

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 013.329/2015-4

Natureza: Relatório de Levantamento.

Entidades: Órgãos e Entidades do Estado do Amazonas.

Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.

**SUMÁRIO:** LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. ABORDAGEM ESPECÍFICA DA SITUAÇÃO GEOGRÁFICA E ECONÔMICO-SOCIAL DO ESTADO DO AMAZONAS. MAPEAMENTO DOS DESAFIOS LOCAIS PARA SEU DESENVOLVIMENTO. SUBSÍDIO AO RELATÓRIO SISTÊMICO DA REGIÃO NORTE (FISC NORTE). RECOMENDAÇÕES. APENSAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se do Relatório do Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas – Secex/AM, no período de 29/06 a 03/07/2015, cujo objetivo específico foi apresentar um panorama daquele estado, contemplando uma visão ampla e abrangente de sua situação geográfica e econômico-social.

2. Diante desse contexto, a Secex/AM organizou um mapeamento dos desafios locais enfrentados com vistas ao desenvolvimento daquele ente da federação, bem como elaborou síntese do conjunto de ações relevantes a serem implementadas no âmbito do Controle Externo, com o intuito de subsidiar a elaboração do Relatório Sistêmico da Região Norte (Fisc Norte).

3. Transcrevo, com os ajustes de forma pertinentes, a parte principal do relatório elaborado pela equipe de fiscalização da Secex/AM, o qual obteve a anuência da titular daquela unidade técnica (peças 49-50):

### “2. INTRODUÇÃO

#### 2.1. Antecedentes

1. A presente fiscalização foi autorizada pelo Exm.º Ministro Marcos Bemquerer em despacho de 27/5/2015 (TC 011.289/2015-5).

#### 2.2. Objetivos e Escopo

2. O conceito de desenvolvimento ainda hoje é objeto de muitas controvérsias entre estudiosos e pesquisadores, todavia a tendência mundial é de uma posição mais abrangente, que não se concentra somente em aspectos econômicos como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mas sim relacionado ao respeito às limitações dos recursos naturais e ao acesso das pessoas a uma melhor qualidade de vida.

3. 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).

4. Nesse contexto, a conciliação da promoção do desenvolvimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais, viabilizando inclusão social e distribuição de renda e resultando na melhoria da qualidade de vida da população tornou-se o maior desafio a ser enfrentado pela humanidade. Nesse sentido, os planejamentos governamentais visando ao desenvolvimento regional devem buscar essa conciliação.

5. Ao mesmo tempo, os planos de governo não podem perder de vista a redução das desigualdades sociais e regionais, que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como descrito na Constituição de 1988.

6. O Relatório do Estudo Análise Territorial do Brasil da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), lançado no início de 2013, evidencia como as regiões do Brasil, em diferentes escalas territoriais, apresentam indicadores socioeconômicos muito desiguais, caracterizando um quadro de iniquidade. A entidade reitera, em sua análise, que a reversão desse panorama é uma das chaves com vistas à manutenção de índices elevados para o crescimento econômico nacional.

7. O TCU ao avaliar as contas de 2012 do governo federal (TC 006.617/2013-1) apontou que, embora o desafio de reduzir as expressivas desigualdades socioeconômicas entre as regiões brasileiras esteja presente em boa parte dos planos setoriais e nas diretrizes gerais do Plano Plurianual (PPA), os esforços para aplacar as disparidades não têm se mostrado efetivos para reverter esse cenário. Além disso, ressaltou a reduzida capacidade de integração intersetorial, que se nota nos processos de planejamento governamental, e, por conseguinte, nos planos e programas, inclusive no próprio PPA.

8. Nesse contexto, o TCU já apontou que há fragilidades no sistema de planejamento do governo federal (TC 006.617/2013-1). Tal quadro de iniquidade afasta elevado contingente da população residente no estado do Amazonas dos benefícios associados ao desenvolvimento. Assim, o mapeamento dos desafios locais (potencialidades e entraves) para o desenvolvimento do Amazonas contribuirá para que se possa priorizar as ações de governo em que o TCU irá atuar com foco no estado.

### **Objetivos**

9. A presente auditoria tem os seguintes objetivos: (i) apresentar um panorama do estado do Amazonas com uma visão de sua situação geográfica e econômico-social; (ii) levantar informações sistêmicas e integradas concernentes ao desenvolvimento do estado do Amazonas, bem como suas potencialidades e entraves, como suporte para o planejamento das ações de controle do TCU e subsídio à elaboração do Fisc Norte; (iii) sintetizar o conjunto de ações de controle relevantes realizadas pelo controle externo no território do estado com impacto no desenvolvimento regional.

10. No que diz respeito ao segundo objetivo, a relação dos desafios mapeados compõe o anexo 1, todavia para análise de risco o escopo se limitou àqueles mais citados pelos especialistas.

(...)

## **3. VISÃO GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS**

### *3.1. Limites e Regionalizações*

35. O estado do Amazonas está localizado na região norte do Brasil, limitando-se ao norte com a Venezuela e o estado de Roraima; ao noroeste e oeste com a Colômbia e Peru, respectivamente; ao Sul e sudoeste com os estados de Rondônia e Acre, respectivamente; a sudeste, com o estado do Mato Grosso; e a leste com o estado do Pará. (...)

36. É o maior da região norte e também do Brasil. Possui uma área de 1.559.148,890 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), o que equivale a 40,45% da área pertencente à região norte (3.853.676,948 km<sup>2</sup>) e 18,30% da área do Brasil (8.515.767,049 km<sup>2</sup>).

37. No que tange à Divisão Político-Administrativa, o quadro 1 apresenta a composição territorial do estado, como segue:

**Quadro 1 - Caracterização territorial do estado**

Parâmetros	Quantidade
Municípios	62
Mesorregiões	4
Municípios na mesorregião 1 - Centro	30

Municípios na mesorregião 2 - Norte	6
Municípios na mesorregião 3 - Sudoeste	16
Municípios na mesorregião 4 - Sul	10
Microrregiões	13

Fonte: IBGE, [http://www.ngb.ibge.gov.br/Default.aspx?pagina=meso](http://www.ngb.ibge.gov.br/Default.aspx?pagina=meso;);

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/>

[populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/caracteristicas\\_da\\_populacao\\_tab\\_municipios\\_zip.xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip.xls.shtm)

### 3.2. Meio Ambiente

38. O Amazonas está inserido no bioma Amazônia, o maior do Brasil. Em termos mundiais, é a maior floresta tropical existente, abrangendo 1/3 das florestas tropicais úmidas do planeta. Com um patrimônio mineral ainda em grande parte desconhecido, estima-se que a floresta Amazônica detém a mais elevada biodiversidade, o maior banco genético do mundo e 1/5 da disponibilidade mundial de água potável.

39. O estado detém 92,84% de sua cobertura florestal preservada, segundo o Ministério do Meio Ambiente, e abriga a maior população de índios do país, no total de 168.680, de acordo com o Censo 2010.

40. O Amazonas apresenta 41 Unidades de Conservação estaduais, sendo 32 de Uso Sustentável e 9 de Proteção Integral, distribuídas em cerca de 19 milhões de hectares. Além disso, possui 35 Unidades de Conservação federais, sendo 26 de Uso Sustentável e 9 de proteção Integral, representando 23 milhões de hectares.

41. Assim, o estado detém 54,8% de seu território em áreas protegidas, distribuídas em: 15% de unidades de conservação federais; 12% de unidades de conservação estaduais; e 27,7% de terras indígenas (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, 2012, **apud** Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2013).

### 3.3. Distribuição da População

42. O estado do Amazonas detém um dos mais baixos índices de densidade demográfica do país, com 2,23 habitantes por quilômetro quadrado, conforme dados do IBGE. Os dados sobre a população do Amazonas, com base no censo de 2010, estão descritos no quadro 2 a seguir:

**Quadro 2 - Dados sobre a população do Amazonas (Censo 2010)**

Parâmetros		Medida	Amazonas	Região Norte	AM/Região Norte (%)	
Pop. Total	1991	Hab.	2.103.243	10.257.266	20,50	
	2000	Hab.	2.812.557	12.893.561	21,81	
	2010	Hab.	3.604.165	15.864.454	22,72	
Pop. Urbana	1991	Hab.	1.501.807	5.931.567	25,32	
	2000	Hab.	2.104.290	9.002.962	23,37	
	2010	Hab.	2.755.490	11.664.509	23,62	
Pop. Rural	1991	Hab.	601.094	4.325.699	13,90	
	2000	Hab.	708.795	3.890.599	18,22	
	2010	Hab.	728.495	4.199.945	17,35	
Taxa Urb. (%)	1991-2000	%	71,40	57,83	-	
	2000-2010	%	74,82	69,83	-	
Faixa Etária	0-14 Anos Jovem	2000	Hab.	540.372	2.363.016	22,87
		2010	Hab.	568.040	2.430.726	23,37
	15-64 Anos PIA	2000	Hab.	810.659	3.768.459	21,51
		2010	Hab.	1.088.929	5.058.782	21,53
	>64 Anos	2000	Hab.	47.159	235.674	20,01

	Idosos	2010	Hab.	73.537	370.031	19,87
Densidade Demográfica 2010			Hab. / km <sup>2</sup>	2,23	4,12	-

Pop. = População; Taxa Urb.= Taxa de Urbanização (população urbana/população total); Hab.= Habitantes; UF= Unidade da Federação

Fonte: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>;

[http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=12&uf=00#topo\\_piramide](http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=12&uf=00#topo_piramide)

43. A distribuição da população no território não é equivalente. A Região Metropolitana de Manaus constitui-se na área mais densamente povoada, com população de 2.106.322 habitantes (Censo 2010, IBGE), sendo que a população da capital Manaus, em 2010, correspondia a 85% da população metropolitana, de forma que a capital é a única cidade com população acima de 200 mil habitantes (1.802.525). O quadro 3 a seguir apresenta o quantitativo de municípios por faixas populacionais:

**Quadro 3 - Quantitativo de municípios do AM por faixas populacionais**

Faixas populacionais	N. Mun. (AM) 2010
Hab. < 5.000	0
5.000 ≤ Hab. < 15.000	15
15.000 ≤ Hab. < 25.000	21
25.000 ≤ Hab. < 50.000	18
50.000 ≤ Hab. < 100.000	6
100.000 ≤ Hab. < 200.000	1
200.000 ≤ Hab. < 500.000	0
500.000 ≤ Hab. < 1.000.000	0
1.000.000 ≤ Hab.	1

Hab. = Habitantes; Mun. = Municípios; UF = Unidade da Federação

Fonte:

<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=13&dados=0>

#### 3.4. Caracterização da matriz produtiva

44. As atividades econômicas do estado do Amazonas são discriminadas no quadro 4 a seguir. A partir desses dados, é possível analisar a composição da matriz produtiva do estado, destacando a participação do Amazonas no valor adicionado a preços básicos, por atividade na economia.

45. Cabe mencionar a importância da atividade Administração, saúde e educação públicas e seguridade social na economia estadual, haja vista sua elevada participação no valor adicionado bruto (18,80%).

**Quadro 4 - Participação do Amazonas no Valor Adicionado Bruto (VAB) por atividade econômica 2012**

Contas Regionais do Amazonas - 2012	R\$ Milhões	Participação no VAB (%)	AM/Região Norte (%)	AM/Brasil (%)
Total do Valor Adicionado Bruto	52.577	100,00	25,90	1,40
Agropecuária	3.876	7,40	19,18	2,00
Indústria Extrativa	2.009	3,80	9,87	1,30
Indústria de Transformação	12.968	24,70	64,82	2,70
Construção Civil	2.866	5,50	19,88	1,30
Produção e Distribuição de Eletricidade e Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana	1.462	2,80	23,55	1,30
Comércio	5.708	10,90	25,38	1,20

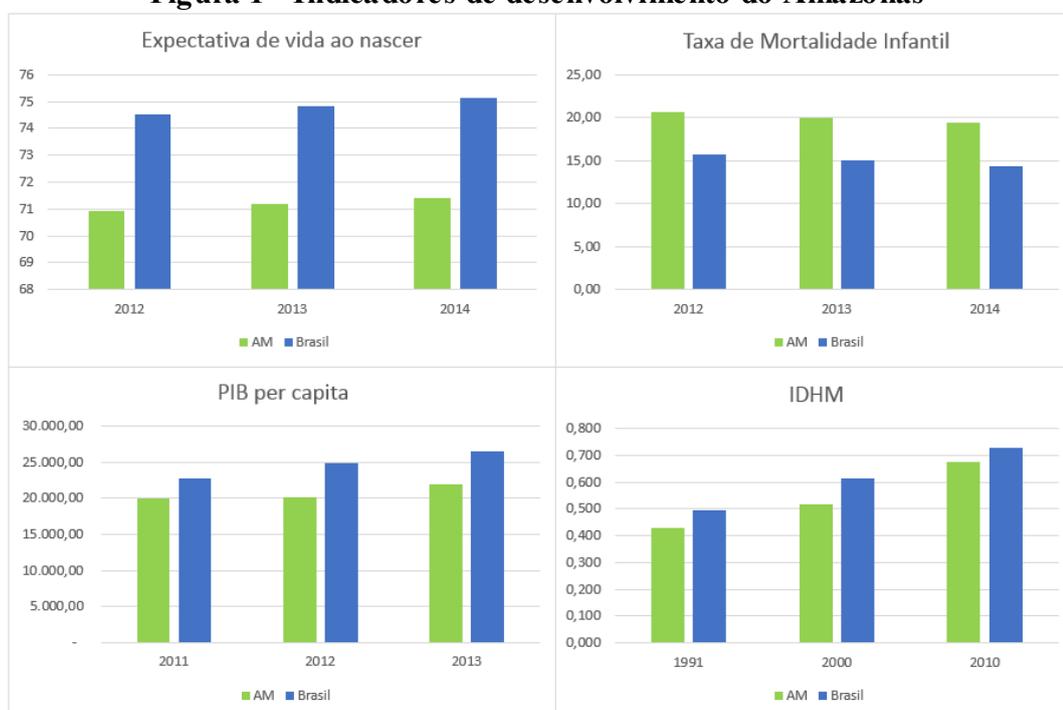
Transportes, Armazenagem e Correio	2.947	5,60	34,59	1,50
Serviços de Informação	745	1,40	30,95	0,70
Intermediação Financeira, Seguros e Previdência Complementar e Serviços Relacionados	1.323	2,50	22,51	0,50
Atividades Imobiliárias e Aluguéis	2.900	5,50	20,17	0,90
Administração, Saúde e Educação Públicas e Seguridade Social	9.863	18,80	20,18	1,60
Outros Serviços	5.911	11,20	30,70	1,00

Fonte: IBGE-  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default\\_ods\\_2002\\_2012.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_ods_2002_2012.shtm)

### 3.5. Indicadores Estratégicos para o Desenvolvimento

46. Os indicadores de desenvolvimento sustentável do IBGE utilizados encontram-se expostos na figura a seguir:

**Figura 1 - Indicadores de desenvolvimento do Amazonas**



Fonte: IBGE, <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>;  
<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94952.pdf>;  
<http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=am&tema=idhm>; Atlas Brasil 2013  
 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, <http://www.pnud.org.br/arquivos/fs1-idhm-brasil.pdf>

47. Da análise dos gráficos, observa-se que o estado do Amazonas apresenta indicadores de desenvolvimento socioeconômico inferiores à média nacional. A expectativa de vida ao nascer, nos anos de 2012 a 2014, é de aproximadamente 3,5 anos a menos que a do resto do país.

48. A taxa compõe a dimensão longevidade do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e é calculada com base na taxa de mortalidade geral e infantil, a classe de renda, o acesso a serviços de saúde, saneamento, educação, cultura e lazer, bem como nos índices de violência, criminalidade e poluição do local onde vive a população.

49. A propósito, a taxa de mortalidade infantil do Amazonas é superior em cerca de cinco óbitos de crianças com menos de um ano, a cada mil nascidos vivos, em relação à taxa do Brasil. Ademais, é o dobro da taxa considerada aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

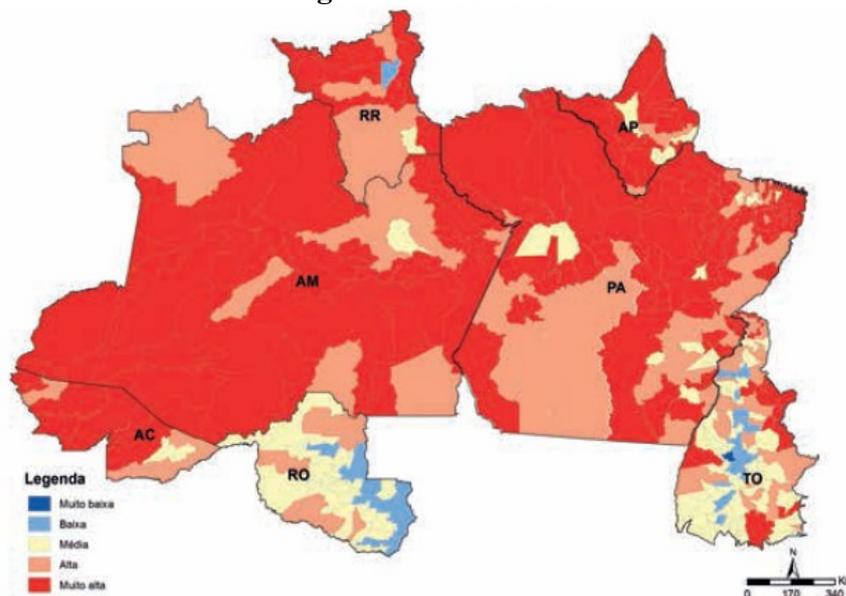
50. Por outro lado, quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), o Amazonas ocupa a 3ª posição relativa da variação real acumulada no período de 2010-2013, com 17,3% de variação. Detém a 15ª posição no ranking nacional, com participação de 1,6% no PIB brasileiro (IBGE, 2013, p. 13, 16).

51. Apesar da boa performance econômica do estado, o gráfico de IDHM (figura 2) demonstra baixo desenvolvimento humano em comparação ao índice nacional. Nesse sentido, convém trazer à colação 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. O índice 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.

52. Complementar ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o IVS traz dezesseis indicadores estruturados em três dimensões, a saber: 1) infraestrutura urbana; 2) capital humano; e 3) renda e trabalho, permitindo um mapeamento singular da exclusão e da vulnerabilidade social.

53. Na região norte (figura 3), 41,9% dos municípios estão no grupo de IVS muito alto. O estado que apresenta maior percentual de municípios nessa faixa do IVS é o Amazonas, com 80,6%, seguido do Pará, com 63,6%.

**Figura 2 - IVS 2010**



Fonte: Ipea, Atlas de Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros, [http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao_atlas_ivs.pdf)

54. Nesse contexto, a Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais da Suframa realizou importante análise da evolução dos indicadores socioeconômicos do Amazonas e da região norte, em resposta ao questionário aplicado pela equipe de auditoria (peça 33, p.23-27). Tais informações seguem descritas nos parágrafos seguintes.

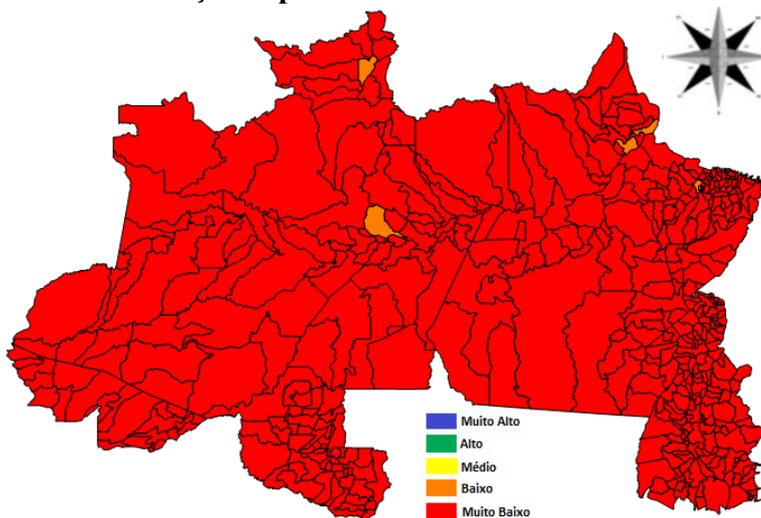
55. A maior parte do território interiorano do estado do Amazonas e de grande parte da porção noroeste da Amazônia brasileira estão em situação de isolamento geoeconômico e têm evoluído muito lentamente em termos de indicadores socioeconômicos que buscam mensurar o desenvolvimento da região ao longo do tempo.

56. Verifica-se nas figuras 4, 5 e 6 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), que são classificados em muito baixo (0,000 a 0,499), baixo (0,500 a 0,599), médio (0,600 a 0,699), alto (0,700 a 0,799) e muito alto (0,800 a 1,000) em desenvolvimento humano.

57. Observa-se na figura 4 (1991) que praticamente toda a região norte se encontrava na condição de muito baixo desenvolvimento humano, com exceção para Manaus/AM, Boa Vista/RR, Macapá/AP e Belém/PA, que se encontravam em situação não muito melhor, de baixo desenvolvimento humano.

**Figura 3 - Distribuição espacial do IDHM no Norte do Brasil em 1991**

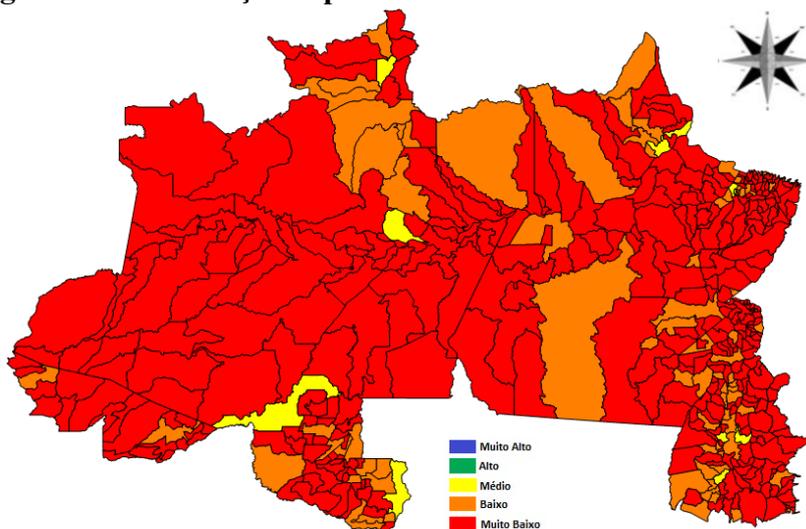


Fonte:

[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_municipal.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal.pdf),  
recorte elaborado pela COGEC/Suframa através do software IpeaGeo 2.0.0

58. Na figura 5 (2000) a distribuição apresenta uma pequena melhora com a evolução de algumas capitais da região norte, inclusive Manaus, para o nível de médio desenvolvimento humano, contudo a maioria dos municípios do interior do Amazonas e do sudoeste da região norte permaneceu por dez anos em situação inalterada de muito baixo desenvolvimento humano.

**Figura 4 - Distribuição espacial do IDHM no Norte do Brasil em 2000**



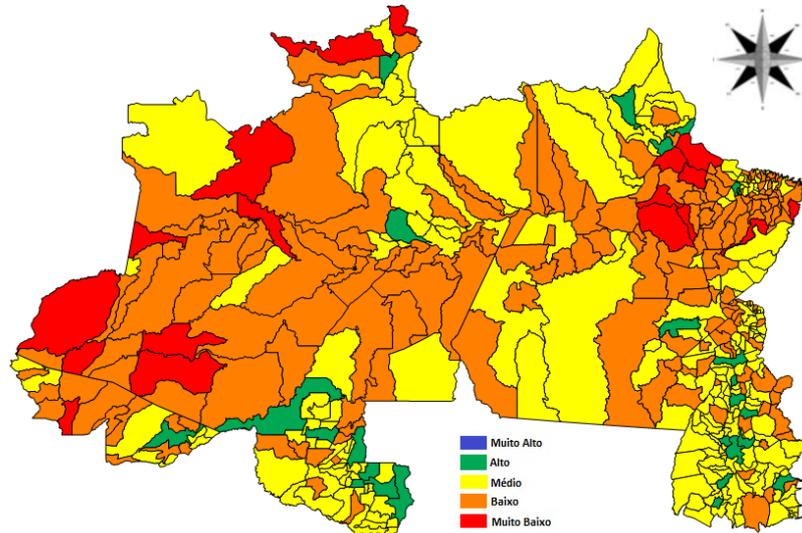
Fonte:

[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_municipal.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal.pdf),  
recorte elaborado pela COGEC/Suframa através do software IpeaGeo 2.0.0

59. Na figura 6 (2010) já se observa uma expressiva melhoria do IDHM ao sul e no leste da região norte e na **hinterland** da Amazônia. O município de Manaus já se apresenta como alto desenvolvimento humano, ao passo que alguns municípios a oeste do estado do Amazonas ainda

se encontram na condição de baixo IDHM. Alguns inclusive permaneceram em muito baixo desenvolvimento humano. Essa caracterização evidencia a diversidade de dinâmicas socioeconômicas existentes no Amazonas e na região norte.

**Figura 5 - Distribuição espacial do IDHM no Norte do Brasil em 2010**



Fonte:

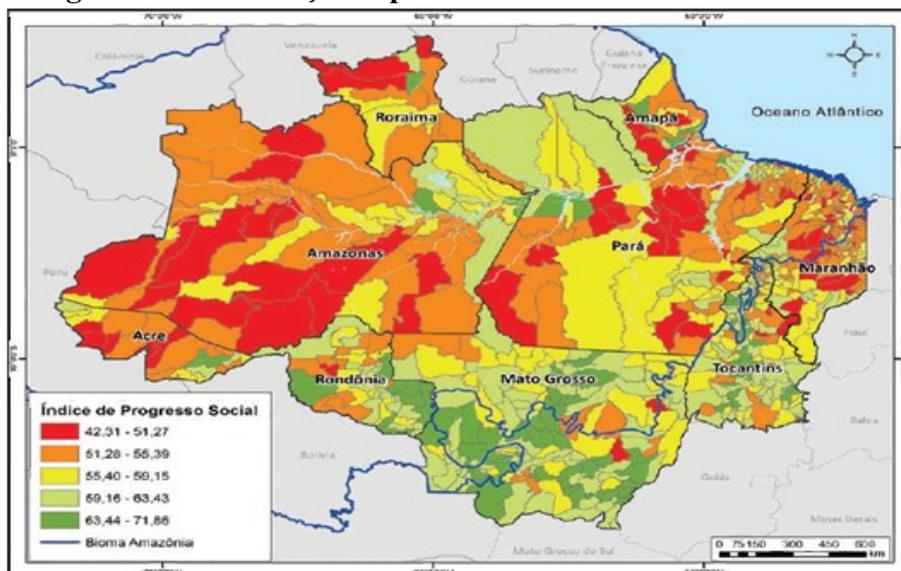
[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_municipal.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal.pdf),  
recorte elaborado pela COGEC/Suframa através do software IpeaGeo 2.0.0

60. A análise realizada a partir da distribuição do IDHM pode conter algumas ressalvas, em especial quando considerada a dimensão da renda da população que faz parte do referido índice, mas que pode conter algum viés de distorção caso exista uma forte concentração de renda no município.

61. Assim, para corroborar a análise anterior, pode-se combinar a visão geral estabelecida pela evolução do IDHM com o Índice de Progresso Social (IPS) recentemente elaborado por um grupo de pesquisadores de Harvard e que foi metodologicamente aplicado à Amazônia pelo Imazon e publicado em 2015 com base nos dados de 2014. O IPS busca retratar a realidade social assim como o IDHM, mas com menor influência da renda sobre os resultados.

62. Na figura 7 (IPS-2014) observa-se uma forte concentração dos indicadores mais elevados nas bordas sul e leste da Amazônia e em algumas ‘ilhas’, provavelmente relacionadas às capitais das unidades da Federação e em alguma medida onde se encontram empreendimentos relacionados à exploração mineral e a regimes de exceção fiscal, como é o caso de Manaus e das Áreas de Livre Comércio (ALC). Apesar da evolução do IDHM, o oeste do estado do Amazonas permanece com baixos indicadores sociais.

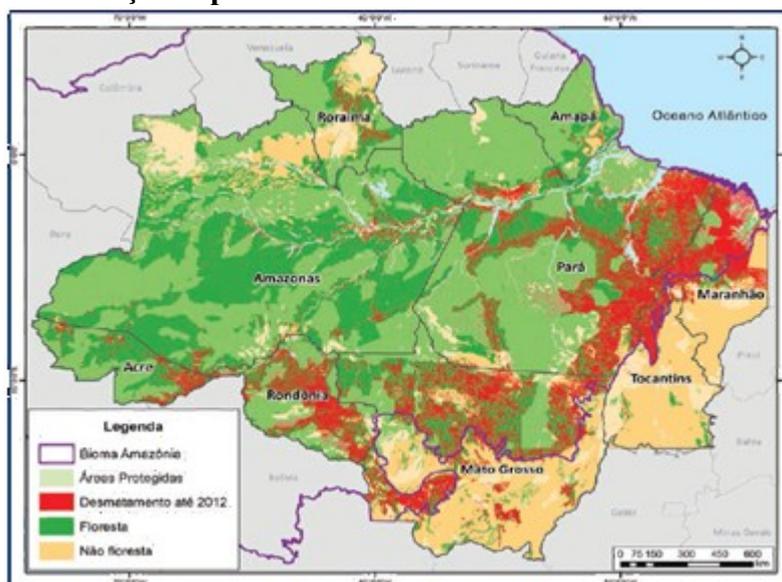
**Figura 6 - Distribuição espacial do IPS no norte do Brasil em 2014**



Fonte: Índice de Progresso Social da Amazônia brasileira, Imazon, 2015.

63. Importante observar na figura 8 que uma parte expressiva das áreas com graves indicadores de desmatamento são as mesmas 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.

**Figura 7 - Distribuição espacial do desmatamento acumulado na Amazônia em 2012**



Fonte: Índice de Progresso Social da Amazônia brasileira, Imazon, 2015.

64. A propósito, 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.

65. Estimativa do Prodes aponta a taxa de 5.831 km<sup>2</sup> 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.

66. 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.

#### 4. RECURSOS PÚBLICOS DISPONIBILIZADOS AO AMAZONAS

67. O quadro 5, a seguir, apresenta os valores financeiros disponibilizados ao estado do Amazonas, incluindo seus municípios. Os dados foram obtidos junto à SecexFazenda, no âmbito da fiscalização que aquela unidade realizou cujo objetivo era identificar os riscos para a sustentabilidade e a eficiência do financiamento regional (TC 011.432/2015-2).

68. A SecexFazenda levantou e analisou as fontes de recursos utilizadas por estados e municípios em suas políticas públicas. Para tanto, coletaram-se diversas bases de dados, contendo as fontes de recursos desses entes, para o período 2000-2015, quais sejam: i) arrecadação própria; ii) transferências voluntárias; iii) transferências obrigatórias (legais e constitucionais); iv) operações de crédito.

69. A Secex-AM utilizou o somatório dos recursos financeiros descritos nos itens i a iv, referidos no parágrafo anterior, concernentes ao estado do Amazonas e a seus municípios, bem como à região norte e ao Brasil, no período 2012-2014.

70. Foi possível estabelecer uma análise comparativa entre o quantitativo de recursos destinados ao estado do Amazonas comparativamente com a região norte e com o Brasil, em termos absolutos e relativos, conforme se depreende do quadro a seguir:

**Quadro 5 - Total de recursos financeiros disponibilizados ao AM e comparativo com a população do estado/Região Norte/Brasil**

Recursos Financeiros 2012-2014 (R\$)						
Ano	AM	Reg. N	Brasil	AM/ Reg. N (%)	AM/ Brasil (%)	Reg. N/ Brasil (%)
2012	18.359.207.226,33	76.585.008.410,29	979.695.088.702,91	23,97%	1,87%	7,81%
2013	20.786.144.212,28	83.702.188.973,62	1.084.730.629.649,11	24,83%	1,91%	7,71%
2014	22.255.061.576,54	89.205.125.062,19	1.133.742.108.874,91	24,95%	1,96%	7,86%
População (hab)						
Ano	AM	Reg. N	Brasil	AM/ Reg. N (%)	AM/ Brasil (%)	Reg. N/ Brasil (%)
2012	3.740.976	16.730.156	199.242.462	22,36%	1,88%	8,40%
2013	3.807.921	16.983.484	201.032.714	22,42%	1,89%	8,45%
2014	3.873.743	17.231.027	202.768.562	22,48%	1,91%	8,50%

Fonte: população: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>

71. Observa-se que o percentual de recursos financeiros disponibilizados ao estado do Amazonas (1,87%) guarda proporcionalidade com o percentual de habitantes em relação ao país (1,88%) ao longo dos exercícios de 2012 a 2014.

72. Apesar disso, os índices socioeconômicos do Amazonas encontram-se em patamar muito inferior em relação à média nacional. O fato expõe a necessidade de reflexão sobre os critérios utilizados para priorizar e quantificar as transferências de recursos voluntárias e obrigatórias da União para os estados com baixo desenvolvimento humano, como o estado do Amazonas. No entanto, essa análise não integra o objeto da presente fiscalização.

73. Ademais, esta Corte se pronunciou sobre o tema em trabalho realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), no âmbito do TC [018.524/2014-1](#) (Acórdão 2320/2014-TCU-Plenário), nos seguintes termos:

‘Verificou-se, também, duplo prejuízo ao desenvolvimento regional. Primeiro na concessão da renúncia tributária, que é direcionada prioritariamente para o Sudeste. Segundo, no reflexo da desoneração na redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação, que afeta precipuamente o Nordeste, contribuindo para reforçar as disparidades entre as regiões (itens 2.1.8.17 e 2.1.8.18).’

## 5. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

74. A implementação da concepção de desenvolvimento sustentável é um problema com que ainda se debate a sociedade mundial. O fato de ser o maior estado da federação, ao mesmo tempo em que confere ao Amazonas riquezas naturais sem igual, oferece, por outro lado, peculiaridades e entraves ao seu processo de desenvolvimento, sobretudo na parte de infraestrutura.

75. Embora os programas sociais tenham melhorado os indicadores sociais nos últimos anos, ainda hoje, uma parcela significativa da população do estado vive em condições insalubres e abaixo da linha da pobreza. Ao mesmo tempo, segundo dados do IBGE, de 2012 (Quadro 4), a contribuição do Amazonas para a formação do Produto Interno Bruto do Brasil não alcança 2%.

76. Nesse contexto, é preciso compatibilizar o desenvolvimento econômico com o social e com a proteção ao meio ambiente. Tal mudança de paradigmas estabelece um novo cenário 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.

77. Levantaram-se os principais desafios para o desenvolvimento do estado do Amazonas, a partir de planos governamentais (federal e estadual) e de aplicação de questionário de pesquisa com especialistas da área acadêmica, técnicos de órgãos de pesquisa e de desenvolvimento. O resultado compõe o anexo I.

78. A seguir, são apresentados, por eixo, os entraves ao desenvolvimento do Amazonas mais citados pelos especialistas, bem como os riscos correlatos e as propostas de ações de controle para mitigar tais riscos.

### 5.1. Institucional

79. No eixo institucional, a melhoria das telecomunicações e o acesso amplo à **internet**, principalmente no interior do estado, foram amplamente citados pelos entrevistados como desafio ao desenvolvimento do estado.

80. Nesse mundo globalizado, na chamada era do conhecimento, não há como o estado se desenvolver sem estar conectado à rede mundial de computadores. O governo federal lançou recentemente o Projeto Amazônia Conectada instituído pela Portaria Interministerial 586, de 22/7/2015, portaria conjunta entre os Ministérios da Defesa, Comunicações e Ciência, Tecnologia e Inovação.

81. O Programa Amazônia Conectada caracteriza-se pela implementação de um **backbone** de fibra óptica com cerca de 8 mil km de extensão, lançado nos leitos dos afluentes da bacia amazônica, a partir do qual vários serviços serão disponibilizados para a população ribeirinha, incluindo ainda órgãos públicos, unidades de ensino, organizações militares, entre outros.

82. O governo espera que, ao concluir esse programa, seja possível oferecer para a população do interior do estado do Amazonas uma série de serviços de rede de dados, como a **internet**, telemedicina, universidade à distância, interconexão entre saúde, segurança pública, trânsito e turismo.

83. Nesse contexto, o programa deverá ser objeto de avaliação para futuros trabalhos, contudo o assunto deixou de ser aprofundado neste levantamento, dado o seu pouco tempo de execução.

84. Entre os desafios da governança institucional, apresenta-se a seguir o risco oriundo da ausência de integração entre os diversos planos e órgãos voltados para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades.

#### 5.1.1. Falta de integração entre os diversos planos e os diversos órgãos voltados para o desenvolvimento regional

85. Muitos são os planos, programas e projetos, de intervenção estatal, voltados para a redução das desigualdades sociais e regionais, que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, descrito na Constituição de 1988. No entanto, tais instrumentos de planejamento governamental passaram a sofrer elevado grau de restrição orçamentária e financeira, de forma que a execução das ações mitigadoras das desigualdades sofre forte esvaziamento, com resultados pífios ou nulos.

86. Atualmente podemos citar, entre outros, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA); a Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia (PDIAL); o Programa de Integração Inter-regional da Amazônia; e o Estudo de Identificação dos Microeixos de Transporte de Cargas dos Estados do Amapá, Amazonas e Pará.

87. Enviaram-se ofícios ao Ministério da Integração Nacional (peça 6), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 7) e à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR) – peça 8, nos quais foram solicitados relatórios de avaliação, contendo indicadores, metas, orçamento e execução por programa e ação, da execução dos planos estratégicos, táticos ou operacionais voltados para o desenvolvimento da região norte e para o Governo do Estado, em que foi perguntado especificamente sobre o Amazonas.

88. A Secretaria de Assuntos Estratégicos, por meio do Ofício 229/2015-SE/SAE-PR (peça 14), informou que é coordenadora da Comissão Gestora do Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado em maio de 2008, e que não existem relatórios de avaliação do PAS contendo indicadores, metas, orçamento e execução por programa e ação, haja vista que a SAE/PR não possui atuação direta nem executa orçamento específico na região norte do país.

89. Argumentou que o PAS apresenta um conjunto de compromissos e diretrizes que devem ser considerados quando da elaboração de políticas públicas para uma Amazônia Sustentável. Não é composto por um conjunto de indicadores e metas vinculados a orçamentos e executado por programas e ações governamentais da SAE/PR. É uma referência que deve ser considerada pelos órgãos públicos na definição de políticas.

90. A Secretaria Executiva do Ministério da Integração (MI) encaminhou cópia do ofício do TCU às demais secretarias do MI e às autarquias ligadas àquele Ministério, em cujas respostas destacam-se as da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) – peça 23, p. 10 – e as da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) – peça 24.

91. A primeira informou que não possui documentos relacionados à PNDR e ao PRDA, todavia gerencia os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento que constituem os principais instrumentos de financiamento de atividades intrínsecas à PNDR e encaminhou o acompanhamento dos fundos da região norte (peça 23, p. 13-32).

92. Por sua vez, a Sudam ressalta que o PRDA, elaborado para o período 2012-2015, embora tenha sido aprovado pelo Conselho Deliberativo da Sudam, teve seu projeto de lei encaminhado ao Ministério da Integração Nacional, para posterior envio ao Congresso Nacional. Todavia, até a presente data, não foi aprovado, encontrando-se atualmente em fase de avaliação e adequação pela Sudam, com o propósito de alinhamento às novas diretrizes do governo federal para o período de 2016-2019. Ressalta-se que a Sudam, ainda, não dispõe de relatórios de avaliação dos planos, estratégicos, mas estão sendo envidados esforços para esse fim (peça 24).

93. Quanto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), este se pronunciou, por meio da Nota Técnica SEI 2757/2015-MP (peça 31, p. 5-7), na qual discorre sobre o Plano Plurianual (PPA) e esclarece que a regionalização do PPA dialoga com os recortes territoriais utilizados em cada política pública, podendo ser tanto expressa em macrorregiões, estados ou municípios, como, em região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral.

94. Informa que a atual metodologia do PPA buscou torná-lo mais estratégico, de modo a evitar sobreposições e a atuar de forma complementar a outros instrumentos que também dialogam com território, como a Lei Orçamentária e os planos setoriais. Logo, o PPA não é extensivo na identificação de todas as políticas executadas na região norte e apresenta um recorte da atuação do governo federal no território.

95. Em relação ao Governo do Amazonas, por meio do Ofício 481/2015-GS/SEPLAN-CTI (peça 30, p. 1-4), a Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (Seplan-CTI) discorreu sobre o documento intitulado ‘Planejamento Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Amazonas 2012-2030’. Informou que tal documento consubstanciará a proposta final intitulada Plano de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (PDAM), que está em fase de ajustes e elaboração e com horizonte temporal até 2027. Quanto a relatórios de avaliações, limitaram-se a encaminhar avaliações do PPA estadual 2012-2014.

96. Com base nas respostas dos órgãos consultados, pode-se afirmar que não há acompanhamento para verificar a eficácia dos planos voltados para o desenvolvimento regional, tampouco interação entre eles.

97. Em trabalho realizado pela Secex/AM (TMS Amazônia), sob a relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer, verificou-se que (TC 019.720/2007-3, Acórdão 1097/2008-Plenário):

‘2.36 Com base nas entrevistas e nos questionários, constatou-se que não há um organismo que exerça a coordenação das ações do Governo Federal na região Amazônica, fundamental para compatibilizar as suas diferentes áreas de atuação, assegurando a otimização dos escassos recursos públicos e minorando a superposição de esforços.

2.37 Afinal, existem atualmente vários programas governamentais implementados na Região, com ações voltadas para a proteção ambiental e para o desenvolvimento sustentável, previstos nas leis orçamentárias federais e decorrentes de outros planos/políticas nacionais ([Programa de Áreas Protegidas da Amazônia] Arpa, [Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil] PPG7, [Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária] II PNRA, [Plano Nacional de Ordenação Territorial] PNOT, [Plano Nacional de Desenvolvimento Regional] PNDR, PAC Amazônia, PAC Ciência e Tecnologia, PAC Indígena e outros), porém não existe um órgão que exerça a coordenação dessas ações federais.

2.38 A efetividade de qualquer plano de desenvolvimento depende do quadro institucional existente e da coordenação das ações implementadas. Ao longo do tempo, segundo diagnosticado no PAS, várias instituições dedicadas ao desenvolvimento da Amazônia foram sendo criadas, porém com objetivos diversos, associados a momentos específicos do debate político, o que dificultava esforços de coordenação.’

98. Transcorridos oito anos, observa-se que a situação não mudou. De nada adianta a existência de instrumentos de planejamento se eles não são executados. Ademais, o planejamento deve ocorrer de forma integrada entre os diversos órgãos voltados para o desenvolvimento regional. A SAE informa que, desde 2008, coordena a gestão do Plano Amazônia Sustentável, porém não acompanhou sua execução, como comentado acima. Registre-se que tal secretaria foi extinta durante o período de execução desta fiscalização, conforme art. 3º, do Decreto 8.578, de 26 de novembro de 2015.

99. Assim, a principal medida a ser adotada é a execução do planejamento (planos, programas e projetos) como instrumento norteador das ações estatais no território visando ao desenvolvimento regional e à redução das desigualdades.

#### 5.1.1.1. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

100. Observou-se como fraqueza que o estado possui estruturas gerenciais complexas que envolvem diferentes organizações governamentais, de uma mesma esfera ou de esferas de governo diferentes, e organizações não-governamentais. Todavia depreendeu-se como oportunidade o fato de já existir na estrutura do governo federal o Ministério da Integração Nacional, com competência de estabelecer estratégias de integração das economias regionais e gerenciar os recursos dos fundos de investimentos regionais.

101. Esse Ministério pode assumir o papel de órgão dotado de ações estratégicas na Amazônia, a partir do entendimento de que se trata de uma região prioritária de ação institucional, conforme consta da PNDR, colaborando, dessa forma, com o desenvolvimento do Amazonas.

#### 5.1.1.2. Risco

102. O risco alusivo à falta de integração entre os diversos planos e órgãos voltados para o desenvolvimento regional é a ocorrência de atuações desconexas que impossibilitam que as políticas públicas direcionadas para esse desenvolvimento sejam eficazes.

#### 5.1.1.3. Possíveis ações de controle

103. Com vistas a mitigar tais riscos, pode-se recomendar à Casa Civil, ao MPOG e ao Ministério da Integração Nacional que:

a) envidem esforços para implementar efetivamente os diversos planos de caráter macrorregional e sub-regionais existentes, tais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia (PDIAL), Programa de Integração Inter-regional da Amazônia, e o Estudo de Identificação dos Microeixos de Transporte de Cargas dos Estados do Amapá, Amazonas e Pará;

b) fortaleçam a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), dotando o órgão de orçamento, capital humano e força política necessários à sua atuação como instância de coordenação da governança territorial em múltiplas escalas.

### 5.2. *Gestão Ambiental*

104. A preocupação em desenvolver o estado mantendo a floresta em pé foi fator preponderante nas respostas à pesquisa. Nesse sentido, apontaram a necessidade de inovação, bem como desenvolver políticas públicas de educação e conscientização ambiental da população. Os dois itens mais citados pelos especialistas dizem respeito à não conclusão do Zoneamento Ecológico-econômico (ZEE) e aos problemas de infraestrutura de saneamento básico, os quais serão tratados a seguir.

#### 5.2.1. Não conclusão do Zoneamento Ecológico-econômico (ZEE)

105. O ZEE tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. Para tanto, parte do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos.

106. De acordo com o Decreto 4.297, de 10 de julho de 2002, o ZEE ‘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 e tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas’.

107. O ZEE é executado de forma compartilhada entre a União, os estados e os municípios, com normas de cooperação fixadas na Lei Complementar 140/2011, no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente, prevista no art. 23 da Constituição Federal de 1988.

108. A efetiva contribuição do ZEE para a transição à sustentabilidade, segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), depende da capacidade do poder público e do setor privado de internalizá-lo nos diversos planos, programas, políticas e projetos e de integrá-lo aos demais instrumentos de planejamento e ordenamento territorial.

109. O MacroZEE da Amazônia Legal foi aprovado por meio do Decreto federal 7.378, de 1º/12/2010, com a finalidade de assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento regional, indicando estratégias produtivas e de gestão ambiental e territorial em conformidade com a diversidade ecológica, econômica, cultural e social da Amazônia.

110. A Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amazonas (Sema) informou, por meio do Ofício 798/2015-GS, de 14/8/2015 (peça 30, p. 61-66), que o processo de ZEE do estado do Amazonas iniciou-se em 1996, com o Decreto estadual 16.948, de 10 de janeiro de 1996, que instituiu o grupo de trabalho – GT/IPAAM para discutir e elaborar as principais orientações sobre o Plano Ambiental do Estado do Amazonas (PAEA). Naquele ano também foi criada a Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE), mediante o Decreto 17.199, de 22 de maio de 1996.

111. Em 2005, iniciou-se o Macrozoneamento Ecológico Econômico (MZEE) do estado, concluído em 2009, na escala de 1:1.000.000, e instituído pela Lei Estadual 3.417, de 31 de julho de 2009 (peça 30, p. 67-68), documento balizador do uso e ocupação do solo e da utilização racional dos recursos naturais, cujas diretrizes e critérios passam a nortear as políticas públicas estaduais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e à promoção do bem-estar da população, nos termos do art. 1º da referida lei.

112. Note que desde os passos iniciais do processo de ZEE do Amazonas até a obtenção do MZEE, transcorreram cerca de treze anos. Ademais, a Lei Estadual 3.417/2009 instituiu que o

órgão estadual do meio ambiente deveria proceder ao detalhamento do MZEE, de modo a executar o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do estado do Amazonas, em escala 1:250.000, em prazo não superior a três anos, contados da publicação da lei, ocorrida em 31/7/2009.

113. Ocorre que o prazo inicialmente previsto expirou em julho de 2012, sem que houvesse sido concluído o ZEE do estado. Atualmente, foi realizado apenas o ZEE da sub-região do Purus (peça 30, p. 62; peça 38, p. 2), na escala 1:250.000, abrangendo os municípios de Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini e Tapauá, com área total de aproximadamente 252.985 km<sup>2</sup>. Tal ZEE foi instituído por meio da Lei Estadual 3.645, de 8 de agosto de 2011, que estabeleceu diretrizes de uso e ocupação do solo (peça 30, p. 69-71).

114. A Sema informou ainda que, em continuidade ao processo, priorizou o zoneamento da sub-região do Madeira, no sudeste do estado, com vistas à redução do alto índice de desmatamento nessa área. Atualmente, esse ZEE está em fase de planejamento, tendo sido estabelecido Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério do Meio Ambiente com essa finalidade (peça 38, p. 2 – site do MMA).

115. O órgão discute ainda a possibilidade de realizar, paralelamente, o ZEE da Região Metropolitana de Manaus (que inclui treze municípios: Manacapuru, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Iranduba, Manaus, Novo Airão, Careiro da Várzea, Careiro, Manaquiri, Autazes, Itapiranga e Silves, pertencentes à 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> sub-região).

116. A propósito, o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) estipula o prazo de cinco anos para que os estados elaborem e aprovelem seus ZEE, segundo metodologia unificada estabelecida em norma federal (art. 13, § 2º).

117. A lei foi publicada no DOU de 28/5/2012, logo, o prazo se encerrará em 2017. Ressalte-se que o estado é composto de nove sub-regiões e ainda restam oito não mapeadas pelo ZEE, que representam cerca de 1.306.163,89 km<sup>2</sup>. Portanto, a maior parte do território do Amazonas está pendente de zoneamento e, em face do andamento atual do ZEE, verifica-se que o cenário do Amazonas não é favorável para a conclusão do processo no prazo legal.

118. A Sema informou ainda que, no período de 1997 a 2007, o Ministério do Meio Ambiente repassou a Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA), mediante convênio, o aporte financeiro no valor de R\$ 9.630.471,54, sendo R\$ 1.305.891,41 destinados ao ordenamento territorial.

119. Ademais, declarou que os OEMA possuem infraestrutura insuficiente, razão pela qual esses recursos foram aplicados no Programa de Gestão Ambiental Integrada (PGAI). As principais atividades do programa consistem em: (i) gestão do conhecimento e descentralização; (ii) ordenamento territorial (que inclui o Macro ZEE e ZEE Sistemático e Participativo); e (iii) controle ambiental.

120. Nesse contexto, a Sema contratou recursos humanos mediante bolsas de longa duração do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Programa ‘ZEEZAE-AML – Uniformização do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal e Integração com os Zoneamentos Agroecológicos da Região’. Tais bolsas de estudo, no total de três, visam a realizar o ‘Diagnóstico Socioeconômico da Sub-Região do Madeira’.

121. Entre as dificuldades para concluir o ZEE do Amazonas, a Sema relatou a grande extensão territorial do estado e suas peculiaridades, o que demanda elevado montante de recursos financeiros para levantamento de dados e informações em campo, principalmente para regiões ainda pouco estudadas. Outra dificuldade consiste na existência de informações desatualizadas, o que implica mais gasto de tempo e recursos para a coleta de dados primários.

122. O órgão estadual do meio ambiente também mencionou que as constantes mudanças nas administrações municipais contribuem para a descontinuidade dos processos de elaboração do ZEE, bem como que as divergências entre as esferas de governo dificultam atingir o censo comum para estabelecer cenários.

123. A Sema informou ainda que, atualmente, os recursos federais foram direcionados para a realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Sendo assim, há necessidade de que o Governo Federal destine recursos financeiros para a realização do ZEE. Na gestão atual, o órgão dispõe de R\$ 600.000,00, provenientes da Agência de Cooperação Alemã (KfW), os quais se mostram insuficientes, dada a extensão do território do estado e a demanda de levantamentos de dados. De igual modo, há escassez de recursos humanos, pelo que a Sema firmou parceria com outras secretarias de estado para a execução do ZEE, as quais também possuem limitações de pessoal.

#### 5.2.1.1. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

124. Os pontos fortes do Amazonas na área ambiental consistem na rica biodiversidade que possibilita desenvolver produtos tais como: fitofármacos, fitocosméticos, alimentos nutracêuticos, essências, extratos aromáticos, além de riquezas minerais. Ademais, o Amazonas detém a segunda maior reserva de gás do país.

125. Há de se mencionar que o estado detém alto índice de preservação de sua cobertura florestal, de 92,84%, e também um dos maiores mananciais de água doce do mundo.

126. As potencialidades para o ecoturismo surgem ainda como um dos pontos fortes do estado a ser explorado.

127. Aliado a tais pontos fortes, existe a oportunidade de utilizar os recursos do Fundo Amazônia, disponibilizados para ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia, bem como a atuação do governo federal para disponibilização de recursos por meio de fundos de investimentos regionais (FNO, Finam).

128. Ocorre que, a despeito disso, o ZEE ainda não foi concluído, o que representa uma fraqueza, com perda da oportunidade de utilização das riquezas do estado em prol do seu desenvolvimento. Ou seja, sem o ZEE não há um mapeamento das áreas com possibilidade de utilização econômica sustentável, o que prejudica o planejamento de ações estratégicas de desenvolvimento a partir das potencialidades locais.

129. Some-se a isso a carência de pesquisas científicas para desenvolver tecnologia voltada para produtos regionais com interesse de mercado.

#### 5.2.1.2. Risco

130. A falta de conclusão do ZEE dificulta o planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e a promoção do bem-estar da população do Amazonas, pois esse documento deveria ser o balizador do uso e ocupação do solo e da utilização racional dos recursos naturais do estado.

#### 5.2.1.3. Possíveis ações de controle

131. A fim de mitigar tais riscos, sugere-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Governo do Estado do Amazonas que adotem medidas com vistas a concluir o ZEE no prazo estipulado no art. 13, § 2º, da Lei 12.651/2012, bem como estabeleçam metas e respectivas datas de cumprimento, considerando que apenas uma entre as nove sub-regiões foi mapeada até o momento.

132. Cabe ainda noticiar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Ministério Público do Estado do Amazonas e ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), para adoção das medidas que entenderem cabíveis.

### **5.2.2. Saneamento básico inadequado**

133. O Amazonas possui acentuada deficiência de infraestrutura de saneamento básico. No interior do Amazonas, 70,3% apresenta saneamento inadequado. Pouco mais da metade da população (64,56%) possui acesso adequado à rede de água, o que representa o quinto pior índice do Brasil nesse quesito (Fundação Abrinq, 2014).

134. De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS 2013), do Ministério das Cidades o estado possui índice de atendimento total de água de apenas 36,16% e alto nível de perda de água, que atinge 76,54% (índice de perdas na distribuição). A coleta de

esgoto apresenta índice alarmante de 4,12% (índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água), e o tratamento de esgoto de 5,63% (índice de esgoto tratado referido à água consumida) – Instituto Trata Brasil, 2015.

135. O ranking do Instituto Trata Brasil relativo ao percentual de estados com coleta de esgoto, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2014 indica que o Amazonas possui apenas 26,7% dos domicílios com coleta de esgoto – Instituto Trata Brasil, 2015.

136. Segundo a pesquisa, a região norte permanece como a pior região do país em saneamento, com apenas 21,2% dos domicílios com o serviço de coleta. Ademais, apenas 14,7% do esgoto é tratado. A pior situação entre todas as regiões (SNIS 2013) – Instituto Trata Brasil, 2015.

137. O número de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de água aumentou em relação ao Pnad 2013: 1,9 milhão a mais, com o percentual no total de domicílios crescendo de 85% para 85,4%; e a coleta de lixo, com 2,0 milhões a mais, aumentando de 89,4% para 89,8% (fonte: Portal Brasil).

138. Em resposta aos questionários aplicados, os especialistas corroboraram esses dados, apontando a deficiência de saneamento básico como um dos principais desafios a serem superados no estado.

139. Apesar dos baixíssimos índices de saneamento básico, os investimentos no Amazonas nessa área são poucos, o que aponta para a continuidade desse quadro. Dados da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, com base nas informações dos prestadores de serviços participantes do SNIS, dão conta de que os investimentos realizados de 2011 a 2013 no estado do Amazonas não alcançaram 1% do investimento total, sendo que o estado de São Paulo concentrou nesses anos mais de 30% dos investimentos, conforme indica a figura a seguir:

**Figura 8 - Investimentos realizados em 2013, 2012 e 2011 (SNIS 2013)**

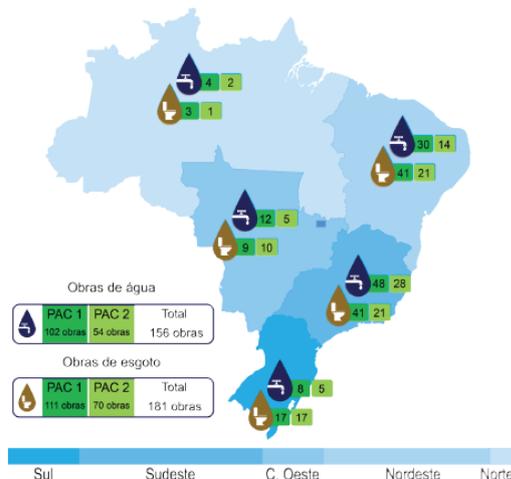
Estado	2013		2012		2011		Total	
	(R\$ milhões)	(%)	(R\$ milhões)	(%)	(R\$ milhões)	(%)	(R\$ milhões)	(%)
São Paulo	3.476,0	33,15	3.325,8	34,10	3.159,1	37,71	9.960,9	34,81
Minas Gerais	1.047,1	9,99	986,9	10,12	803,6	9,59	2.837,6	9,92
Bahia	573,2	5,47	756,2	7,75	522,2	6,23	1.851,6	6,47
Paraná	830,1	7,92	510,9	5,24	375,0	4,48	1.716,0	6,00
Rio Grande do Sul	428,0	4,08	654,7	6,71	568,1	6,78	1.650,8	5,77
Pernambuco	745,9	7,11	408,2	4,19	365,9	4,37	1.520,0	5,31
Rio de Janeiro	452,1	4,31	580,7	5,95	457,0	5,45	1.489,8	5,21
Goiás	446,2	4,26	366,1	3,75	314,1	3,75	1.126,4	3,94
Espírito Santo	382,1	3,64	345,2	3,54	376,7	4,50	1.104,0	3,86
Santa Catarina	291,3	2,78	339,3	3,48	268,8	3,21	899,4	3,14
Ceará	206,2	1,97	218,1	2,24	238,0	2,84	662,3	2,31
Mato Grosso do Sul	236,6	2,26	167,5	1,72	93,2	1,11	497,3	1,74
Mato Grosso	177,1	1,69	249,1	2,55	55,1	0,66	481,3	1,68
Distrito Federal	158,2	1,51	125,6	1,29	138,3	1,65	422,1	1,48
Pará	145,4	1,39	89,8	0,92	48,4	0,58	283,6	0,99
Roraima	101,9	0,97	73,9	0,76	94,9	1,13	270,7	0,95
Paraíba	148,4	1,42	70,3	0,72	24,3	0,29	243,0	0,85
Sergipe	84,6	0,81	64,9	0,67	91,6	1,09	241,1	0,84
Rio Grande do Norte	109,9	1,05	76,9	0,79	49,7	0,59	236,5	0,83
Tocantins	88,6	0,84	73,5	0,75	60,2	0,72	222,3	0,78
Rondônia	19,8	0,19	53,4	0,55	136,8	1,63	210,0	0,73
<b>Amazonas</b>	<b>86,6</b>	<b>0,83</b>	<b>48,6</b>	<b>0,50</b>	<b>44,3</b>	<b>0,53</b>	<b>179,5</b>	<b>0,63</b>
Piauí	62,8	0,60	72,6	0,74	37,3	0,45	172,7	0,60
Maranhão	114,2	1,09	17,6	0,18	17,1	0,20	148,9	0,52
Acre	26,5	0,25	32,5	0,33	18,9	0,23	77,9	0,27
Amapá	22,4	0,21	25,3	0,26	11,7	0,14	59,4	0,21
Alagoas	12,7	0,12	20,0	0,21	8,0	0,10	40,7	0,14
<b>Brasil</b>	<b>10.485,2</b>	<b>100,0</b>	<b>9.753,7</b>	<b>100,0</b>	<b>8.378,3</b>	<b>100,0</b>	<b>28.617,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos (SNIS 2013) <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2013>

140. A Lei 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e o define como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: 1) abastecimento de água potável; 2) esgotamento sanitário; 3) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; 4) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

141. O Instituto Trata Brasil realizou o acompanhamento das obras de saneamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No diagnóstico de 2015, com informações referentes ao final de 2014, o Instituto observou o avanço de uma amostra de 337 obras, sendo 181 de água e 156 de esgotos, divididas em PAC 1 e 2 (vide figura 8), localizadas em municípios com população a partir de 500 mil habitantes, no valor total de R\$ 21,09 bilhões. Os dados são do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outros órgãos oficiais.

**Figura 9 - Distribuição das obras da amostra por localização dos investimentos**



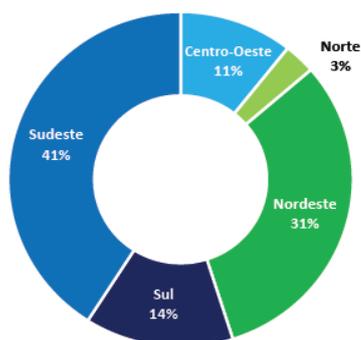
Fonte: Instituto Trata Brasil: 6 anos de acompanhamento do PAC saneamento - <http://www.tratabrasil.org.br/data/files/de-olho-no-pac/2015/De-Olho-no-PAC.pdf>

142. O estudo concluiu que a maior parte dos recursos totais alocados nas obras de esgoto está em São Paulo - SP (25%), que é seguido pelo Rio de Janeiro (11%) e Minas Gerais (10%). SP concentra um terço dos recursos das obras de esgoto do PAC 2. Ou seja, a região sudeste concentra praticamente a metade dos recursos, a despeito de apresentar os melhores índices de acesso à rede de esgoto.

143. De igual modo, nas obras de água, a maior parcela dos recursos totais está concentrada em SP (39,4%), que é seguido por MG e RJ. Mais uma vez, a região sudeste foi privilegiada.

144. A distribuição das 337 obras do PAC que compõem a amostra do estudo em 2015 por regiões aponta que a maior parte delas está concentrada nas regiões Sudeste (41%) e Nordeste (31%), conforme ilustra a figura 11. Diante do exposto, é possível concluir que não há no planejamento federal ações com vistas a reduzir o quadro alarmante de falta de saneamento na região norte, e mais especificamente no estado do Amazonas.

**Figura 10 - Distribuição das obras por região**



Fonte: <http://www.tratabrasil.org.br/de-olho-no-pac>

145. O Programa de Aceleração do Crescimento destinou ao Amazonas 41 obras para saneamento básico: onze para abastecimento de água, dezenove para melhorias sanitárias domiciliares, sete para saneamento rural, duas para elaboração de projetos, uma para drenagem e uma para esgoto, conforme consta do site do PAC. Dessas 41 obras, apenas duas foram concluídas; 27 estão em fase de execução; e doze, em fase de licitação (data de referência: 30/6/2015).

146. Apesar do baixíssimo índice de acesso à rede de esgoto no Amazonas, cabe destacar que apenas uma obra do PAC refere-se a esgotamento sanitário, localizada no município de Tapauá, no valor de R\$ 196.702,48.

147. Tais obras de saneamento do PAC para o Amazonas atingiram o montante de R\$ 51.881.350,94 (peça 39). Desse valor, R\$ 42.417.670,73 referem-se a 39 obras a cargo da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), ou seja, mais de 80% dos recursos, sem contabilizar nesses montantes os valores não divulgados em razão da possibilidade de uso do Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

#### 5.2.2.1. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

148. Estudo do Instituto Trata Brasil intitulado 'Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro', em parceria com o CEBDS (Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável), aborda os benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro dando evidência aos eixos da saúde, educação, valorização imobiliária e na produtividade (trabalho e renda) – Instituto Trata Brasil, 2015.

149. Aponta que o avanço tímido do saneamento básico no país contribui para que diversos setores econômicos e sociais sejam prejudicados ao longo das décadas; a posição de 112º entre outros 200 países no Ranking do Saneamento confirmam os sérios problemas do Brasil em relação ao saneamento. A pesquisa aponta as reais dificuldades do país frente ao setor e como o governo pode trabalhar para que os eixos abordados sejam beneficiados diretamente.

150. Aduz que os efeitos na economia também são evidentes. Informa que o turismo, por exemplo, sofre com a falta de saneamento. As economias latino-americanas com melhor desempenho na área do saneamento têm fluxos internacionais e turistas relativamente maiores. Em Cuba, Chile e Argentina chegaram 238, 176 e 139 turistas estrangeiros por mil habitantes em 2011. No Brasil, esse número foi de apenas 27 turistas por mil habitantes naquele ano.

151. Segundo o estudo, o grau de desenvolvimento do saneamento acaba se refletindo de forma bastante clara no desenvolvimento humano das nações. Conclui que o acesso ao saneamento está positivamente correlacionado com o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Os países com elevado índice de acesso ao saneamento (acima de 0,650) têm IDH também elevado (superior a 0,750).

152. Nesse contexto, a deficiência de infraestrutura de saneamento básico representa um ponto fraco para o desenvolvimento do estado.

153. É cediço que o Amazonas possui um dos maiores mananciais de água doce do mundo. Isso representa uma força para o desenvolvimento do estado, que precisa ser preservada, haja vista que a gestão inadequada desses recursos hídricos pode levar à escassez da água potável para uso da população brasileira, além de prejuízos ao equilíbrio ambiental, o que pode ocasionar mudanças no bioma Amazônia, com repercussões além da fronteira nacional.

#### 5.2.2.2. Risco

154. Há de se mencionar que o saneamento básico inadequado gera sérios prejuízos ao meio ambiente e à saúde da população, bem como representa um entrave para a interiorização do desenvolvimento.

#### 5.2.2.3. Possíveis ações de controle

155. Cabe registrar que está sendo realizada fiscalização de natureza operacional coordenada pela Secex-RR (TC 020.984/2015-4), com o objetivo de avaliar a gestão de riscos e controles

internos da Funasa (RR, RO, AC e AM), em nível de entidades e atividades, notadamente no que diz respeito ao processo de análise de propostas, concessão e gestão de transferências voluntárias aos municípios, inclusive àquelas efetivadas por meio do termo de compromisso do Programa de Aceleração do Crescimento (TC-PAC).

156. Ante a elevada materialidade dos recursos envolvidos e a relevância do tema, propõe-se realizar, posteriormente à referida fiscalização, auditoria de conformidade para verificar a regularidade na execução de recursos destinados a saneamento básico no Amazonas.

157. No tocante aos recursos hídricos, consta do plano operacional da Segecex – atuação da Secex/AM – auditoria de natureza operacional, a fim de avaliar a gestão dos recursos hídricos da Bacia Amazônica, com vistas a identificar as ações adotadas para evitar a poluição dos rios amazônicos, considerando: (i) o risco de escassez de água potável, retrocitado; (ii) a característica transfronteiriça da bacia Amazônica, envolvendo oito países da América do Sul, o que amplia o desafio da implantação da gestão das águas na região: esses países devem aprender a conviver com as possibilidades de uso racional da água, sobretudo, para prover o desenvolvimento social e econômico da região; (iii) a necessidade de identificar e enquadrar as águas da bacia Amazônica e/ou reformular a classificação existente, para melhor distribuir os usos das águas, especificando as condições e padrões de qualidade requeridos; (iv) o controle da poluição, que está diretamente relacionado com a proteção da saúde, a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a melhoria da qualidade de vida, levando em conta os usos prioritários e classes de qualidade ambiental exigidos para um determinado corpo de água.

158. Ademais, a Secex/AM também realizou dois levantamentos sobre recursos hídricos. Um deles trata do sistema de gestão de recursos hídricos federal (Acórdão 664/2014-TCU-Plenário) e o outro, da gestão federal da crise hídrica de 2014-2015 (ainda não julgado). Outra fiscalização a cargo daquela secretaria, ainda em fase de planejamento, visa avaliar em que medida as políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário no país contribuem para a gestão eficiente dos recursos hídricos (TC 017.507/2015-4).

### 5.3. Atividades Produtivas

159. O Amazonas detém, ainda, 92,84% de sua cobertura florestal preservada e isso muito se deve à geração de emprego e renda oriunda do Polo Industrial de Manaus (PIM). Segundo MACHADO, J. (2009, p.193), a existência do Polo Industrial de Manaus (PIM) como política de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus foi um dos fatores (Efeito PIM) que contribui para a preservação da cobertura florestal no Estado do Amazonas, **in verbis**:

‘O estudo mostrou que o PIM realmente gera uma contra força capaz de atenuar as pressões que levam ao desmatamento no Amazonas e que essa contra força varia de 70 a 84% daquilo que seria o desmatamento no Estado na ausência do PIM.’

160. Por outro lado, o desenvolvimento trazido pelo PIM agravou o vazio demográfico do estado, pela migração do interior para capital, acarretando no crescimento desordenado de Manaus e no esvaziamento da zona rural do Estado. Nesse contexto, o modelo da Zona Franca de Manaus (ZFM) precisa de aperfeiçoamento.

161. Não se pode abrir mão de um modelo que deu certo, mas é necessário pensar em uma importante fatia da população que se encontra no interior do Amazonas e na periferia da capital, Manaus, que ainda não foi alcançada pelo desenvolvimento socioeconômico.

162. Os entraves a serem superados relativos ao modelo ZFM perpassam pela falta de autonomia e de estruturação da Sufrema, pela dependência da produção industrial do PIM de fatores exógenos e pelo contingenciamento dos recursos que a Sufrema arrecada.

163. Os pesquisados apontam a necessidade de interiorização do desenvolvimento regional e sugerem, entre outros, para desenvolver as atividades produtivas dos setores primário, secundário e terciário do estado: a conclusão do ZEE e a estruturação das cadeias produtivas sustentáveis que geram emprego e renda com agregação de valor aos produtos regionais com potencial para exportação, inserindo a marca ‘Amazônia’.

164. Em relação ao comércio e serviço, os pesquisados apontam como solução ao desenvolvimento a ampliação da atividade turística, com aproveitamento do apelo da marca Amazônia, melhoria na infraestrutura e o oferecimento de capacitação técnica para prestadores de serviços, a fim de alavancar a qualidade do atendimento.

165. Quanto aos principais entraves, especificamente em relação à agricultura, apontam: (i) logística deficiente, dificuldade de escoamento da produção, alto custo de frete; (ii) necessidade de projetos tecnológicos para produzir com a floresta em pé; (iii) dificuldade de interiorizar o desenvolvimento; e (iv) ausência de regularização fundiária.

166. Os entraves (i), (ii) e (iii) serão tratados mais adiante em outros eixos enquanto o (iv) e os relativos à indústria serão tratados a seguir.

### **5.3.1. Regularização fundiária precária**

167. No estado do Amazonas predomina, no setor primário, a agricultura familiar. Mais de 90% dos estabelecimentos rurais são familiares, e esse segmento necessita de documentação definitiva e adequada das propriedades para que tenha acesso às políticas públicas e ao crédito. Nesse sentido, a regularização fundiária precisa ocorrer de maneira mais efetiva e rápida.

168. A ocupação de terras públicas é um problema histórico na região da Amazônia e no Amazonas. São quatro séculos de ocupação territorial desordenada. Desde a política de distribuição das sesmarias do século XIX, a aquisição de terras na Amazônia tem sido feita por meio de posses. Os ciclos da borracha, a colonização do governo militar, a corrida do ouro nos anos 1980 e a expansão da pecuária sempre envolveram apropriação irregular de terra pública, além de desencadear conflitos sociais causadas por grileiros.

169. Grileiro é a designação dada a quem falsifica documentos para, ilegalmente, tomar posse de terras devolutas ou de terceiros. Algumas vezes, embora a terra já esteja ocupada há gerações por uma família, esta não possui a documentação comprobatória de posse. Dessa forma, os grileiros utilizam documentos forjados para retirar os ocupantes das terras. Diferentemente dos grileiros, os posseiros são pequenos produtores, que usam a terra para plantar, sem intenção especulativa.

170. O governo federal vem, ao longo do tempo, buscando acelerar a regularização fundiária da Amazônia. Os principais eventos na constituição do atual modelo de ocupação e regularização estão descritos no quadro a seguir:

**Quadro 6 - Eventos de ocupação e regularização fundiária na Amazônia Legal**

<b>Ano</b>	<b>Evento</b>	<b>Característica</b>
1953	Criação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia	Administrado pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, visava desenvolver a Amazônia e assegurar uma ocupação mais proveitosa.
1966	Criação da Sudam	Foi extinta a SPVEA e criada a Sudam, visando planejar, coordenar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia Legal, tendo em vista o desenvolvimento regional.
1970-1980	Incentivo à ocupação da Amazônia Legal	Com o slogan ‘terra sem homens para homens sem terra’, o presidente Emílio Garrastazu Médici estimula a ocupação da Amazônia.
1971	Federalização da terra	Por meio do Decreto-lei 1.164/1971, a União tomou para o seu patrimônio todas as terras devolutas situadas a 100 km de cada lado do eixo de todas as rodovias federais existentes, em construção ou mesmo projetadas na Amazônia Legal.
1992	Eco-92	Com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Eco-92, no Rio de Janeiro, as grandes discussões

		mundiais passaram a abranger as questões ambientais e a Amazônia.
2000	Crescimento populacional	O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que a população da Amazônia Legal chega a 20,3 milhões de pessoas, com taxas anuais de crescimento sempre superiores à média brasileira.
2001	Criação ADA	Foi criada em substituição à Sudam, extinta em 2001, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA.
2007	Recriação da Sudam	Foi instituída novamente a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam, de natureza autárquica especial, com sede na cidade de Belém.
2007	Regularização fundiária direta pela SPU	Foi facilitado o procedimento de regularização fundiária direta pela SPU ou em parceria com os Municípios e Estados da Amazônia, por meio da Lei 11.481/2007 (Lei de Regularização Fundiária das Terras da União).
2009	Criação do Programa de Regularização Fundiária na Amazônia Legal	O Terra Legal é criado por meio da Lei 11.952/2009.

Fonte: adaptado de [http://multimidia.brasil.gov.br/regularizacao\\_fundiaria/infoGRAFIA-timeline.html](http://multimidia.brasil.gov.br/regularizacao_fundiaria/infoGRAFIA-timeline.html) 171. Em 2009, o governo federal lançou o programa Terra Legal, baseado na Lei 11.952/2009, com objetivo de acelerar a regularização de até 300 mil ocupações informais em terras públicas na Amazônia Legal. O programa é implementado diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com apoio do Instituto de Colonização de Reforma Agrária (Incra), e conta com uma instância consultiva de tomada de decisão, o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), do qual participam outros ministérios, governos estaduais e alguns representantes da sociedade civil.

172. O principal beneficiário do Terra Legal Amazônia é o posseiro, que por meio do programa pode conseguir a regularização fundiária de forma mais simples e célere. Na ausência do título, o posseiro não possui segurança jurídica e nem consegue o acesso às políticas públicas de desenvolvimento sustentável na região. Ademais, com a regularização fundiária e a emissão do título da terra para o posseiro, facilita-se o seu acesso ao crédito bancário.

173. Os municípios também possuem interesse no programa, visto que a Lei 11.952/2009 prevê a possibilidade de lhes serem doados núcleos urbanos consolidados e áreas de expansão urbana situados em terras federais. Havendo a doação, os municípios devem promover a regularização dos lotes existentes.

174. Além de promover a regularização fundiária na Amazônia Legal, o Terra Legal também possui um fim social e de produtividade, visando impulsionar a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na região, afetando a sociedade como um todo.

175. Ao mesmo tempo, o programa busca garantir uma maior preservação ambiental na região. Exemplo disso é que os posseiros que conseguem a regularização de suas terras se comprometem a cumprir a legislação ambiental vigente, podendo perder o título caso não a cumpra.

176. O principal efeito do programa para o governo é a possibilidade de consolidar as informações referentes à estrutura fundiária da Amazônia Legal. A partir dos dados coletados, é possível definir estratégias mais efetivas de atuação na região contra conflitos de terras e promover a melhoria da preservação ambiental, bem como prevenir a regularização de terras griladas e proteger os posseiros contra a retirada de suas terras por grileiros.

177. O programa previa emitir títulos de terra em até sessenta dias por meio de cinco fases principais: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação. O programa deveria ter concluído a regularização em cinco anos, ou seja, até 2014. O prazo foi prorrogado por mais três anos, consoante Decreto 8.273, de 23/6/2014. No entanto, a ação ainda é muito lenta e grande parte dos beneficiários do programa ainda não tem o título definitivo das terras.

178. Os resultados ficaram aquém da expectativa. No Amazonas, até julho de 2014, havia 9.591 posseiros cadastrados no programa, dos quais somente 723 foram titulados, conforme base do Sistema Terra Legal (Sisterleg) de julho de 2014.

#### 5.3.1.1. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

179. Como pontos fortes destacam-se o fato de o Amazonas possuir uma rica biodiversidade que possibilita desenvolver produtos tais como: fitofármacos, fitocosméticos, alimentos nutracêuticos, essências, extratos aromáticos e a disponibilização de recursos por meio de fundos de financiamento regionais para investimento em agronegócios. No entanto, a regularização fundiária precária é um entrave à habilitação do empreendedor rural para o acesso ao crédito rural, por meio das instituições bancárias (Basa, BNDES), já que o título é imprescindível.

180. Ao mesmo tempo, a morosidade na regularização fundiária exclui os produtores rurais de políticas públicas, por exemplo, o programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC), que disponibilizará recursos para financiamento de práticas sustentáveis na agricultura.

#### 5.3.1.2. Risco

181. O risco decorrente da precária legalização da terra é a impossibilidade de o mini, micro, pequeno e médio empreendedor rural poder se habilitar ao financiamento dos fundos de financiamentos regionais, tais como os disponibilizados pelo Banco da Amazônia (FNO, Finep, FMM e outras); Sudam (FDA) ou pelo BNDES. Ao mesmo tempo, o impede de ter acesso a políticas públicas. Assim, tal risco afeta o desenvolvimento do setor primário do estado.

#### 5.3.1.3. Possíveis ações de controle

182. Em 2014, esta Secex em parceria com a Secex Ambiental e a Secex/AP realizou auditoria de conformidade com o objetivo de avaliar a execução do Programa Terra legal Amazônia em todos os estados da Amazônia Legal, relativa 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 (TC 015.859/2014-2).

183. As principais constatações foram: I- baixo índice de atingimento das metas e objetivos propostos, como a destinação das terras públicas e a preservação contra os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola; II- existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) 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 módulos fiscais (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- não adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas nos casos de descumprimento das cláusulas resolutivas e de indeferimento; V- ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal; VI- ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas; VII- ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares; VIII- risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.

184. Esse trabalho já foi avaliado pelo Plenário do TCU (Acórdão 627/2015-TCU-Plenário), que expediu determinações e recomendações ao MDA, todavia o processo ainda está pendente de análise de recursos. Dessa feita, novos trabalhos só deverão ser avaliados após o monitoramento da decisão final.

### **5.3.2. Produção industrial dependente de fatores exógenos; falta de autonomia e de estruturação da Suframa; e o contingenciamento de recursos da Suframa**

185. Durante o século XX, ocorreu uma expressiva concentração espacial de população e de riqueza material em uma restrita porção territorial, basicamente no litoral e no centro-sul e por conta disso ocorreu um modelo desenvolvimentista desequilibrado em termos espaciais e setoriais. Para fazer frente ao elevado grau de desigualdades regionais, o Brasil criou inúmeras instituições. Essa institucionalidade, no entanto, foi aos poucos sendo desmontada. Nesse sentido, BRANDÃO destaca:

‘Essa institucionalidade foi sendo desconstruída na virada do século passado e início do atual, malgrado a continuidade ou mesmo recrudescimento do processo de desenvolvimento desigual. No início do século XXI se retomou a preocupação com as desigualdades e necessidade de políticas regionais no Brasil.’

186. O Modelo Zona Franca de Manaus (ZFM), nas últimas quatro décadas, foi o principal responsável pelo desenvolvimento econômico da Amazônia Ocidental. O voto do Relator da PEC 506/2010, que originou a última prorrogação da ZFM, até 2073, destaca que o PIB do Amazonas aumentou significativamente após a implantação da ZFM e, enquanto o PIB do estado cresce, o desmatamento diminui, o que revela a sustentabilidade do modelo, conforme descrito a seguir:

‘(...)

Importante frisar que o PIB do Amazonas representava apenas 0,6 % do PIB do Brasil antes da ZFM e atualmente representa 1,58 %, ou seja, o PIB do Amazonas aumentou significativamente após a implantação da ZFM.

Além disso, enquanto o PIB do Amazonas cresce o desmatamento diminui o que revela a sustentabilidade do modelo. Assim, além de gerar atividade econômica, o modelo da ZFM não pressiona o meio ambiente e permite que o Estado do Amazonas mantenha mais de 97,5% de sua floresta preservada.

No que diz respeito às renúncias fiscais, tão criticadas pelos opositores da ZFM, de acordo com dados fornecidos pela Receita Federal do Brasil (RFB), o Estado do Amazonas arrecada R\$ 8,958 bilhões/ano e recebe a título de transferências (repartição de receitas) da União apenas R\$ 2,535, ou seja, exporta R\$ 6,422 bilhões/ano para a União. Em outras palavras, recebe de volta da União apenas 28,31 % do que arrecada.

Nesse contexto, importante ressaltar que a crítica relativa às renúncias fiscais não procede tendo em vista que a Região Norte recebeu em 2012 apenas R\$ 26 bilhões, que corresponde a 17,8 % das renúncias fiscais totais da União enquanto a Região Sudeste recebeu mais de R\$ 70 bilhões, que corresponde a 48,44 % das renúncias fiscais totais da União, da ordem de R\$ 146 bilhões, segundo dados fornecidos pela RFB.’

187. Apesar de prorrogado por mais cinquenta anos, esse modelo precisa receber do governo federal o devido respeito e valorização, para que possa continuar a impactar positivamente na superação dos desafios estruturantes de uma região que historicamente tem sido a que menos recebe atenção das políticas públicas da União.

188. Desde sua implantação, a ZFM, modelo econômico gerenciado pela Suframa, tem como principal objetivo incentivar o desenvolvimento do interior da Amazônia Ocidental, conforme deixa claro o texto do art. 1º, do Decreto 288, de 28 de fevereiro de 1967, que a regulamentou:

‘A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que

permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.’

189. Não obstante o Modelo ZFM ter previsto o objetivo de desenvolver a região a partir da implantação de áreas de concentração econômica (setores industrial, comercial e agropecuário), verificou-se que o desenvolvimento de tais setores não apresentou o mesmo ritmo. O Polo Industrial de Manaus (PIM) teve expressivos resultados em termos de desempenho econômico, empregabilidade e geração de riquezas dentro do modelo, se estabeleceu a partir da década de 1980 como o eixo preponderante da economia do Amazonas.

190. Na década de 90, entrou em vigor a nova política industrial de comércio exterior, já marcada pela abertura da economia brasileira. Todo o país passou a receber produtos importados, com baixo preço por meio da redução do Imposto de Importação (II), algo do qual somente Manaus desfrutava. Isso provocou mudanças radicais no modelo.

191. A ZFM foi obrigada a adaptar-se à nova política industrial do país, com maior observância à qualidade, produtividade e competitividade. Durante a primeira metade da década de 90, as indústrias do PIM deram início ao processo de modernização, implantando a automação, com ênfase na qualidade e produtividade. Com a reestruturação, houve em 1996 um faturamento de US\$ 13,2 bilhões.

192. De 1996 a 2002, a política industrial adapta-se aos cenários de uma economia globalizada e aos ajustes do Plano Real, marcado pelas privatizações e pela desregulamentação. A partir de 2002, entra em vigor a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior, que prevê maior eficiência produtiva e maior capacidade de inovação das empresas e expansão das exportações. Em 2014, a ZFM encerrou o ano com faturamento US\$ 37 bilhões (R\$ 87,2 bilhões).

193. A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) foi criada pelo Decreto-Lei 288/67 com a missão de se tornar a autarquia responsável pela gestão dos projetos incentivados e desenvolvimento das ferramentas de indução pertinentes a uma agência oficial de desenvolvimento.

194. Os recursos para financiar as atividades da Suframa, desde a sua criação, são provenientes do pagamento pelas empresas do PIM da Taxa de Serviços Administrativos (TSA). No entanto, a Suframa perdeu a gerência de tais recursos com a entrada em vigor do Decreto 4.950/2004, haja vista que passaram a ser recolhidos diretamente aos cofres do Tesouro Nacional.

195. Dessa forma, os recursos que deveriam ser aplicados pela Suframa ficam retidos no Tesouro Nacional, a fim de compor os **superávits** primários, que serão direcionados ao serviço da dívida pública federal. Assim, do total de aproximadamente R\$ 517 milhões arrecadados pela Suframa em 2013, foram contingenciados pelo governo federal aproximadamente 69% desse montante, o equivalente a R\$ 354 milhões, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

196. Consoante Nota Técnica 35/2014-COGE, entre os anos de 2008 e 2013, houve uma arrecadação acumulada pela Suframa de R\$ 2,5 bilhões de reais, sendo 96% (cerca de R\$ 2,4 bilhões) relativos à arrecadação da TSA, o que demonstra a forte influência dessa taxa nas receitas da autarquia.

**Quadro 7 - Receitas da Suframa, em reais (2008 a 2013)**

RECEITAS - SUFRAMA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	ACUMULADO
VALOR ARRECADADO	339.678.384,61	258.355.745,90	409.070.324,79	479.360.553,49	489.864.608,24	516.925.511,92	2.493.255.128,95
TSA	331.646.999,32	247.736.170,03	384.948.663,75	444.761.149,25	474.186.352,49	502.312.742,04	2.385.592.076,88
PARTICIPAÇÃO TSA SOBRE RECEITA TOTAL	98%	96%	94%	93%	97%	97%	96%

VALOR DISPONIBILIZADO A SUFRAMA	145.689.907,63	183.945.941,15	145.760.606,27	202.436.994,45	203.984.555,16	162.539.488,47	1.044.357.493,13
VALOR CONTINGENCIADO	193.988.476,98	74.409.804,75	263.309.718,52	276.923.559,04	285.880.053,08	354.386.023,45	1.448.897.635,82
MÉDIA (VALOR CONTINGENCIADO/VALOR ARRECADADO)	57%	29%	64%	58%	58%	69%	58%

Fonte: Nota Técnica 35/2014-COGECE-Suframa com base nos dados do Siafi Gerencial

197. A área de atuação da Suframa inclui 153 municípios (dos estados do Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima) e para irradiar o desenvolvimento nessa região, a Suframa faz parcerias na forma de convênios, para transferência voluntária de recursos, com governos estaduais e municipais, instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe e cooperativas, de modo a viabilizar projetos de apoio à infraestrutura econômica, à produção, ao turismo, à pesquisa e desenvolvimento (P&D), à formação de capital intelectual e ainda à capacitação, ao treinamento e à qualificação profissional.

198. A partir desses contingenciamentos, ficou difícil de a autarquia manter seus custos da área meio e muito mais de cumprir sua missão de fomentar o desenvolvimento para toda a Amazônia Ocidental, bem como de reduzir a dependência da produção industrial de fatores exógenos, tais como: capital, insumos, tecnologia e mão de obra especializada.

199. Com base nos dados do quadro 7, pode-se concluir que não há uma estratégia do Estado brasileiro que possa reverter o grau de desigualdade hoje existente entre o estado do Amazonas e as outras regiões do país. Dessa forma, as ações do governo federal não conseguirão reduzir a desigualdade regional, uma vez que mais se retira do que se oferece à região.

200. Ademais, a Lei 9.960, de 28 de janeiro de 2000, que regulamentou a TSA, foi contestada na Justiça por uma das empresas que fez parte do Polo Industrial de Manaus (PIM). A empresa ganhou as causas em 1º e 2º instância, até que o processo chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) que julgou inconstitucional, em 9/11/2015, o art. 1º da citada lei, que instituiu a TSA.

201. Fator preocupante, pois se antes o governo federal mantinha os recursos da TSA, que deveriam ser investidas na Amazonia Ocidental, retidos no Tesouro Nacional, a fim de compor os **superávits** primários, agora não se sabem quais providências irá tomar em relação à nova fonte de recursos em substituição à TSA para financiar as atividades da Suframa (áreas meio e fim).

202. Graças ao modelo ZFM, o Amazonas passou a arrecadar um grande volume de impostos. Ora, se o modelo tem por objetivo desenvolver a Amazônia, é indispensável que o governo federal reinvesta na Amazônia tudo o que arrecada na região.

203. Nesse contexto, a consolidação do PIM, bem como o fomento ao desenvolvimento dos 153 municípios que compõem a Amazônia Ocidental, passa, necessariamente, pelo resgate da autonomia administrativa e financeira da Suframa, a fim de que ela possa cumprir sua missão de fomentar o desenvolvimento dessa região.

204. A Constituição Federal preservou a ZFM como instrumento de fomento econômico direto do estado do Amazonas e indireto dos demais estados que integram a Amazônia Ocidental. É fundamental pensar na manutenção, aperfeiçoamento e promoção do modelo de desenvolvimento já implantado baseado no caráter da extrafiscalidade da ZFM.

205. Sabe-se que tal modelo não será prorrogado indefinidamente, daí a necessidade de tornar o PIM atrativo mesmo sem os benefícios fiscais. Nesse sentido, é necessário extirpar a dependência direta e indireta da produção industrial de fatores exógenos (capital, insumos, tecnologia, mão de obra especializada, entre outros) e torná-los com um alto nível de enraizamento regional. Os

setores comerciais e de serviços são atrelados ao sucesso do segmento industrial, pelo efeito multiplicador e a geração de emprego e renda.

206. Ao mesmo tempo, é necessário pensar em espriar o desenvolvimento para o interior, mas observando o frágil equilíbrio das atividades antrópicas e o meio ambiente. O desenvolvimento atual se mantém heterogêneo e desigual no espaço intrarregional, com a coexistência de eixos dinâmicos de desenvolvimento e áreas sem perspectivas de desenvolvimento no estado. Dessa feita, é essencial que as autoridades se voltem para o interior, para explorar de modo eficiente e sustentável as riquezas da floresta, com o desenvolvimento de políticas específicas e setoriais.

207. Assim, o governo federal, aliado ao governo do Amazonas e à Suframa, terá de estabelecer prioridades de curto, médio e longo prazo que induzam ao ponto de inflexão do modelo. Ou seja, buscar um novo modelo econômico para o estado do Amazonas, por meio de medidas consistentes de política econômica visando realizar as reformas e os ajustes capazes de promover um salto qualitativo em relação ao padrão tecnológico vigente.

#### 5.3.2.1. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

208. A existência da ZFM e sua prorrogação até 2073, aliada ao fato de o Amazonas deter, ainda, cerca de 92,84% de sua cobertura florestal preservada, apresentam-se como forças para o desenvolvimento sustentável do estado, contudo ameaças externas como a falta de autonomia e de estruturação da Suframa, aliada ao contingenciamento dos recursos da Suframa podem impactar negativamente o alcance do desenvolvimento.

209. Outra fraqueza identificada consiste na dependência da produção industrial do PIM a fatores exógenos, tais como: capital, insumos, tecnologia, mão de obra especializada.

#### 5.3.2.2. Risco

210. A produção industrial dependente de fatores exógenos, o contingenciamento dos recursos da Suframa e a falta de autonomia e de estruturação dessa autarquia trazem riscos, tais como: a limitação da Suframa para fiscalizar o cumprimento dos condicionantes legais para obter os benefícios fiscais por parte das empresas instaladas no PIM, tornando insuficiente sua atuação; a diminuição da atratividade para as empresas se instalarem no Polo Industrial de Manaus (PIM) e o conseqüente aumento do desemprego; impossibilidade de a Suframa implementar projetos para o desenvolvimento regional, por meio de transferências voluntárias, em virtude da indisponibilidade de recursos.

#### 5.3.2.3. Possíveis ações de controle

211. Esta Secex já realizou diversos trabalhos junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), tais como:

a) TC 004.377/2010-9 – Relatório de Auditoria Operacional com vistas a avaliar a sistemática de aprovação, implantação e funcionamento de projetos industriais no Polo Industrial de Manaus (PIM), bem assim a aplicação, em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), dos recursos financeiros estipulados na Lei de Informática para a Zona Franca de Manaus (Acórdão 1390/2012-Plenário, sessão de 6/6/2012).

b) TC 001.006/2013-4 – Relatório de Levantamento para conhecer o setor de convênios da Suframa, que resultou na proposição de auditoria de conformidade, a fim de verificar a regularidade de seus procedimentos relativos à análise das propostas de projeto, ao acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios, bem como à análise de prestação de contas e a instauração e processamento de tomada de contas especial (Acórdão 1846/2013-TCU-Plenário).

c) TC 016.602/2014-5 – Auditoria de conformidade na área de convênios, cuja proposta de encaminhamento foi a realização de audiência dos responsáveis, em razão das várias deficiências e fragilidades encontradas no acompanhamento e fiscalização dos convênios. O processo encontra-se em tramitação na Secex/AM.

d) TC 018.176/2015-1 – Auditoria realizada com o objetivo de conhecer, contextualizar e descrever a atuação da Suframa no controle da concessão de incentivos fiscais destinados às

indústrias do Polo Industrial de Manaus (PIM) que utilizarem matéria prima regional como insumo de seus produtos, a fim de fomentar o desenvolvimento regional.

212. Em tempo, registre-se que a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) também realizou auditoria de levantamento (TC 015.436/2013-6), que conheceu a operacionalização das políticas industriais e setoriais baseadas em renúncia condicionada de receita tributária, o que incluiu a Lei de Informática da Zona Franca de Manaus – Lei 8.387/1991 (Acórdão 1905/2014-TCU-Plenário).

213. Quanto ao risco relativo à deficiência da atuação da Suframa na fiscalização do cumprimento dos condicionantes legais para obter os benefícios fiscais por parte das empresas instaladas no PIM, deverá ser objeto de avaliação de novos trabalhos somente após o monitoramento das deliberações relativas aos processos TC 015.436/2013-6 e TC 018.176/2015-1, visto que tais trabalhos levantaram riscos quanto à atuação da autarquia na fiscalização de tais condicionantes legais.

214. Quanto à produção industrial dependente de fatores exógenos, à falta de autonomia e de estruturação da Suframa e ao contingenciamento dos recursos dessa autarquia, pode-se recomendar à Casa Civil, ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que envidem esforços para:

- a) fortalecer a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), dotando o órgão de orçamento, capital humano e força política necessária para a sua atuação como instância de coordenação da governança territorial em múltiplas escalas;
- b) viabilizar e garantir recursos no Orçamento Geral da União, para implementação de projetos coordenados pela Suframa de interesse do desenvolvimento regional, por meio de transferências voluntárias de recursos.

#### *5.4. Infraestrutura Econômica*

215. A infraestrutura proporciona um arcabouço que funciona como insumo fundamental para a produção de qualquer bem ou serviço, possuindo uma forte complementaridade com os demais fatores necessários à produção. Como resultado, a carência na oferta de infraestrutura é um item fundamental para a compreensão das disparidades socioeconômicas regionais.

216. Os pesquisados apontaram a logística de transporte e a dificuldade em obter energia de qualidade como as maiores carências de infraestrutura do estado. Tais desafios serão tratados a seguir.

##### **5.4.1. Logística de transporte deficiente**

217. A logística de transporte é fundamental para escoamento da produção da ZFM, que se utiliza dos modais fluvial, aéreo, rodo-fluvial e cabotagem.

218. Apesar de Manaus ser a terceira cidade mais industrializada do país, segundo o censo do IBGE de 2010, ela não possui ligação terrestre com o restante do território nacional, salvo a ligação com o estado de Roraima. Em razão disso, os rios são utilizados como meio de transporte, principalmente das populações da Amazônia Ocidental, que só têm esse meio para o deslocamento de pessoas e cargas para o abastecimento local ou subsidiariamente o transporte aeroviário.

##### 5.4.1.1 Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

219. Da análise das respostas aos questionários, foi possível detectar que os pontos fracos do Amazonas mais citados consistem na dificuldade de acesso rodoviário, terminais hidroviários de má qualidade e frete mais caro do país.

220. A questão da logística de transporte deficiente no Amazonas já foi objeto de análise pelo TCU, no âmbito da auditoria de natureza operacional realizada pela Secex-AM (TC 031.599/2012-5).

221. A auditoria consolidou os dados da logística de transporte no Amazonas, apresentando os tipos de planejamento, os órgãos responsáveis pelo planejamento, a infraestrutura para

atendimento de transporte de carga e de passageiros nos modais aquaviário, rodoviário, aeroviário, ferroviário e dutoviário, bem como os investimentos para o setor.

222. Nessa auditoria, o TCU identificou graves problemas na logística do estado, entre os quais a deficiência de planejamento, uma vez que faltam políticas públicas definidas na área de logística de transporte no Amazonas e não há órgão que concentre o planejamento e o acompanhamento. Em decorrência disso, o estado se torna dependente do planejamento do governo central, bem como de seus investimentos.

223. Um dos pontos fracos mapeados nessa auditoria consiste no fato de que o estado do Amazonas encontra-se isolado por via terrestre do Distrito Federal e dos demais estados brasileiros, exceto Roraima. A única ligação terrestre prevista no PNV é a BR-319 cujas obras encontram-se pendentes de licenciamento ambiental no trecho entre o km 250 e o km 655,7. Ademais, não há órgão executivo rodoviário do estado do Amazonas, nos termos exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro.

224. Outras fraquezas diagnosticadas na referida fiscalização foram: a falta de regulação do transporte aquaviário concedido nos trechos intermunicipais, de competência do estado do Amazonas; e a deficiência da infraestrutura de transporte aeroviário, com a existência de três aeródromos interditados (Nova Olinda do Norte, Novo Aripuanã e Pauini) e de quatorze aeródromos não homologados. Somente havia proteção contra incêndio nos aeroportos Eduardo Gomes (Manaus), de Tefé, de Tabatinga, de São Gabriel da Cachoeira e de Parintins. À exceção dos aeroportos Eduardo Gomes (Manaus), de Tefé e Tabatinga, a capacidade para operação quanto à segurança da aviação (AVSEC) nos demais aeródromos é restrita a aeronaves com menos de trinta assentos.

225. Por fim, também foi diagnosticada a insuficiência da infraestrutura de transporte aquaviário, já que a infraestrutura portuária para atendimento de carga para suprir o PIM é parcialmente adequada em razão das instalações do Porto de Manaus e dos dois terminais de uso privado. Por outro lado, a infraestrutura para o transporte regional de carga e de passageiros é precária, havendo atracadouros irregulares e não fiscalizados em toda a orla de Manaus. Além da deficiência portuária, as hidrovias necessitam de sinalização, balizamento, estudos de navegabilidade e, em alguns casos, de dragagem para que possam ser navegáveis durante o ano todo e no período noturno.

226. A matriz de transporte no Amazonas, em razão da quantidade de rios navegáveis que cortam o seu território, privilegia o transporte aquaviário (97,44% de participação no volume de carga líquida transportada), estando desequilibrada quanto aos demais modais: rodoviário (0,28%) e aéreo (2,26%) – fonte: sistema MDIC/Aliceweb.

227. Assim, haja vista a alta relevância do transporte aquaviário para o estado do Amazonas, cabe destacar algumas informações sobre o tema, extraídas do relatório da auditoria operacional em tela, descritas nos parágrafos seguintes.

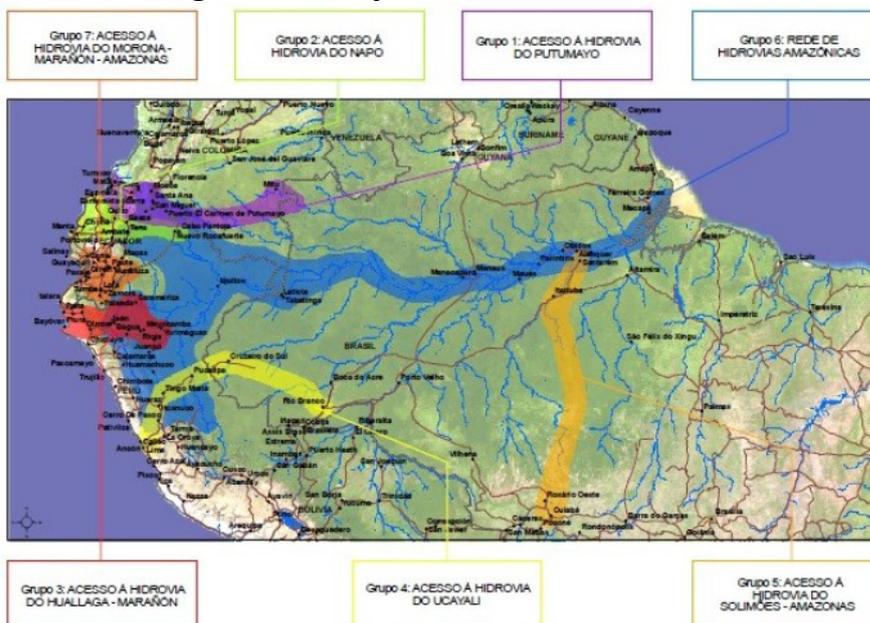
228. A embarcação mista, que transporta ao mesmo tempo pessoas e carga, é o meio de transporte mais utilizado na região. Essa embarcação em sua maioria é de madeira e faz o transporte de carga de toda produção interiorana para a capital e de insumos para o interior.

229. O transporte de carga na hidrovia Solimões-Amazonas pode sofrer uma evolução estruturante, impactando no desenvolvimento regional, caso venha a ser implementado o projeto de interligação entre os Oceanos Atlântico e Pacífico, na carteira de projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA). Na figura 12 são indicados os grupos de projetos do Eixo do Amazonas.

230. Esse projeto envolve doze países da América do Sul cujo espaço geográfico está inserido nos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e o estado do Amazonas está inserido no projeto Eixo do Amazonas, onde há projetos de ligação dos portos do Pacífico, por meio do porto de Manta/Equador com os portos de Manaus (AM), Belém (PA) e Macapá (AP).

231. Tal integração propiciaria uma oportunidade de via de escoamento para a produção local, tanto para o mercado consumidor interno, quanto externo, incluindo os países da costa do Pacífico, o que significa uma oportunidade de ganhos econômicos para a região.

**Figura 11 - Projeto IIRSA: Eixo do Amazonas**



Fonte: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

232. A integração regional deve ser buscada nas políticas públicas traçadas para a região, seja pelo governo federal, seja pelo governo do estado, para tirar as populações, em especial do interior do estado do Amazonas, da situação de isolamento e de acesso precário aos serviços de cidadania.

233. No tocante aos terminais hidroviários, cabe destacar o investimento realizado pelo governo federal mediante convênios com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), para construções de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), que atingiram o montante de R\$ 102.410.431,01, em 2005, e de R\$ 261.609.602,52, em 2008, conforme quadro a seguir:

**Quadro 8 - Convênios com o Dnit para construção de terminais fluviais**

Número do Convênio	Município	Valor do Convênio (R\$)
<b>Convênios 2005</b>		
111/2005	São Raimundo	19.666.562,05
135/2005	Itacoatiara	19.666.562,05
131/2005	Tabatinga	4.768.025,41
138/2005	Coari	7.402.341,16
140/2005	Manacapuru	9.970.724,27
261/2005	Lábrea	11.845.440,17
262/2005	Autazes	7.088.861,73
263/2005	Borba	7.544.892,49
265/2005	Manicoré	14.457.321,68
<b>Total</b>		<b>102.410.431,01</b>
<b>Convênios 2008</b>		

195/2008	Barreirinha	11.424.188,54
196/2008	Beruri	9.619.791,50
197/2008	B. V. do Ramos	11.889.435,79
198/2008	Canutama	19.417.063,63
199/2008	Carauari	17.807.084,92
200/2008	Careiro da Várzea	26.898.730,39
201/2008	Codajás	18.561.855,05
202/2008	Eirunepé	27.930.229,26
203/2008	Guajará	20.395.512,71
204/2008	Ipixuna	16.407.556,86
205/2008	Iranduba	21.391.284,39
206/2008	Itamarati	14.520.439,29
207/2008	Itapiranga	14.765.253,81
210/2008	S. Gabriel Cachoeira	13.850.933,00
211/2008	Tapauá	16.730.243,38
<b>Total</b>		<b>261.609.602,52</b>

Fonte: Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra)

234. No PPA do governo federal constavam recursos no programa transporte hidroviário para adequação da navegabilidade da hidrovia do rio Madeira no valor de R\$ 154.170.000,00, com início em 1º/11/2011 e término para 1º/12/2014.

235. Ademais, consta no PPA 2012-2015 do governo do estado do Amazonas investimentos na ordem de R\$ 16.500.000,00 para ampliação e modernização do sistema hidroviário e R\$ 411.458.768,00 para implantação, ampliação, melhorias e modernização de portos e terminais hidroviários.

236. É possível constatar a alta materialidade dos recursos envolvidos na construção de portos no estado. A despeito disso e da vocação hidroviária da região, a infraestrutura para atendimento do transporte regional de carga e passageiro é precária.

237. Por fim, cabe mencionar ainda um ponto fraco do Amazonas que representa entrave para seu desenvolvimento. O estado pratica o frete mais caro do país, segundo revelou o Mapa Brasileiro de Frete, realizado pela empresa Sontra Cargo (fonte: [www.sontracargo.com.br](http://www.sontracargo.com.br)).

238. Enquanto que nos demais estados se paga em torno de R\$ 0,15 a tonelada por quilômetro, o frete do trecho do Pará ao Amazonas tem custo médio de R\$ 0,97 por tonelada, ou seja, 546% mais alto.

239. A pesquisa foi desenvolvida a partir de 524 mil cargas e 91 mil rotas analisadas durante um ano, entre os meses de maio de 2014 e maio de 2015. O Mapa Brasileiro de Frete é um projeto que busca compilar os principais dados do modal rodoviário no País e tem como objetivo prover ao setor informações mais apuradas do cenário logístico.

240. Ainda de acordo com o mapa, das quinze rotas com maior valor, sete têm origem ou destino nos estados da região norte.

241. O custo se deve a diversos fatores, entre os quais o isolamento geográfico do estado, sem ligação rodoviária com o resto do país, exceto com o estado de Roraima, como dito anteriormente. Assim, é necessário que o transportador atravesse um trecho por balsa pela calha do Rio Amazonas, se vier do Pará; ou do Rio Madeira, quando vem de Rondônia.

242. Relewa registrar a longa duração dos percursos: quando a balsa vem de Belém/PA com destino ao Amazonas, a duração é de cinco a seis dias para chegar a Manaus; se vier de Rondônia, é de três dias.

#### 5.4.1.2. Risco

243. O risco associado à logística de transporte deficiente é a dificuldade para o escoamento da produção e para o tráfego de pessoas no estado, além de representar um entrave para se interiorizar o desenvolvimento.

#### 5.4.1.3. Possíveis ações de controle

244. Sobre esse tema, deixa-se de propor ação de controle específica, considerando que o Tribunal já realizou a auditoria de natureza operacional retrocitada, em que traçou diagnóstico da sistemática de logística de transportes no Amazonas, no âmbito do TC 031.599/2012-5, julgado pelo Acórdão 1547/2013-TCU-Plenário.

245. Quanto aos terminais hidroviários, registre-se que o Tribunal já realizou 32 fiscalizações a partir de 2012, discriminadas a seguir:

- a) 15 Fiscalizações de Orientação Centralizada (FOC) nos terminais hidroviários dos seguintes municípios: Benjamin Constant, Guajará, Beruri, Tapauá, Iranduba, Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Canutama, São Gabriel da Cachoeira, Ipixuna, Itamarati, Carauari e Barcelos (2);
- b) 4 inspeções no Governo do Estado do Amazonas/Seinfra, relativas aos portos de Borba, Manacapuru, Coari, Codajás;
- c) 1 inspeção na execução das obras do Porto Fluvial de Maués/AM;
- d) 8 Auditorias do Fiscobras: uma em 2011 (Careiro da Várzea); quatro em 2012 (Eirunepé, Anori, Anamá e Alvarães); duas em 2013 (Manaus e Barcelos) e uma em 2014 (Manaus);
- e) 1 fiscalização das obras portuárias consignadas na matriz da copa de 2014;
- f) 1 acompanhamento das obras portuárias relativas à copa de 2014 - Balanço Pós-Copa;
- g) 1 fiscalização na construção no terminal fluvial de Barcelos/AM;
- h) 1 fiscalização temática na construção de terminais fluviais no estado do Amazonas.

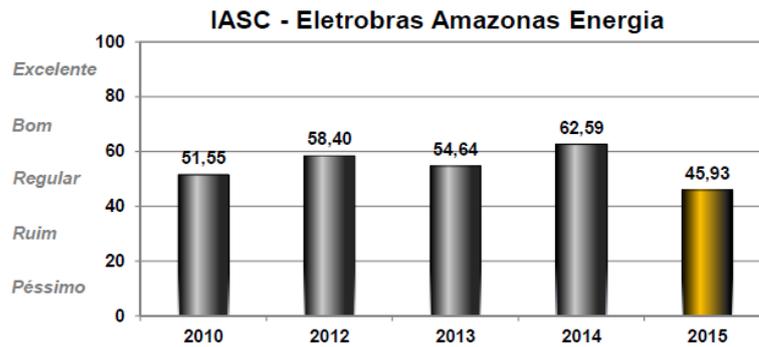
246. Dessas fiscalizações, resultaram quatro tomadas de contas especiais, relativas a doze portos: Guajará/AM, Ipixuna/AM, Itamarati/AM e São Gabriel da Cachoeira/AM (TC 005.689/2015-5); Tapauá/AM, Beruri/AM e Canutama/AM (TC 001.927/2015-9); Iranduba/AM, Boa Vista do Ramos/AM, Itapiranga/AM e Barreirinha/AM (TC 001.928/2015-5); e Coari/AM (TC 031.872/2014-0).

#### 5.4.2. Oferta de energia elétrica irregular e de má qualidade

247. A Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (Adesa) é a concessionária de serviço público de energia elétrica com atuação no estado do Amazonas. A empresa atende a um total de 830.433 unidades consumidoras em dezenove conjuntos distribuídos na capital e no interior do estado.

248. No decorrer de 2014, com a conclusão das principais obras de transmissão e distribuição, que permitiram o aumento da energia importada do Sistema Interligado Nacional (SIN), obteve-se grande redução da geração por termelétricas a óleo em Manaus, mudando a matriz energética para 27% de geração térmica a óleo, 51% a gás, 15% de origem hidrelétrica e 7% de importação do SIN (Relatório de Gestão da Adesa – 2014).

249. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) arrolou a Adesa entre as dezesseis empresas com a pior qualidade de serviço, abaixo do mínimo exigido pelos regulamentos. Entre os números levantados no diagnóstico da agência, destacaram-se aqueles relativos a reclamações feitas na Central de Teleatendimento da Agência, indicadores de continuidade e Índice Aneel de Satisfação do Consumidor (IASC). Na figura a seguir são apresentados os resultados do IASC da distribuidora para o período de 2010 a 2015:

**Figura 12 - Resultados IASC 2010-2015**


Fonte: Resultados do IASC da distribuidora para o período de 2010 a 2015.

250. Os resultados indicam que em 2015 os consumidores avaliaram os serviços ofertados como regulares, com queda em relação ao ano anterior, o que aponta para a baixa satisfação dos usuários e a piora no desempenho da empresa.

251. Com relação aos indicadores de continuidade Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC) e Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC), os relatórios de gestão da Adesa (2012 a 2014 – peça 40, p. 55; peça 41, p. 79; peça 42, p. 57) indicam a melhora nos indicadores operacionais, conforme expresso no quadro a seguir:

**Quadro 9 - Indicadores da Adesa**

Indicador	Meta Realizada		
	2012	2013	2014
<b>DEC (horas)</b>	60,1	57,34	55,0
<b>FEC (nº de vezes)</b>	50,2	39,40	37,6
<b>Perdas Globais (%)</b>	39,1	38,30	37,6
<b>Inadimplência (%)</b>	11,3	10,01	9,7

Fonte: Relatórios de Gestão da Adesa 2012-2014

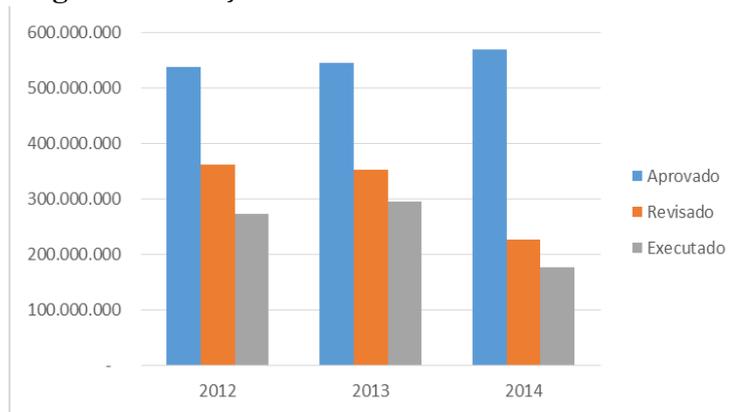
252. Por oportuno, cabe esclarecer que o DEC e o FEC são indicadores de continuidade de fornecimento de energia elétrica. O primeiro refere-se à duração das interrupções, ou seja, quantas horas em média por ano o consumidor fica sem energia elétrica. O segundo refere-se à frequência das interrupções ocorridas em cada unidade consumidora no período observado, revelando quantas vezes em média a luz faltou para os consumidores.

253. As perdas globais, por sua vez, correspondem à diferença entre a energia gerada e a energia consumida.

254. A despeito da aparente melhora em tais indicadores de continuidade, a Adesa ainda detém alto índice de perdas globais, superiores a um terço de toda energia gerada. Além disso, a empresa ultrapassa desde 2012 o DEC limite estipulado pela Aneel em mais de 70% de seus conjuntos (peça 43), o que retrata elevado número de horas de interrupção da prestação do serviço em todo o estado.

255. Além dos problemas relatados, a Adesa também apresenta queda desde 2012 em seu orçamento de investimentos, o que foi constatado na auditoria operacional realizada pela Secex-AM para avaliar as áreas de planejamento e orçamento (TC 017.231/2015-9). A situação está retratada na figura 12, a seguir:

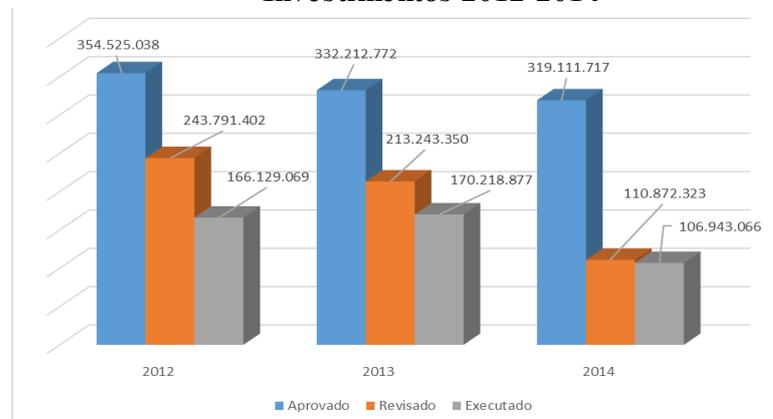
**Figura 13 - Orçamento de Investimentos da Adesa**



Fonte: Gráfico elaborado pela equipe a partir de dados do orçamento de investimentos da Adesa 256. Observa-se que, apesar do aumento do orçamento aprovado, após a revisão houve queda dos valores de investimento de 2012 a 2014, de R\$ 362.501.669 para R\$ 227.280.321. Significa dizer que o orçamento efetivamente disponibilizado para a Adesa sofreu redução de 37% nesse período.

257. Associado a esse fato, a Secex-AM também constatou a diminuição acentuada em cada exercício, após o processo de revisão, do orçamento de ações orçamentárias de investimento relevantes para a melhora na qualidade do serviço (PPA 2012-2015: Objetivo 0436 – Ampliar, reforçar e manter os sistemas de distribuição de energia elétrica, incluindo a geração nos sistemas isolados). Em 2014, o corte chegou a 65% do valor inicial orçado para a ação 14L7 - Ampliação do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica, conforme ilustra a figura a seguir:

**Figura 14 - Ampliação do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica - Orçamento de Investimentos 2012-2014**



Fonte: Gráfico elaborado pela equipe a partir de dados do orçamento de investimentos da Adesa 258. Corte semelhante ocorreu com a Ação 20PD - Adequação do Sistema de Comercialização e Distribuição de Energia Elétrica – Redução de Perdas Comerciais/AM (64%) e a Ação 20PI - Manutenção do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica/AM (33%), ambas também do orçamento de investimentos 2012-2014.

5.4.2.1. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

259. A grave deficiência de oferta de energia elétrica, que se apresenta irregular e de má qualidade, foi observada como fraqueza do estado.

260. As áreas com potencial para desenvolver culturas voltadas para a produção de energia poderão ser identificadas após a conclusão do ZEE das sub-regiões a serem beneficiadas por sistemas isolados. Assim, tal zoneamento também se mostra como um importante instrumento para o planejamento na área energética.

5.4.2.2. Risco

261. A oferta de energia elétrica irregular e de má qualidade, associada às demais deficiências de infraestrutura econômica, representam uma dificuldade de se interiorizar o desenvolvimento.

262. Além disso, impacta significativamente na ZFM, que depende desse fator de produção para seu desenvolvimento e expansão, perdendo ainda a atratividade para que futuras empresas venham a se instalar na região e concorrer para o seu desenvolvimento socioeconômico.

#### 5.4.2.3. Possíveis ações de controle

263. Cabe ressaltar que a Secex-AM realizou auditoria operacional para avaliar as áreas de planejamento e orçamento (TC 017.231/2015-9). O escopo da auditoria se baseou no orçamento de investimento nas ações relativas à distribuição. A equipe de auditoria identificou ausência de acompanhamento e controle sistemático da execução do orçamento de investimentos; planejamento e elaboração do orçamento da Adesa não pautado por um processo formalizado; e ausência de manuais de execução orçamentária.

264. Em razão de os achados constituírem falhas que podem afetar os objetivos estabelecidos pela Amazonas Distribuidora de Energia S. A., propôs-se determinações e recomendações no sentido de se criar uma cultura de planejamento, controle e acompanhamento da execução do orçamento de investimentos na entidade. O processo ainda não foi julgado pelo Tribunal.

265. O conjunto de evidências descritas aponta para a má qualidade do serviço, com a projeção de um cenário de agravamento desse quadro, o que enseja atuação por parte do Tribunal.

266. Sugere-se realizar auditoria operacional com a finalidade de verificar o nível de qualidade do serviço prestado pela Adesa. O escopo da auditoria deve ser definido de forma a abranger o desempenho da empresa frente a indicadores de qualidade definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica e pela Eletrobras, assim como os desafios para melhoria do desempenho e suas propostas de solução.

#### 5.5. *Desenvolvimento Social e Tecnologia e Inovação*

267. O tema do desenvolvimento social é suficientemente amplo para gerar consensos quanto a sua prioridade e, simultaneamente, comportar profundas discrepâncias quanto às concepções e estratégias para sua promoção. O Amazonas, assim como toda a região norte, está inserido num espectro de lastimáveis indicadores sociais.

268. Nesse sentido, como se pode observar na lista de desafios que compõe o anexo I, os pesquisados apresentaram inúmeros desafios ao desenvolvimento capaz de promover maior justiça social. Foram citados desafios na área de educação, saúde, habitação, segurança, cultura e assistência social, sendo a área da educação a mais citada.

269. No tocante à segurança, foram citados, como prioridade, desafios para superar a falta de segurança em áreas de faixa de fronteira. Na área da educação, o item mais abordado foi a necessidade de desenvolver pesquisas que valorizem as especificidades regionais da Amazônia e a de capacitar a mão de obra local. Assim, considerando que o social não deve subordinar-se ao econômico, mas que ambos devem estar estreitamente articulados entre si, optou-se em tratar neste levantamento os riscos oriundos desses itens.

270. Sabe-se que a tecnologia e a inovação não existem como fim em si mesmo, de forma que desafios nessa área foram mencionados em todos os demais eixos, mas optou-se por juntá-lo ao eixo de desenvolvimento social tendo em vista que os desafios mais apontados remetem à pesquisa científica e tecnológica.

271. As características do atual processo de desenvolvimento tecnológico impõem novos desafios, com ênfase na questão dos recursos humanos, na medida em que a própria capacitação tecnológica implica capacidade de gerar inovações de produtos e processos a partir do envolvimento dos próprios trabalhadores. Nesse sentido, a capacitação da mão de obra local poderá contribuir e muito para o desenvolvimento do estado.

**5.5.1. Dificuldade de formar e fixar profissionais com alto nível de qualificação e de contratar mão de obra qualificada; poucas pesquisas para desenvolver tecnologia voltada para produtos regionais de interesse do mercado**

272. Foi consenso entre os pesquisados que o desenvolvimento do estado do Amazonas perpassa pela pesquisa e desenvolvimento (P&D), pela formação de capital intelectual e ainda pela capacitação, treinamento e qualificação profissional. Contudo, somente a pesquisa básica com fins de conhecimento não é suficiente.

273. É preciso transformar os conhecimentos gerados a partir da biodiversidade da Amazônia em produtos com valor agregado em toda a cadeia produtiva, os quais devem ter interação com as demandas e realidades do mercado. Assim, o fomento em pesquisas deve ser aplicado em projetos voltados efetivamente para as particularidades e necessidades da região.

274. Ligado a isso, está a necessidade de incentivos para pesquisadores doutores e pós-doutores se estabelecerem na região, com vistas a realizar pesquisas e lecionar nas universidades.

275. Vale ressaltar que a Lei 8.387/1991, que trata do benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens de informática na Zona Franca de Manaus, prevê que a obtenção de vantagens fiscais pelas empresas atuantes nesse ramo (isenção de IPI e redução do II, esta última atrelada à incorporação aos produtos de insumos nacionais) está condicionada à aplicação de 5% do faturamento bruto das indústrias em atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), deduzidos os tributos correspondentes às comercializações.

276. Salienta-se que as aplicações podem ser feitas nas modalidades interna e externa, com limite mínimo de 2,3%, sendo possível a aplicação pela indústria dos 5% nessa última modalidade. Considerando as duas modalidades, os valores podem ser aplicados em: i) projeto próprio da indústria (modalidade interna); ii) convênio com instituição de pesquisa e ensino (modalidade externa); iii) aporte ao Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia, fundo setorial CT-Amazônia, FNDCT-CT-Amazônia (modalidade externa); iv) aporte ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação na Amazônia - FNDCT-CT-Amazônia-ProTI (considerado modalidade interna); v) aporte a programa prioritário a cargo do Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento – CAPDA (modalidade interna ou externa).

277. O Comitê das atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA) foi criado pelos art. 16, 17 e 18 do Decreto 4.401, de 1 de outubro de 2002, revogado pelo Decreto 6.008 de 29 de dezembro de 2006, e foi mantido pelos artigos 26 e 27 do mencionado diploma legal. Esse Comitê é composto por representantes do governo, instituições de fomento à pesquisa e inovação, comunidade científica e setor empresarial, cuja designação foi formalizada por meio da Portaria MDIC 224, de 30 de setembro de 2003.

278. As atividades do CAPDA estão relacionadas à gestão dos recursos destinados a atividades de pesquisa e desenvolvimento, oriundos dos investimentos realizados pelas empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática que fizeram jus a benefícios fiscais previstos na Lei de Informática 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e alterada pela Lei 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

279. No que tange a programas prioritários foram estabelecidos sete, por meio da Resolução 2, de 12/3/2004, do CAPDA. No entanto, três deles não saíram do papel, outros três tiveram pouca aderência. Apenas um foi concluído, mas o aporte de recursos recebido das empresas do PIM não alcançou 28% do valor previsto no projeto, consoante Ofício 5950/2015-GABIN.SUP. (peça 47, p. 7-37). Nesse sentido, cabe ao CAPDA divulgá-los junto às empresas, haja vista que a aplicação nesses programas tem retorno certo para o Amazonas e para a região.

280. Destaca-se que o Decreto 6.008/2006, de 29/12/2006 – que regulamenta o benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens de informática na ZFM que investirem em atividades de P&D na Amazônia – prevê no § 2º, do art. 5º, que parte do recurso (percentagem não inferior a cinquenta por cento dos recursos de que trata o inciso II do § 1º) será destinada a entidades públicas credenciadas pelo CAPDA na Amazônia Ocidental. Em síntese, somente as entidades públicas localizadas nessa região podem ser beneficiadas com os recursos, o que garante um aporte financeiro focado na Amazônia Ocidental.

281. O Fundo Setorial da Amazônia, parte integrante do Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia (FNDCT-CT-Amazônia), tem por objetivo fomentar atividades de pesquisa e desenvolvimento na região amazônica, conforme projeto elaborado pelas empresas brasileiras do setor de informática instaladas na Zona Franca de Manaus. Nesse sentido, todo aporte a esse fundo setorial deve ser aplicado na Amazônia. O quadro a seguir discrimina os valores arrecadados e aplicados nos últimos cinco anos:

**Quadro 10 - Fomento a projetos institucionais para pesquisa na região amazônica-FNDCT-CT-Amazônia**

ANO	Arrecadação (R\$)	LOA (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Empenho (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
<b>2014</b>	60.135.975,84	16.060.000,00	16.060.000,00	2.251.359,10	921.318,47	876.866,43
<b>2013</b>	45.585.489,00	16.054.097,00	16.054.097,00	8.958.268,00	8.958.268,00	1.215.782,00
<b>2012</b>	29.845.040,00	16.054.100,00	18.683.837,00	10.399.512,00	10.399.512,00	3.649.770,00
<b>2011</b>	25.549.483,00	14.960.434,00	14.960.434,00	12.550.014,00	12.550.014,00	5.370.022,00
<b>2010</b>	16.303.391,00	19.071.764,00	19.071.764,00	11.923.587,00	11.923.587,00	6.788.498,00
<b>TOTAL</b>	<b>177.419.378,84</b>	<b>82.200.395,00</b>	<b>84.830.132,00</b>	<b>46.082.740,10</b>	<b>44.752.699,47</b>	<b>17.900.938,43</b>

Fonte: [http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/27181/Arrecadacao\\_Dotacao\\_Orcamentaria\\_e\\_Execucao\\_Financeira.html](http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/27181/Arrecadacao_Dotacao_Orcamentaria_e_Execucao_Financeira.html)

282. Os dados apresentados mostram que a aplicação efetiva não alcança 26% do valor arrecadado e que, enquanto a arrecadação aumenta, o fomento a projetos institucionais para pesquisa na Amazônia diminui. Em 2014, o valor aplicado representa ínfimo 1,54% da arrecadação.

283. Ora, o governo tem conhecimento da necessidade de pesquisa para o desenvolvimento da região, tanto que criou esse fundo setorial para financiar as pesquisas. Logo é inadmissível que o valor arrecadado não seja aplicado no objetivo para o qual o fundo foi criado.

#### 5.5.1.1. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

284. Como força destaca-se a existência de entidades de pesquisa (Inpa, CBA, Universidades), da Suframa, do CAPDA, além da previsão legal de contrapartida para P&D para concessão de benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens de informática na ZFM (Lei 8.387/91 c/c Dec. 6.008/2006). Salienta-se ainda como força a interiorização das Universidades (Ufam, UEA, Ifam), o que possibilita a qualificação de mão de obra no interior.

285. Como fraquezas citam-se a dificuldade de formar e fixar profissionais com alto nível de qualificação (mestres e doutores); dificuldade de contratar mão de obra qualificada; poucas pesquisas para desenvolver tecnologia voltada para produtos regionais de interesse do mercado. A ameaça consiste na falta de autonomia e de estruturação da Suframa.

#### 5.5.1.2. Risco

286. O risco decorrente das fraquezas destacadas no item anterior é a possibilidade de a produção das pesquisas científicas e tecnológicas não atender às reais demandas do mercado, bem como a necessidade de importar mão de obra qualificada.

#### 5.5.1.3. Possíveis ações de controle

287. A Secex-AM já realizou auditoria de levantamento que incluiu a aplicação, em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), dos recursos financeiros estipulados na Lei de Informática para a Zona Franca de Manaus (Acórdão 1390/2012-Plenário, sessão de 6/6/2012). A SecexDesenvolvimento também realizou auditoria de levantamento (TC 015.436/2013-6), que conheceu a operacionalização das políticas industriais e setoriais baseadas em renúncia condicionada de receita tributária, o que incluiu a Lei de Informática da Zona Franca de Manaus - Lei 8.387/1991 (Acórdão 1905/2014-TCU-Plenário).

288. Assim, como nova ação de controle, propõe-se realizar auditoria de conformidade com o objetivo de verificar se os investimentos em pesquisa e desenvolvimento previstos nos §§ 3º, 4º e

5º, do art. 2º, da Lei 8.387, de 30/12/1991, e no art. 5º, do Decreto 6.008, de 29/12/2006, estão sendo aplicados na Amazônia Ocidental.

289. Ao mesmo tempo, pode-se recomendar ao Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento da Amazônia (CAPDA) que promova uma discussão com o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI) e o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (Inpa) com vistas a elaborar um plano de investimento em linhas de pesquisas para desenvolver produtos com interesse de mercado a partir de insumos da biodiversidade amazônica.

290. Pode-se ainda recomendar que o CAPDA faça uma campanha junto às empresas para incentivar a aplicação dos recursos em programas prioritários.

#### **5.5.2. Falta de segurança em áreas de faixa de fronteira**

291. Atualmente a base territorial das ações do governo federal para a faixa de fronteira estabelece como áreas de planejamento três grandes arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005), com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração Nacional.

292. O Amazonas faz parte do chamado Arco Norte, cujas características fisionômicas são: a presença de traços naturais comuns, que reúnem a ‘paisagem’ equatorial-tropical úmida; e áreas mais elevadas do Escudo Guianense, entre Roraima e parte do Amazonas e a Venezuela. Nas áreas mais baixas, há a presença de grandes rios ligados aos vales fluviais, como o do Alto Solimões, o do Juruá e o do Purus. Seu principal eixo de circulação, o rio Amazonas, articula a faixa de fronteira e a região amazônica à Colômbia e ao Peru.

293. As políticas de defesa nacional ainda encontram muitas dificuldades para garantir definitivamente uma ação mais presente do poder público nas áreas de fronteira da região norte, o que aumenta o risco de incidência de problemas que ameaçam a região e que refletem no restante do país, tais como: guerrilha, narcotráfico, questões indígenas, ambientais e fundiárias, atuações de Organizações Não Governamentais (ONG), ilícitos transfronteiriços, extração ilegal de madeira, garimpos ilegais, tráfico de armas, contrabandos, descaminhos, entre outros.

294. O Amazonas possui 21 municípios em faixa de fronteira. A linha de fronteira internacional do estado é de 6.838km. Considerando essa imensa área, aliada à histórica ausência do estado na região, verifica-se grande fragilidade na proteção do patrimônio dos seus recursos naturais.

295. Levantamento feito pelo Ibama em 2009 estima que o Brasil tem prejuízo anual de US\$ 600 milhões com o tráfico de animais e espécie de plantas. São levados matérias-primas e produtos brasileiros para o exterior, onde são patenteados, impedindo as empresas brasileiras de vendê-los para outros países e forçando o pagamento de **royalties** na sua importação na forma de produtos acabados. Há muitos exemplos de produtos regionais patenteados por empresas de outros países (e.g. açaí, andiroba, cupuaçu, espinheira santa, jaborandi, veneno da jararaca).

296. Nesse contexto, considerando a indicação dos pesquisados de que a rica flora e fauna do estado devem ser utilizadas como um dos meios para o desenvolvimento do Amazonas, deve-se priorizar o combate à biopirataria.

##### 5.5.2.1. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

297. A rica biodiversidade que possibilita desenvolver produtos, tais como: fitofármacos, fitocosméticos, alimentos nutracêuticos, essências, extratos aromáticos e a existência de entidades voltadas para pesquisa (Inpa, CBA, Universidades) são forças para o desenvolvimento do estado, na medida em que a realização de pesquisas esteja associada ao patenteamento dos produtos. Assim, evitar-se-á a ação dos biopiratas. Por outro lado, apresenta-se como fraqueza a existência de vastas áreas de faixa de fronteira sem segurança.

##### 5.5.2.2. Risco

298. O risco oriundo da falta de segurança em áreas de fronteira é o aumento de atividades ilegais como a biopirataria, contrabando, descaminho e tráfico de drogas e armas.

### 5.5.2.3. Possíveis ações de controle

299. O TCU realizou auditoria operacional com objetivo de avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública. O trabalho contemplou um conjunto de fiscalizações para a definição de retrato dos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as referidas políticas são formuladas, implantadas e avaliadas (Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário).

300. Especificamente sobre a biopirataria, encontra-se em fase de planejamento nesta Secex auditoria operacional com vistas a identificar e conhecer as ações no combate à biopirataria do patrimônio genético da Amazônia, tendo como amostra e foco principal a atuação do Ibama no estado do Amazonas (TC 027.987/2015-1).

## 6. TRABALHOS RELEVANTES REALIZADOS PELO CONTROLE EXTERNO NO ESTADO

301. O quadro 7 a seguir apresenta três trabalhos relevantes realizados pela Secex-AM no estado, entre 2012 e 2015, com impacto no desenvolvimento regional, cujos resumos compõem o anexo 3 – Trabalhos Relevantes de Controle Externo.”

**Quadro 11 - Trabalhos relevantes**

<b>Informações</b>	<b>Descrição</b>	
Processo TC 031.599/2012-5	Natureza: operacional	Temática: Logística
Assunto / Objetivo	Auditoria realizada com o objetivo de diagnosticar a sistemática da logística de transporte no Amazonas. Para atingi-lo, foram elaborados os seguintes objetivos específicos: a) conhecer o processo de planejamento logístico de transporte no AM; b) identificar a infraestrutura de transporte de passageiros; c) identificar a infraestrutura de transporte de carga; e d) conhecer a projeção de investimentos para atender à logística de transporte até 2015.	
Acórdão: 1547/2013- Plenário		
<b>Informações</b>	<b>Descrição</b>	
Processo TC 033.057/2014-1	Natureza: Operacional	Temática: Turismo
Assunto / Objetivo	Auditoria realizada, no âmbito de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secex-AM, 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 ações adotadas que possam ser consideradas como boas práticas, de modo a subsidiar análises relativas ao aprimoramento da governança e da gestão desta atividade.	
Acórdão: Não julgado		
<b>Informações</b>	<b>Descrição</b>	
Processo TC 018.176/2015-1	Natureza: Levantamento	Temática: Benefícios Fiscais

Assunto / Objetivo	Auditoria realizada com o objetivo de conhecer, contextualizar e descrever a atuação da Suframa no controle da concessão de incentivos fiscais destinados às indústrias do Polo Industrial de Manaus (PIM) que utilizarem matéria-prima regional como insumo de seus produtos, a fim de fomentar o desenvolvimento regional.
Acórdão: Não julgado	

4. Diante do exposto, a Secex/AM propõe, à unanimidade (peças 48, p. 51-52, e 50):
- 311.1. realizar as fiscalizações a seguir, discriminadas em ordem de prioridade, a serem incluídas no plano operacional da Segecex – atuação da Secex/AM, nos anos subsequentes, conforme disponibilidade técnica desta Unidade:
- a) auditoria de conformidade para verificar a regularidade da execução de despesas com recursos destinados a saneamento básico no Amazonas;
  - b) auditoria operacional com a finalidade de verificar o nível de qualidade do serviço prestado pela empresa Eletrobras Amazonas Distribuidora de Energia (Adesa), cujo escopo deve ser definido de forma a abranger o desempenho da Adesa frente a indicadores de qualidade definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica e pela Eletrobras, assim como os desafios para melhoria do desempenho e suas propostas de solução;
  - c) auditoria de conformidade com o objetivo de verificar se os investimentos em pesquisa e desenvolvimento previstos nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º da Lei 8.387/1991, e no art. 5º, do Decreto 6.008/2006, estão sendo aplicados na Amazônia Ocidental;
- 311.2. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aos órgãos abaixo descritos, o que segue:
- a) Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Casa Civil:
    - a1) evidenciem esforços para implementar efetivamente os diversos planos de caráter macrorregional e sub-regionais existentes, tais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDA), o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA); Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia (PDIAL); Programa de Integração Inter-regional da Amazônia; e o Estudo de Identificação dos Microeixos de Transporte de Cargas dos Estados do Amapá, Amazonas e Pará;
    - a2) fortaleçam a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), dotando-as de orçamento, capital humano e força política necessária para a sua atuação como instância de coordenação da governança territorial em múltiplas escalas;
    - a3) viabilizem e garantam recursos no Orçamento Geral da União, para implementação de projetos de interesse do desenvolvimento regional, por meio de transferências voluntárias de recursos, coordenados pela Suframa;
  - b) Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC):
    - b1) fortaleça a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), dotando o órgão de orçamento, capital humano e força política necessária para a sua atuação como instância de coordenação da governança territorial em múltiplas escalas;
    - b2) viabilize e garanta recursos no Orçamento Geral da União, para implementação de projetos de interesse do desenvolvimento regional, por meio de transferências voluntárias de recursos, coordenados pela Suframa;
  - c) Ministério do Meio Ambiente e Governo do Estado do Amazonas:
    - c1) adotem medidas com vistas a concluir o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no prazo estipulado no art. 13, § 2º, da Lei 12.651/2012, bem como estabeleçam metas e respectivas datas de cumprimento, considerando que apenas uma entre as nove sub-regiões foi mapeada até o momento;

d) Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento da Amazônia (CAPDA) que, em relação à aplicação em P&D dos recursos previstos nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º da Lei 8.387/1991, e no art. 5º do Decreto 6.008/2006:

d1) promova uma discussão com Ministério da Educação (MEC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI), Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (Inpa), com vistas a elaborar um plano de investimento em linhas de pesquisas para desenvolver produtos com interesse de mercado a partir de insumos da biodiversidade amazônica;

d2) faça uma campanha junto às empresas para incentivar a aplicação dos recursos em pesquisas prioritárias;

311.3. noticiar a Procuradoria da República no Estado do Amazonas, o Ministério Público do Estado do Amazonas e o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) acerca da não conclusão do ZEE do estado do Amazonas, encaminhando cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, para adoção das medidas que entender cabíveis;

311.4. enviar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Congresso Nacional, ao Governo do Estado do Amazonas e à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas;

311.5. apensar os presentes autos ao processo a ser constituído no âmbito do levantamento Fisc Norte;

311.6. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame Relatório de Levantamento de Auditoria realizado no âmbito do tema "Desenvolvimento" com recorte da Região Norte, cujo objetivo específico foi obter uma visão ampla e abrangente da situação geográfica e econômico-social do Estado do Amazonas.

2. Por meio desta fiscalização, efetuou-se tanto um mapeamento dos desafios enfrentados com vistas ao desenvolvimento do ente da federação supramencionado, quanto à síntese do conjunto de ações relevantes a serem implementadas no âmbito do Controle Externo.

3. Ainda durante a fase de planejamento desta fiscalização, foi realizado **workshop** em Manaus, sobre a região norte, intitulado FiscNorte, que teve por finalidade aprofundar alguns pontos de interesse do trabalho com o intuito de viabilizar a consolidação dos levantamentos de auditoria realizados pelos sete estados que compõem aquela região.

4. No que concerne à metodologia adotada, foram feitas pesquisas iniciais e adotados os seguintes instrumentos de coleta de dados: entrevistas de questões abertas; **benchmarking**; revisão documental; revisão legal; ponto focal; análise **swot**; mapa de risco; diagrama de verificação de risco; coleta de dados financeiros; indicadores de desempenho; aplicação de questionário; cotejamento entre os planos federais e estaduais e destes com o resultado das pesquisas/entrevistas com especialistas.

5. Acerca das características daquele estado, a coleta de dados mostrou que os indicadores econômicos e sociais ainda estão abaixo da média nacional, apesar dos diversos planos desenvolvidos para a integrar as regiões. A seguir, cumpre destacar alguns números e análises efetuadas:

5.1. o Amazonas é o maior estado do Brasil, detém, de acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente, 92,84% de sua cobertura florestal preservada, possui um dos mais baixos índices de densidade demográfica do país (2,23 habitantes/km<sup>2</sup>) e uma distribuição populacional desigual pelo território, observando-se que a população da capital de Manaus, em 2010, correspondia a 85% da população metropolitana;

5.2. os indicadores de desenvolvimento socioeconômico são inferiores à média nacional, valendo citar que a expectativa de vida ao nascer, em 2012 e 2014, foi aproximadamente 3,5 anos menor do que a da média nacional e a taxa de mortalidade infantil, o dobro da considerada aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS);

5.3. apenas 64,56% da população do Amazonas possui acesso adequado à rede de água e somente 26,7% dos domicílios têm coleta de esgoto;

5.4. o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 1991, 2000 e 2010 indica que, ao longo de duas décadas, houve significativa melhoria do índice em algumas regiões ao sul e ao leste da região norte e na **hinterland** da Amazônia, mas alguns municípios ao oeste ainda se encontram em condição de baixo IDHM e parcela significativa da população vive abaixo da linha de pobreza;

5.5. o mapa da distribuição espacial do desmatamento acumulado na Amazônia em 2012 comparado ao mapa de IDHM indica que áreas de desmatamento coincidem com bons níveis de IDHM, induzindo-se que o modelo de desenvolvimento adotado no chamado "Arco do Fogo" pode estar trazendo melhores níveis de progresso social e humano, à custa de um passivo ambiental;

5.6. a taxa de desmatamento de 2015 foi, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), em Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite, estimada com um aumento de 16% em relação a 2014;

5.7. o Amazonas tem participação de 1,6% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, ocupando a 15ª posição no **ranking** nacional;

5.8. o percentual de recursos financeiros disponibilizados ao Estado do Amazonas (1,87%) guarda proporcionalidade com o percentual de habitantes em relação ao país (1,88%) ao longo dos exercícios de 2012 a 2014.

6. Diante de todo esse contexto, a Secex/AM mapeou os principais desafios a serem enfrentados pelo ente federado em questão, dando atenção à temática do desenvolvimento econômico e

social nas dimensões: institucional, gestão ambiental, atividades produtivas, infraestrutura econômica, desenvolvimento social e tecnologia e inovação, sempre considerando indicadores oficiais de forma a legitimar as constatações e análises resultantes. Para cada um desses eixos, foram identificados os riscos ao desenvolvimento e, levando-se em consideração os trabalhos já realizados ou em andamento no âmbito deste Tribunal, foram definidas propostas de ações de controle.

7. Do ponto de vista institucional, do exame de respostas a ofícios enviados ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e à Secretaria de Assuntos estratégicos, foi identificada a falta de acompanhamento dos resultados dos planos voltados para o desenvolvimento regional, bem como a ausência de interação entre eles.

8. Em trabalho de minha relatoria, apreciado por esta Corte de Contas há oito anos, nos autos do TC 019.720/2007-3, já havia sido apontado achado relativo à ausência de coordenação institucional em ações do Governo Federal para a Amazônia. Todavia, após o transcurso de todo esse tempo, ainda não se verificou progresso em relação a medidas que garantam a eficácia das políticas direcionadas para o desenvolvimento regional sustentável do Estado do Amazonas.

9. É essencial que diferentes áreas de atuação dos órgãos federais sejam compatibilizadas, com ações coordenadas, com melhor integração entre os diversos planos e órgãos, de forma a assegurar a otimização dos escassos recursos públicos e minorar a superposição de esforços.

10. Nesse sentido, seria interessante que um órgão assumisse efetivamente o papel de coordenador da governança territorial e que, dotado dos meios necessários para sua atuação, implementasse os diversos planos de caráter macrorregional e sub-regionais existentes.

11. Em relação à gestão ambiental, foram levantados dois pontos de risco: a ausência de conclusão do Zoneamento Ecológico-econômico (ZEE) e o saneamento básico inadequado.

12. O ZEE é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente cujo objetivo é viabilizar o desenvolvimento sustentável, partindo do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial.

13. A partir do diagnóstico a ser efetivado, será possível, por exemplo, identificar oportunidades de realização de atividades produtivas sustentáveis que agreguem valor aos produtos regionais com potencial exportação e, que, conseqüentemente, contribuirão para a geração de emprego e renda. Também será possível interiorizar o desenvolvimento pela identificação de novas áreas com potencial para a produção de energia, favorecendo sub-regiões por sistemas isolados.

14. No Amazonas, o processo de elaboração do ZEE iniciou-se em 1996, com o primeiro prazo para conclusão definido em julho/2012, pela Lei Estadual 3.417/2009. Todavia, a Secex/AM alertou que, além de o estudo não ter sido finalizado, não há indícios de que isso ocorra dentro do prazo de cinco anos estabelecido pela Lei Federal 12.651/2012 (novo Código Florestal), visto que a maior parte do território do Amazonas está pendente de zoneamento. Há, assim, necessidade de que, tanto o Ministério do Meio Ambiente, quanto o Governo do Estado do Amazonas, estabeleçam metas e prazos para viabilizar a conclusão do ZEE.

15. Quanto ao saneamento básico inadequado, apontado por especialistas como um dos principais desafios a serem superados, os dados mostram que, a despeito dos baixíssimos índices, os investimentos são escassos, não alcançando 1% do investimento total brasileiro na área. Ademais, das 41 obras para saneamento básico, contidas no Programa de Aceleração do Crescimento para o estado, em junho/2015, apenas duas estavam concluídas.

16. No eixo atividades produtivas, foram indicados como principais riscos a serem superados:

16.1. a regularização fundiária precária, que tem como um dos efeitos a dificuldade de habilitação de empreendedores rurais ao acesso ao crédito rural, por meio de instituição bancárias;

16.2. a diminuição da atratividade para as empresas se instalarem no Polo Industrial de Manaus (PIM), com efeitos danosos como: potencial declínio do dinamismo econômico da Zona Franca de Manaus (ZFM), queda da arrecadação do estado, redução de repasses de ICMS para os municípios do interior, desemprego e outros;

16.3. a indisponibilidade de recursos da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa para implementar projetos para o fomento do desenvolvimento regional, por meio de transferências voluntárias, tendo-se observado que, com a entrada em vigor do Decreto 4.950/2004, os recursos advindos do pagamento pelas empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM) da Taxa de Serviços administrativos passaram a ser recolhidos aos cofres do Tesouro Nacional, havendo um contingenciamento pelo governo federal de parcela significativa dos valores arrecadados;

16.4. deficiência da atuação da Suframa em fiscalizar o cumprimento dos condicionantes legais para obter os benefícios fiscais por parte das empresas instaladas na ZFM.

17. Quanto à infraestrutura econômica, a equipe de auditoria identificou dificuldade para o escoamento da produção e para o tráfego de pessoas no estado e para interiorização do desenvolvimento, decorrente de fraquezas como: logística de transporte deficiente, acesso rodoviário ao estado difícil, terminais hidroviários de má qualidade, oferta de energia elétrica irregular, baixo acesso à **internet** no interior do estado e infraestrutura de saneamento inadequada.

18. No campo de tecnologia e inovação, foi observado que as pesquisas científicas e tecnológicas estão desvinculadas das reais demandas do mercado, ou seja, poucas desenvolvem produtos de interesse regional. Há ainda 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.

19. Como visto no relatório precedente, a Lei 8.387/1991 prevê a obtenção de vantagens fiscais pelas empresas atuantes na Zona Franca de Manaus no ramo da informática condicionada à aplicação de 5% do faturamento bruto das indústrias em atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), deduzidos os tributos correspondentes às comercializações.

20. De acordo com o Decreto 6.008/2006 – que regulamenta o benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens de informática na ZFM que investirem em atividades de P&D na Amazônia – estabelece que parte do recurso deverá ser destinada a entidades públicas credenciadas pelo Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA) na Amazônia Ocidental. Todavia, dados obtidos do sítio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação mostram que a aplicação efetiva dos valores arrecadados não tem atingido o percentual mínimo de cinquenta por cento dos mencionados recursos, de modo que o fundo setorial criado para financiar as pesquisas pode não estar atendendo a seus objetivos.

21. Além desses riscos, cita-se também o aumento de atividades ilegais como a biopirataria, contrabando, descaminho e tráfico de drogas e armas, decorrente, em grande parte, da falta de segurança em áreas de fronteira.

22. Diante de todo esse contexto, a Secex/AM formulou propostas de recomendação e, após relacionar fiscalizações realizadas ou em andamento no âmbito deste Tribunal, realizou propostas de auditorias.

23. Lembro que a remoção dos obstáculos ao desenvolvimento da Amazônia depende do esforço de todos e da construção de um projeto político, articulado e coordenado pelo Estado, dentro de uma lógica de governança, estruturada por meio do planejamento, da gestão e controle de políticas públicas.

24. E, para isso, é essencial o adequado diagnóstico dos obstáculos e problemas ao desenvolvimento juntamente com políticas públicas específicas para remover empecilhos e alavancar o desenvolvimento econômico e social.

Nessas condições, tendo em vista que não foram detectadas irregularidades nestes autos que demandem o contraditório, acolho, com alguns ajustes, a proposta da unidade técnica e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 16 de março de 2016.



MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 608/2016 – TCU – Plenário

1. Processo n. 013.329/2015-4.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Ministério do Meio Ambiente – MMA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Amazonas – Secex/AM.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório de Levantamento realizado com o objetivo de obter um panorama do Estado do Amazonas contemplando uma visão de sua situação geográfica e econômico-social.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, aos órgãos abaixo descritos, o que segue:

9.1.1. Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Casa Civil:

9.1.1.1. envidem esforços para implementar efetivamente os diversos planos de caráter macrorregional e sub-regionais existentes, tais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDA), o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA); Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia (PDIAL); Programa de Integração Inter-regional da Amazônia; e o Estudo de Identificação dos Microeixos de Transporte de Cargas dos Estados do Amapá, Amazonas e Pará;

9.1.1.2. promovam estudos com vistas a assegurar o desempenho da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) na finalidade para a qual foi criada, especificamente no sentido de promover o desenvolvimento includente e sustentável da região amazônica;

9.1.2. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Casa Civil:

9.1.2.1. realizem estudos com vistas a assegurar o desempenho da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) na sua atuação no desenvolvimento econômico regional;

9.1.3. Ministério do Meio Ambiente e Governo do Estado do Amazonas:

9.1.3.1. adotem medidas com vistas a concluir o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no prazo estipulado no art. 13, § 2º, da Lei 12.651/2012, bem como estabeleçam metas e respectivas datas de cumprimento, considerando que apenas uma entre as nove sub-regiões foi mapeada até o momento;

9.1.4. Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento da Amazônia (CAPDA) que, em relação à aplicação em P&D dos recursos previstos no art. 2º, §§ 3º, 4º e 5º, da Lei 8.387/1991 e no art. 5º do Decreto 6.008/2006:

9.1.4.1. promova estudos, juntamente com o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI) e o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (Inpa), com vistas a avaliar a inclusão, nos planos de investimento em pesquisas, de projetos para desenvolver produtos com interesse de mercado a partir de insumos da biodiversidade amazônica;

9.1.4.2. envide esforços junto às empresas para incentivar a aplicação dos recursos em pesquisas prioritárias;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar auditoria nos controles internos das fiscalizações a seguir discriminadas:

9.2.1. auditoria de conformidade para verificar a regularidade da execução de despesas com recursos destinados a saneamento básico no Amazonas;

9.2.2. auditoria operacional com a finalidade de verificar o nível de qualidade do serviço prestado pela empresa Eletrobrás Amazonas Distribuidora de Energia (Adesa), com enfoque no desempenho da empresa frente a indicadores de qualidade definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica e pela Eletrobrás, assim como nos desafios para melhoria do desempenho e em suas propostas de solução;

9.2.3. auditoria de conformidade com o objetivo de verificar se os investimentos em pesquisa e desenvolvimento previstos no art. 2º, §§ 3º, 4º e 5º, da Lei 8.387/1991 e no art. 5º do Decreto 6.008/2006 estão sendo aplicados na Amazônia Ocidental;

9.3. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam:

9.3.1. à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA, da Câmara dos Deputados, à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR, do Senado Federal, ao Governo do Estado do Amazonas e à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas;

9.3.2. à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Ministério Público do Estado do Amazonas e ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), para ciência a respeito da não conclusão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do estado do Amazonas;

9.4. com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, arquivar os presentes autos e apensá-lo ao processo a ser constituído no âmbito do levantamento FiscNorte.

10. Ata nº 8/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0608-08/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
**MARCOS BEMQUERER COSTA**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral