



TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**RELATÓRIO
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

Norte 2030

SUMÁRIO EXECUTIVO

FISC NORTE



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Raimundo Carreiro (Presidente)
José Mucio Monteiro (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Ana Arraes
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

RELATÓRIO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Norte 2030

Visão geral, desafios, governança da atuação estatal em prol do desenvolvimento sustentável da região, recursos disponíveis, ação estatal e do controle externo para suplantiar os desafios existentes.

Principais constatações que resultaram no

Acórdão: 2.388/2017-TCU-Plenário

(Sessão de 25/10/2017 – Ordinária)

Relator: Ministro Marcos Bemquerer

SUMÁRIO EXECUTIVO

FISC NORTE

Brasília, 2018

© Copyright 2018, Tribunal de Contas da União
<http://www.tcu.gov.br>
SAFS, Quadra 4, Lote 01
CEP 70042-900 – Brasília/DF

É permitida a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.



Região Norte

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	05
VISÃO GERAL DA REGIÃO NORTE	07
Caracterização territorial e demográfica	07
Indicadores Estratégicos para o Desenvolvimento	09
PIB per capita	11
RECURSOS DISPONIBILIZADOS PARA A REGIÃO NORTE - RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA DO FINANCIAMENTO REGIONAL	12
DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORTE	18
TRABALHOS RELEVANTES REALIZADOS PELO CONTROLE EXTERNO NA REGIÃO NORTE	23
Ecoturismo e desenvolvimento sustentável	24
Regularização fundiária na Amazônia Legal	25
Fundos de financiamento para o desenvolvimento da Região Norte	26
CONCLUSÃO	31





Região Norte

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta, ao Congresso Nacional (CN), a suas Comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política de desenvolvimento regional e das políticas públicas em geral e, sobretudo, ao cidadão, os desafios para o desenvolvimento da Região Norte, apresentados de forma agrupada e associados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que integram a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, aprovada pelos líderes de Governo e de Estado reunidos na sede das Nações Unidas em setembro de 2015, de modo a contribuir com suas ações de planejamento.

Cumprе salientar que, para este trabalho, utilizou-se o conceito de desenvolvimento sustentável, de acordo com o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1983, qual seja: “Modelo de desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às próprias necessidades.” (BRUNDTLAND, 1991)

A Região Norte apresenta indicadores de desenvolvimento socioeconômico inferiores à média nacional. Nesse sentido, a temática do desenvolvimento regional tem grande relevância para o controle externo, na medida em que a Constituição Federal elencou como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais e regionais.

Ademais, grande parte do bioma Amazônia, que desperta interesse mundial, está presente na Região Norte, aumentando, assim, o interesse na busca do desenvolvimento sustentável da região. Afinal, a conciliação da promoção do desenvolvimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais, viabilizando inclusão social e distribuição de renda, resultando na melhoria da qualidade de vida da população, tornou-se o maior desafio a ser enfrentado pela humanidade.

Este trabalho aborda, em síntese, a caracterização da Região Amazônica, os dados e a análise da relação financeira interfederativa nacional para o desenvolvimento sustentável da região, o mapeamento dos desafios e entraves por eixo estruturante e o resumo de três relevantes trabalhos realizados pelo TCU sobre o desenvolvimento da Região Norte.

As constatações do trabalho subsidiaram o Acórdão 2.388/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, no qual constam determinação ao Ministério da Indústria e Comércio Exterior, ao Ministério da Integração Nacional, à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Sufrema), à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e à Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, bem como recomendação à Casa Civil da Presidência da República.



VISÃO GERAL DA REGIÃO NORTE

CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL E DEMOGRÁFICA

Figura 1 - Mapa da Região Norte



Fonte: <http://brasilecola.uol.com.br>

A Região Norte é composta pelos estados do Amapá, do Amazonas, do Pará, de Rondônia, de Roraima e de Tocantins. Está localizada entre o Maciço das Guianas, ao norte; o Planalto Central, ao sul; a Cordilheira dos Andes, a oeste; e o Oceano Atlântico, a noroeste. Sua extensão territorial é de 3.853.669,77 Km², o que corresponde a 45,25% da área do Brasil. Apesar de ser a maior região do país, a vasta cobertura florestal confere à região uma densidade demográfica que não chega a 5 habitantes por Km². A população estimada, em 2015, pelo IBGE, é de 17.472.636 habitantes, ou seja, não chega a 10% da população do país. A tabela 1 expõe os dados de área territorial, população, densidade demográfica, por estado.

Tabela 1 - Dados dos estados da Região Norte

ESTADOS	Área (km ²)	Participação na área da Região Norte (%)	Qtd. de municípios	População (habitantes)	Participação na população da Região Norte (%)	Densidade demográfica
ACRE	164.123,71	4,26	22	803.513	4,60	4,90
AMAPÁ	142.828,52	3,71	16	766.679	4,39	5,37
AMAZONAS	1.559.149,07	40,46	62	3.938.336	22,54	2,53
PARÁ	1.247.955,38	32,38	144	8.175.113	46,79	6,55
RONDÔNIA	237.765,38	6,17	52	1.768.204	10,12	7,44
RORAIMA	224.301,08	5,82	15	505.665	2,89	2,25
TOCANTINS	277.720,57	7,21	139	1.515.126	8,67	5,46
NORTE	3.853.843,71	100	450	17.472.636	100	4,53

Fonte: Dados da população, conforme Decisão Normativa-TCU 150/2016 (Cálculo do FPE 2016), e dados da área, consoante consulta ao endereço eletrônico <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm>.

A Região Norte do Brasil é quase que totalmente recoberta pelo domínio da Floresta Amazônica, que também se encontra em alguns outros países que fazem fronteira com a região, além de em partes dos estados do Mato Grosso e Maranhão. O estado do Tocantins participa do bioma Amazônia com cerca de 9% de seu território; o restante é ocupado pelo bioma Cerrado.



Região Norte

Também se encontra nessa região a maior bacia hidrográfica do mundo. Estima-se que cerca de 20% das águas doces do planeta circulam na Bacia Amazônica. Trata-se da principal área de preservação natural do país, haja vista a importância ambiental dessa floresta para o clima e ecossistema, o que ajuda a explicar a baixa densidade demográfica local.

O Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), realiza o monitoramento sistemático na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas.

Estimativa do Prodes aponta a taxa de 5.831km² no período de agosto de 2014 a julho de 2015. A taxa de desmatamento estimada pelo projeto em 2015 indica aumento de 16% em relação a 2014, indicador preocupante. Nesse sentido, cabe ressaltar que o estado do Amazonas apresentou a pior taxa, com aumento de 54%, seguido de Rondônia (41%) e Mato Grosso (40%) — Inpe, 2015.

INDICADORES ESTRATÉGICOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Ao analisar o comportamento temporal da distribuição espacial do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para os anos de ocorrência de Censos Demográficos realizados pelo IBGE (1991, 2000 e 2010), verificou-se que, ao longo de 20 anos, esse índice indica disparidade na evolução do desenvolvimento humano entre os municípios da própria Região Norte. Algumas cidades, como Manaus/AM, tiveram expressiva melhora no desenvolvimento humano. Outras, em especial as concentradas a oeste da Região Amazônica, com menor concentração populacional, continuaram com os níveis “baixo” e “muito baixo” de IDHM.

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), construído pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH) no Brasil, procura dar destaque a diferentes situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro, numa perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários.



Desenvolvimento Regional

Em 2010, na Região Norte, 41,9% dos municípios estavam no grupo de IVS muito alto. O estado que apresentou maior percentual de municípios nessa faixa do IVS foi o Amazonas, com 80,6%, seguido do Pará, com 63,6%.

Complementarmente ao IDHM e ao IVS, observou-se o Índice de Progresso Social (IPS), recentemente elaborado por um grupo de pesquisadores de Harvard. O IPS, que foi metodologicamente aplicado à Amazônia pelo Imazon e publicado em 2015 com base nos dados de 2014, busca retratar a realidade social, assim como o IDHM, mas com menor influência da renda sobre os resultados. O IPS revelou indicadores de progresso mais elevados no sul e leste da Amazônia e, também, nas áreas das capitais dos estados da região, o que coincide com os resultados apontados pelo IDHM.

Importante observar que uma parte expressiva das áreas com graves indicadores de desmatamento é a mesma com bons níveis de IDHM e IPS. O fato demonstra que o modelo de desenvolvimento adotado no chamado “Arco do Fogo” ou “Arco do Desmatamento” pode estar produzindo melhores níveis de progresso social e humano, todavia à custa de um passivo ambiental incomensurável, sob o aspecto da sustentabilidade.



Região Norte

PIB PER CAPITA

Tabela 2 - Produto Interno Bruto per capita (Reais), Ranking-2012 (Brasil, Norte)

Posição	Brasil, Norte e UF	Valor
---	BRASIL	22.044,00
---	NORTE	15.572,00
1	DISTRITO FEDERAL	62.790,00
2	SÃO PAULO	32.552,00
3	RIO DE JANEIRO	30.983,00
13	RONDÔNIA	17.198,00
14	AMAZONAS	17.140,00
16	RORAIMA	15.267,00
17	AMAPÁ	14.494,00
18	TOCANTINS	13.386,00
21	ACRE	12.626,00
23	PARÁ	11.575,00

Fonte: Elaborado a partir de dados da tabela 1194 - PIB *per capita* – Sistema Sidra do IBGE

Todos os estados da Região Norte estão abaixo do PIB nacional. No contexto regional, somente os estados de Rondônia e do Amazonas superaram o apurado na Região Norte (R\$ 15.572,00), enquanto o Pará, que é o estado mais populoso, apresenta o pior índice.

RECURSOS DISPONIBILIZADOS PARA A REGIÃO NORTE - RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA DO FINANCIAMENTO REGIONAL

A capacidade do sistema político de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia da ação pública perpassa pela disponibilidade de recursos, pois é por meio do financiamento que as políticas públicas se materializam institucionalmente. Sem financiamento, não há como torná-las efetivas.



Apresenta-se a seguir os recursos destinados à Região Norte, no período de 2000 a 2014, levantados pela SecexFazenda (TC 011.432/2015-2), em conjunto com outras unidades técnicas, classificados por ano e por tipo de repasse.



Região Norte

Tabela 3 - Montante de recursos por tipo 2000 a 2014 – Região Norte (em milhões)

Ano	Transferências obrigatórias	Transferências discricionárias	Operações de crédito - setor público	Outras transferências	Receita geração própria	Operações de crédito - setor produtivo
2000	6.704,99	-	139,07	2.046,69	4.776,29	1.951,36
2001	8.814,96	0,96	135,89	1.828,69	6.74,74	1.175,93
2002	10.417,38	1.507,96	305,15	350,04	7.905,61	1.329,77
2003	11.284,57	782,06	263,35	194,11	9.101,70	1.577,43
2004	12.880,42	1.209,51	194,12	529,41	10.641,91	1.895,47
2005	15.965,44	1.080,40	185,58	586,13	12.286,09	2.828,28
2006	18.407,16	1.676,30	517,31	878,04	13.773,09	2.548,22
2007	20.848,32	1.549,86	435,25	731,90	16.188,46	3.267,72
2008	26.589,33	2.357,68	610,36	711,78	18.486,30	10.203,53
2009	26.645,30	2.212,95	2.656,20	852,10	19.105,49	23.423,18
2010	29.719,21	2.367,20	2.489,85	1.153,91	23.137,03	11.913,52
2011	37.197,08	2.191,61	1.039,78	862,31	25.378,83	15.148,39
2012	36.351,50	2.431,15	3.612,24	907,21	32.399,08	39.596,77
2013	43.150,07	1.742,25	4.052,79	431,51	34.401,00	20.318,72
2014	42.442,80	2022,35	3.256,89	859,83	39.738,29	16.557,46
Total geral	347.418,54	23.132,25	19.893,83	12.923,65	273.493,90	153.735,75

Fonte: Elaborado pela equipe da SecexFazenda a partir de dados obtidos no TC 011.432/2015-2

Concentrando na Região Norte, comparando os recursos provenientes de fontes externas com as receitas geradas pelos estados e municípios dessa região, a tabela seguinte apresenta a participação de cada fonte de recursos no período de 2000 a 2014.

Tabela 4 - Participação dos grupos de recursos interfederativos (%)

Estados + municípios	Transferências obrigatórias	Transferências discricionárias	Outras transferências	Operações de crédito – setor produtivo	Geração própria
PARÁ	41%	2%	2%	23%	32%
AMAZONAS	37%	2%	1%	11%	49%
RONDÔNIA	34%	2%	1%	30%	33%
TOCANTINS	48%	4%	2%	19%	27%
ACRE	57%	7%	2%	11%	23%
AMAPÁ	59%	3%	1%	15%	22%
RORAIMA	62%	7%	1%	8%	22%

Fonte: Elaborado pela equipe da SecexFazenda a partir de dados obtidos no TC 011.432/2015-2

É possível perceber que, apenas no estado do Amazonas, a receita de geração própria e dos seus respectivos municípios foi superior a 40%. Essa situação evidencia a dependência dos entes subnacionais do Norte em relação a recursos procedentes de outros entes federativos, incluindo operações de crédito concedidas ao setor produtivo como forma de operacionalizar políticas públicas.

Nesse trabalho, destacou-se a alta dependência dos estados e municípios nortistas dos recursos públicos da União. Como exemplo, tem-se que, em 2014, dos 385 municípios avaliados da Região Norte, 94% (361) geraram menos de 25% de suas receitas próprias; a União, nesse mesmo ano de referência, participou com 38% na base de financiamento dos estados e 48% na dos municípios da Região Norte.

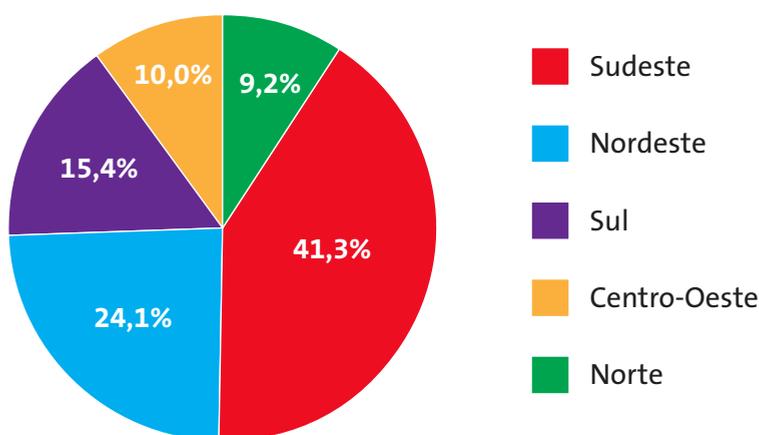
Comparativamente às demais regiões brasileiras, no período de 2000 a 2014, o Norte foi o que menos recebeu operações de crédito subsidiadas com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e recursos do Tesouro Nacional e a penúltima em relação à operação de crédito custeada com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). Mesmo assim, nesse período, os recursos oriundos de operações de crédito são percentualmente expressivos em relação às receitas de geração própria dos entes subnacionais da Região Norte. As Regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas do país, foram as que mais receberam recursos de operações de crédito subsidiadas com recursos públicos.



Acrescente-se a tais dados a constatação de que quase metade dos municípios da Região Norte apresentaram situação fiscal considerada fraca nos exercícios de 2006, 2010 e 2014.

Considerando os recursos movimentados entre os entes federativos para financiamento de políticas públicas (transferências e operações de crédito), tem-se a seguinte distribuição em bases regionais:

Figura 2 – Distribuição de repasses por região



Fonte: Elaborado pela equipe da SecexFazenda a partir de dados obtidos no TC 011.432/2015-2

Por meio dos resultados alcançados, foi possível identificar a existência de algumas fragilidades na estratégia de distribuição de recursos entre os entes da federação, bem como de oportunidades para se aperfeiçoar a gestão e efetividade das fontes de financiamento regional.

Entre os riscos apontados para a Região Norte, destacam-se: a possibilidade de aumento da dependência dos setores produtivos de estados e municípios em relação a créditos subsidiados, ocasionando desigualdades inter-regionais, em razão da elevada participação de operações de crédito com recursos públicos e da sua concentração em determinadas regiões; o aumento no nível de dependência dos governos municipais e estaduais, o que pode dificultar sua gestão financeira e aumentar os riscos da necessidade de socorro financeiro por parte da União; a possibilidade de a distribuição de recursos públicos entre os entes federativos não estar contribuindo efetivamente para o desenvolvimento dos municípios.



Região Norte

Não se pode perder de vista que tais riscos estão inseridos num cenário em que número significativo de municípios e estados da Região Norte tem elevada participação de recursos interfederativos nas suas bases de financiamento, baixa capacidade de geração de receitas próprias, situação financeira e fiscal frágil e os piores índices de desenvolvimento humano do país. Daí, a necessidade de uma abordagem sobre a estratégia de distribuição de recursos para o financiamento regional e a efetividade que se espera da aplicação desses recursos para o desenvolvimento da região.

O modelo federativo de distribuição de recursos privilegia a utilização de mecanismos de transferências em face do poder de geração própria. Em 2014, por exemplo, a Região Norte gerou R\$ 39,7 bilhões em receitas de geração própria, enquanto foram movimentados R\$ 61,8 bilhões em repasses de recursos para financiamento de políticas públicas para essa região. Pelo montante de recursos repassados por intermédio de transferências e de operações de crédito, é possível perceber a relevância dessas fontes para a implementação de políticas públicas e o oferecimento de serviços à sociedade por estados e municípios.

Diante desses riscos, é necessária uma abordagem sobre a estratégia de distribuição de recursos para o financiamento regional e efetividade que se espera da aplicação desses recursos para o desenvolvimento da região.



DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORTE

Compatibilizar o desenvolvimento econômico com o social e com a proteção ao meio ambiente é o novo cenário desejado pela população mundial. Tal mudança de paradigma estabelece novas prioridades para o processo de desenvolvimento das atividades econômicas, o qual deve balizar o planejamento governamental. Assim, os programas sociais precisam ser complementados com políticas destinadas a gerar fontes locais de crescimento e novos empregos.

A seguir, são apresentados, por eixo, os entraves ao desenvolvimento da Região Norte a partir de auditorias de levantamentos efetuadas pelas unidades técnicas dos sete estados da região.

No eixo institucional, sobressai a questão da baixa integração entre os diversos planos e órgãos voltados para o desenvolvimento regional. O Brasil dispõe de inúmeros planos de desenvolvimento regional, porém nem todas as ações neles previstas estão contempladas nos planos plurianuais federal e estadual, o que compromete a eficácia da execução e, consequentemente, não contribui para a redução das desigualdades sociais e regionais.

A título de exemplo, cabe destacar duas constatações. Os estados da Região Norte não têm plano estratégico de desenvolvimento de longo prazo, exceto o estado do Amazonas, que possui o “Planejamento Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Amazonas 2030”, ainda que pendente de validação à época da fiscalização. A outra constatação é de que somente os estados de Roraima e do Acre possuem o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

O Zoneamento Ecológico-Econômico, previsto em diversos diplomas legais (Decreto 4.297/2002, Lei Complementar 140/2011, Lei 12.651/2012), constitui instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo, e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.



Região Norte

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) são autarquias federais, respectivamente vinculadas ao Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e ao Ministério da Integração Nacional (MI), voltadas para o desenvolvimento regional da Amazônia. Verificou-se que a Suframa e a Sudam enfrentam dificuldades relacionadas à autonomia institucional nas áreas orçamentária, financeira e estrutural.

No eixo da gestão ambiental, verificou-se o alto índice de desmatamento na Amazônia Legal. Comparativamente ao ano de 2015, o desmatamento aumentou 29% em 2016, correspondente a uma área de 7.989km² desmatados, de acordo com a estimativa feita pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

Esse aumento da área desmatada é preocupante, porque, junto com o avanço da destruição dos recursos naturais e da biodiversidade, há comprometimento, também, das oportunidades de desenvolvimento regional, com geração de emprego e renda.

Com a floresta preservada, pode-se incrementar a exploração da indústria farmacêutica, a pesquisa para desenvolvimento de novos produtos (por exemplo: fitofármacos, fitocosméticos, alimentos nutracêuticos, essências, extratos aromáticos), o financiamento de políticas públicas por entidades internacionais, o desenvolvimento econômico sustentável de comunidades tradicionais, a geração de energia limpa, entre outras atividades sustentáveis. Com a floresta destruída, perde-se a oportunidade de desenvolvimento sustentável nela baseada.

Ainda no eixo ambiental, está inserida a questão do saneamento básico, que, na Região Norte, apresenta os piores resultados, segundo dados constantes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), considerando o ano de 2015 como referência.

A título de exemplo, estão na Região Norte as cidades que apresentam os piores índices de deficiência de saneamento em ranking nacional: no item saneamento, entre as 100 piores cidades, estão Manaus/AM, Macapá/AP, Porto Velho/RO e Santarém/PA e Ananindeua/PA, respectivamente nas posições de 95º, 96º, 97º, 98º e 100º; no item atendimento da população com água tratada, entre as 10 piores cidades, estão Rio Branco/AC, Santarém/PA, Macapá/AP, Porto Velho/RO e Ananindeua/PA; no item perda de água na distribuição, tem-se Macapá/AP, Rio Branco/AC e Porto Velho/RO, com, respectivamente, 69,14%, 59,31% e 67% de perda de água; no item coleta de esgoto, entre as 10 piores



idades, estão Rio Branco/AC, com 22,55%, Belém/PA, com 12,8%, Manaus/AM, com 10,4%, Macapá/AP, com 5,44%, Porto Velho/RO, com 3,71%, Ananindeua/PA, com 2,09%, e Santarém/PA, que não realiza coleta de esgoto.

Os investimentos em saneamento básico na Região Norte, segundo a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, estão aquém das necessidades e, segundo dados de 2015 da SNIS, essa região foi a que menos recebeu recursos para investimento na área de saneamento comparativamente com as demais regiões do país: Norte: 3,1%, Nordeste: 15,9%, Sudeste: 59,7%, Sul: 14,1% e Centro-oeste: 7,2%.

No eixo atividades produtivas e infraestrutura econômica, apurou-se regularização fundiária e infraestrutura econômica precárias, que retardam o desenvolvimento sustentável da Região Norte.

A regularização fundiária visa a, com a legalização da titulação da terra, habilitar os empreendedores rurais ao acesso a políticas públicas destinadas ao setor primário, como os financiamentos disponibilizados por meio do Banco da Amazônia, com recursos originários da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Fundo Constitucional do Norte (FNO), ou por intermédio da Sudam, com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). Portanto, morosidade e precariedade nos processos de regularização fundiária militam em desfavor do crescimento sustentável do setor primário.

A infraestrutura econômica, neste trabalho, engloba a logística de transporte, serviços de telecomunicação e oferta de energia elétrica, três segmentos que impactam o desenvolvimento regional, na medida em que, quando precários ou inexistentes, afetam diretamente toda a cadeia produtiva, além de influenciarem a atração de novos empreendedores para a região.

O levantamento indica, como principais modais de transporte na Região Norte, o rodoviário e o fluvial, ambos, porém, com deficiências. Conforme relatório de 2012 da Confederação Nacional de Transporte (CNT), a Região Norte apresenta a menor extensão rodoviária do país, com apenas 20 mil quilômetros de estradas federais e estaduais pavimentadas. Dados de 2015 informam o estado de conservação dessas estradas: 24% ótimo/bom, 40,9% regular e 35,1% ruim/péssimo.

O modal hidroviário apresenta deficiências nas estruturas de apoio, como, por exemplo, escassez de terminais de passageiros e armazéns, em especial, nas



comunidades mais distantes; nas embarcações, que precisam de modernização; e nos investimentos em intermodalidade e multimodalidade na região, de forma a melhor integrar o sistema de transporte.

Os serviços de telecomunicação têm sua operacionalização dificultada pelas características geográficas da Região Amazônica. Grandes distâncias, baixa densidade populacional, isolamento de comunidades, carência de infraestrutura de transportes e de energia elétrica constituem os principais fatores que impactam o setor de telecomunicações, contribuindo para que a Região Amazônica apresente, apesar dos avanços na disponibilização dos serviços, elevada inacessibilidade, notadamente fora dos distritos-sede dos municípios da região.

De acordo com a Anatel, dados de desempenho operacional de 2016 indicam os estados do Amapá, do Pará, de Roraima e de Tocantins com a pior internet banda larga do país, fator que representa entrave à realização de negócios, ao acesso ao conhecimento e, portanto, à interiorização do desenvolvimento sustentável, com capacidade de geração de emprego e renda.

A oferta de energia elétrica na Região Amazônica conta com dois sistemas energéticos distintos: geração de energia pelo Sistema Interligado Nacional e por sistemas isolados (pequenas centrais hidrelétricas e outras fontes), ambos, porém, insuficientes para abastecer de forma regular e com boa qualidade os usuários desse serviço. A indisponibilidade de energia elétrica com nível de regularidade adequada limita e, por vezes, impede o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis, em especial no interior da Região Amazônica.

A infraestrutura econômica precária, com logística de transporte deficiente, serviços de telecomunicações e de acesso à internet de má qualidade e oferta de energia elétrica irregular, aumenta o “custo Amazônia”, o que prejudica a atração de novos empreendedores para a região e, via de consequência, contribui para o baixo rendimento das cadeias produtivas já instaladas.

No eixo de desenvolvimento social, verificou-se dificuldade de formar e fixar profissionais com alto nível de qualificação e de contratar mão de obra qualificada, sendo necessário incentivar pesquisadores para se estabelecerem na região. Já no campo da tecnologia e inovação, constatou-se que as pesquisas científicas e tecnológicas estão desvinculadas das demandas de mercado, havendo poucas que desenvolvem produtos de interesse regional.





Região Norte

TRABALHOS RELEVANTES REALIZADOS PELO CONTROLE EXTERNO NA REGIÃO NORTE

Apresentam-se a seguir os resultados de auditorias realizadas pelo TCU com enfoque em desenvolvimento regional na Região Norte.

- a)** Ecoturismo e desenvolvimento sustentável: Auditoria realizada no âmbito de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secex-AM, com a participação da Secex/PA, com o objetivo de conhecer as ações governamentais na área de ecoturismo e a estrutura existente desse segmento como fator de desenvolvimento sustentável na Região Norte, bem como identificar as ações adotadas que possam ser consideradas como boas práticas, de modo a subsidiar análises relativas ao aprimoramento da governança e da gestão desta atividade.
- b)** Regularização fundiária na Amazônia Legal: Auditoria coordenada pela Secex-AM, com a participação da Secex-AP e da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb), com o objetivo de avaliar a conformidade da execução do Programa Terra Legal Amazônia em todos os estados da Amazônia Legal, relativamente à regularização fundiária, de responsabilidade do MDA e do Incra, compreendendo o período desde o início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014. O escopo do trabalho se limitou à regularização fundiária rural.
- c)** Fundos de financiamento para o desenvolvimento da Região Norte: A Secex-PA realizou duas auditorias operacionais: uma efetivada com o objetivo de avaliar o desempenho operacional das entidades responsáveis pela administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); e outra com o objetivo de avaliar a atuação institucional das entidades responsáveis pela administração e operação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). Ambas tiveram como enfoque o cumprimento, por esses dois fundos, da missão de financiar ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).



ECOTURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O trabalho foi realizado como uma fiscalização de orientação centralizada, com a coordenação da Secretaria de Controle Externo no Amazonas e participação da Secretaria de Controle Externo no Pará. Identificou-se, desde logo, que não existe política pública voltada especificamente para o Ecoturismo, tanto no âmbito federal quanto no estadual, e que as políticas do Ministério do Turismo (MTur) não se pautam pela segmentação do turismo. Da mesma forma, identificou-se que as ações existentes são realizadas de forma esparsa e descoordenada e que, em muitos casos, carecem de continuidade.

As análises culminaram com a identificação de seis achados de auditoria: falta de políticas públicas voltadas diretamente ao Ecoturismo; descontinuidade das ações governamentais voltadas para o Ecoturismo; prática do Ecoturismo na Região Norte dissociada dos conceitos teóricos e acadêmicos; deficiência na regulamentação do turismo; infraestrutura básica deficiente para o Ecoturismo na Região Norte; e baixa qualidade dos produtos de Ecoturismo da Região Norte.

Por outro lado, foi constatada, em uma unidade de conservação, parceria da Fundação Amazonas Sustentável com o governo estadual amazonense na condução do turismo de base comunitária, situação mencionada como boa prática no relatório.

Os resultados apontam problemas na infraestrutura básica, principalmente nas áreas de transporte, comunicação, serviço médico-hospitalar e de busca e salvamento, em que os empreendimentos da região apresentaram sensível desvantagem em relação aos empreendimentos de referência. De igual sorte sucedeu com a infraestrutura turística e com o apoio governamental aos empreendimentos.

Foi realizado, também, um levantamento sobre a governança, apenas no mecanismo “estratégia”, nos órgãos de turismo estaduais da Região Norte. Comparando-os com órgãos de turismo de destinos tidos como referência em outros segmentos pelo MTur, foi possível afirmar que deficiências na governança estão entre as falhas identificadas pela equipe de auditoria na atuação estatal referente ao Ecoturismo.

A equipe encontrou dificuldades em estabelecer critérios definidos sobre o que configuraria um caso de sucesso em Ecoturismo, sobretudo, porque o



Região Norte

êxito de uma iniciativa deveria ser medida por um lapso de tempo considerável, de forma a demonstrar sua sustentabilidade. De igual maneira, houve problemas quanto à obtenção de um fundamento comum que pudesse indicar a aplicabilidade, na Região Norte, de medidas adotadas em outras regiões brasileiras, haja vista as peculiaridades da realidade geográfica e socioeconômica da região.

Impende destacar que a análise dos dados coletados durante todo o trabalho, cotejados com a opinião de especialistas consultados, levou à conclusão de que o Ecoturismo tem papel limitado no desenvolvimento da Região Norte. O relatório sinalizou a necessidade de ações, em nível estadual ou federal, para fomentar o desenvolvimento regional e promover o acesso a serviços de cidadania, considerando-se o papel que o Ecoturismo tem a oferecer.

O Plenário do TCU, no Acórdão 1.163/2016, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, expediu recomendações ao Ministério do Turismo, à Casa Civil da Presidência da República e aos governos estaduais da Região Norte, no sentido de implementarem melhorias na gestão do turismo. Também encaminhou cópia do relatório a diversos órgãos públicos e entidades privadas, de forma a dar maior publicidade ao tema e facilitar o controle social.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

Até a década de 1960, a Amazônia era constituída majoritariamente por terras públicas não tituladas e ocupadas por posseiros que ali atuavam como agricultores ou extrativistas. Apenas nas décadas de 1970 e 1980, houve uma atuação para intensificar o processo de colonização da região, utilizando lemas como “terras sem homens para homens sem terra” e “ocupar para não entregar”.

Em 2009, visando a acelerar o processo de regularização fundiária na Amazônia Legal e poder oferecer a essa população acesso às políticas públicas, foi criado o Programa Terra Legal Amazônia, por meio da Lei 11.952/2009.

A meta estipulada para o programa, em 2009, era beneficiar cerca de 150 mil posseiros, em nove estados da Amazônia Legal, totalizando uma área de 67,4 milhões de hectares, com valor de mercado estimado em R\$ 61,7 bilhões, só em terra nua, sem contar com os recursos naturais existentes ou eventuais benfeitorias. Até o ano de 2013, apenas 8.709 títulos haviam sido emitidos e cerca de 639.662,95 hectares haviam sido destinados.



As principais constatações dessa auditoria foram: I- baixo índice de atingimento das metas propostas e não cumprimento dos objetivos estabelecidos, como a destinação das terras públicas e preservação contra os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola; II- existência de 712 beneficiários (9%) que não atendem aos requisitos do programa e 3.075 beneficiários (38,87%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação; III- valor cobrado, no Programa Terra Legal, na titulação de imóveis rurais, desproporcional ao valor pago pelo público alvo com o mesmo perfil (assentados do Incra em relação aos titulados com áreas entre 1 e 4 MF e valor de mercado em relação aos de áreas maiores), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra; IV- descumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, nos artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e nos artigos 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas; V- ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.

O Plenário do TCU, ao apreciar o relatório, por meio do Acórdão 627/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, expediu diversas determinações à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), com vistas a sanar as falhas apontadas.

FUNDOS DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORTE

A Secretaria de Controle Externo no Pará realizou em 2010 duas auditorias operacionais, sendo uma no Fundo Constitucional do Norte (FNO) e Banco da Amazônia (Basa) e outra no Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), ambas sob o enfoque do cumprimento de sua missão de financiar as ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Os fundos constitucionais de financiamento regional foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico regional, mediante aplicação de recursos públicos em programas de financiamento dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.



Para essa finalidade, a alínea “c” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal de 1988 reservou o percentual de 3% do montante de receitas arrecadadas pela União com os impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

Com a promulgação da Lei 7.827, de 27/9/1989, regulamentou-se o referido comando constitucional, criando-se os fundos de financiamento regional, sendo, para a Região Norte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

Os programas de financiamento do FNO são regidos por um conjunto de diretrizes estratégicas e operacionais, que devem se harmonizar com as disposições do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

A administração do FNO está estruturada na forma de um sistema de instituições composto pelo Ministério da Integração Nacional, pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e pelo Banco da Amazônia S/A, cabendo a cada uma exercer suas funções próprias em coordenação com as demais.

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) é um fundo de natureza contábil que tem como objetivo assegurar recursos para a realização de investimentos privados em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas na Amazônia Legal.

O FDA foi criado no contexto da extinção da antiga Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e criação da Agência do Desenvolvimento da Amazônia (ADA), por intermédio da Medida Provisória 2.145, de 2/5/2001, revogada pela Medida Provisória 2.146, de 3/5/2001, e, finalmente, pela Medida Provisória 2.157, de 24/8/2001.

Com o advento da Lei Complementar 124, de 3/1/2007, que recriou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a matéria relativa ao FDA, anteriormente regradada pela Medida Provisória 2.157-5/2001, foi integralmente disciplinada.

O Regulamento do FDA foi promulgado quando a entidade responsável pelo desenvolvimento da Amazônia era a ADA. O art. 19 da Lei Complementar 124/2007 dispôs que a Sudam, criada pela referida lei, sucederá a ADA em seus



direitos e obrigações. Assim, as disposições do Regulamento do FDA que fazem menção à ADA devem ser consideradas como de competência da Sudam.

Os recursos do FDA são constituídos fundamentalmente de dotações consignadas no Orçamento Geral da União e, também, dos resultados de aplicações financeiras à sua conta; do produto da alienação de valores mobiliários, dividendos de ações e outros a ele vinculados; e das transferências financeiras de outros fundos destinados ao apoio de programas e projetos de desenvolvimento regional que contemplem a área de jurisdição da Sudam.

A administração do FDA está estruturada na forma de um sistema de instituições composto pelo Ministério da Integração Nacional e pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, ao qual compete a gestão estratégica do Fundo, e pelas instituições financeiras operadoras, cabendo a cada uma exercer suas funções próprias em coordenação com as demais.

As principais constatações da auditoria no FNO foram as seguintes: I) desconformidade entre a distribuição de recursos do FNO e as diretrizes e prioridades fixadas na PNDR; II) ausência de fixação de metas quantitativas para distribuição de recursos por microrregiões prioritárias da PNDR, prevalecendo o critério político-administrativo no planejamento espacial das aplicações do Fundo a cargo do Banco da Amazônia, Conselho Deliberativo da Sudam e Ministério da Integração Nacional; III) reduzido desempenho do Conselho Deliberativo da Sudam na avaliação dos resultados das aplicações do Fundo e, conseqüentemente, na formulação de medidas corretivas das distorções e de aperfeiçoamento dos mecanismos de aplicação dos recursos; IV) ausência de critérios e padrões objetivos para verificação do enquadramento dos pleitos de financiamento de projetos de infraestrutura às diretrizes da PNDR, em especial, quanto aos efeitos multiplicadores do investimento sobre as cadeias produtivas locais; V) baixo percentual de cumprimento das metas de fiscalização do Banco da Amazônia S/A referentes a projetos em 2009, concorrendo para os elevados índices de inadimplência no Pronaf; VI) deficiências no controle de operações do FNO, bem como no planejamento e na execução das atividades da Gerência de Auditoria Interna relativas à auditoria do FNO.

As constatações oriundas da auditoria no FDA foram as seguintes: I) ausência de aprovação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia para o quadriênio 2008/2011; II) ausência de aderência das prioridades setoriais anualmente estabelecidas para a aprovação de projetos do FDA às diretrizes



Região Norte

fixadas na PNDR e no PAS; III) ausência de cumprimento do disposto no inciso VIII do art. 8º do Regulamento do FDA, quanto à avaliação e publicação anual dos resultados do impacto socioeconômico da aplicação dos recursos do Fundo.

Relativo à auditoria do FNO, o Plenário do TCU promulgou o Acórdão 1.352/2011, com determinações ao Banco da Amazônia S/A e recomendações à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração Nacional, ao Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, à Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional e à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

Atinente à auditoria no FDA, foi promulgado o Acórdão 1.991/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, com determinações ao Banco da Amazônia S/A e recomendações ao Banco da Amazônia S/A, ao Conselho Deliberativo da Sudam, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e à Casa Civil da Presidência da República.

O monitoramento do Acórdão foi realizado pela Secex-PA em 2012. Naquela oportunidade, verificou-se que o Banco da Amazônia S/A havia adotado as providências de sua competência, inclusive, encaminhando um Plano de Providências e Informações Complementares. Coube à Controladoria-Geral da União acompanhar a execução do plano e se manifestar quanto ao seu cumprimento no Relatório Anual de Contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte relativo ao exercício 2013.





CONCLUSÃO

A Constituição Federal prevê, em seu art. 3º, inciso III, a redução das desigualdades sociais e regionais, mas, embora o governo federal desenvolva diversos planos buscando integrar as regiões, os indicadores econômicos e sociais da Região Norte ainda estão abaixo da média nacional.

A Região Norte possui a maior área do território nacional, mas é a região com a menor densidade demográfica. Possui uma rica biodiversidade, uma vez que grande parte da Floresta Amazônica brasileira está nessa região.

A partir dos desafios mapeados nos levantamentos realizados nos sete estados da Região Norte, foram identificados os principais riscos ao desenvolvimento da região. São eles:

- a)** atuações desconexas, que impossibilitam que as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional sejam eficazes;
- b)** deficiência da atuação dos órgãos criados para o desenvolvimento da região, como a Suframa e a Sudam;
- c)** perda da biodiversidade, não cumprimento pelo Brasil de tratados relativos ao meio ambiente e possibilidade de não se atingir a meta 15 dos ODS, a saber, proteger e restaurar ecossistemas terrestres até 2030;
- d)** prejuízo ao meio ambiente e à saúde da população em decorrência do saneamento básico inadequado;
- e)** impossibilidade de o pequeno e médio produtor receberem financiamento dos fundos de investimentos regionais por falta de legalização da terra;
- f)** dificuldade para o escoamento de produção e tráfego de pessoas na maior parte da região;
- g)** dificuldade de interiorizar o desenvolvimento;
- h)** falta de projetos tecnológicos estruturantes com interesse de mercado;



- i) aumento de atividades ilegais, como biopirataria, contrabando, descaminho e tráfico de drogas e armas.

As constatações do trabalho subsidiaram o Acórdão 2.388/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, no qual constam determinação ao Ministério da Indústria e Comércio Exterior, ao Ministério da Integração Nacional, à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e recomendação à Casa Civil da Presidência da República.

Destaca-se, no voto do Relator, a recomendação para se criar uma rede de gestão compartilhada entre as instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional, tais como Sudam/Basa, Suframa e representantes da sociedade civil, com vistas ao alinhamento das ações e à otimização dos recursos humanos e financeiros da Região Norte. Segundo ele, trata-se de medida importantíssima não só para remir o tempo, mas, sobretudo, para imprimir cadenciada e crescente agilização na efetiva implementação de políticas de desenvolvimento sustentável naquela região.

Para alguns desses riscos, o Tribunal adotou, em trabalhos fiscalizatórios já realizados nessa região, diversas medidas tendentes a impulsionar a solução das deficiências diagnosticadas. Para outros, houve determinação à Segecex para que o planejamento de outros planos de auditoria abranja novos trabalhos na Região Norte, a fim de mitigar os riscos descritos.

Na atual conjuntura da política, não se verificam instrumentos aptos a atuar sobre um vasto conjunto de fatores que técnicos e especialistas na área consideram cruciais. Nesse sentido, o escopo de atuação governamental precisa ser ampliado e os esforços devem ser direcionados às causas estruturais das desigualdades.

Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Responsabilidade editorial

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Secretaria de Comunicação (Secom)

Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Fotos

iStockphoto

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Coordenação-Geral de Controle Externo

das Unidades nos Estados (Coestados)

SAFS Quadra 4 Lote 1 Edifício Anexo III Sala 450

70042-900 Brasília - DF

Tel: (61) 3316-7311

coestados@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644-1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

An aerial photograph of a river meandering through a lush, dense forest. A power line tower is visible on the right side of the river. The background shows rolling hills under a clear sky.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável