

**Programa de Desenvolvimento  
Institucional das Administrações  
Locais**

**TERRITÓRIOS SIMULTANEAMENTE  
BENEFICIADOS POR PROGRAMAS FEDERAIS  
E POR PAGAMENTOS DE ROYALTIES  
DECORRENTES DE EXPLORAÇÃO DE  
PETRÓLEO E GÁS NATURAL:**

**SUBSÍDIOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA  
GESTÃO PARA O DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

**Proposição das áreas de atuação no  
ESTADO DO AMAZONAS**



**PETROBRAS**

Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão



# **Programa de Desenvolvimento Institucional das Administrações Locais**

**TERRITÓRIOS SIMULTANEAMENTE  
BENEFICIADOS POR PROGRAMAS FEDERAIS E  
POR PAGAMENTOS DE ROYALTIES  
DECORRENTES DE EXPLORAÇÃO DE GÁS  
NATURAL:**

**Subsídios para o aperfeiçoamento da gestão para o  
desenvolvimento sustentável Proposição das áreas  
de atuação no ESTADO DO AMAZONAS**

**Novembro de 2009**

## **Apresentação**

Este documento foi produzido no âmbito do Programa de Desenvolvimento Institucional das Administrações Locais beneficiadas pelos royalties do petróleo, realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM e promovido pela Petrobrás, com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Programa tem como objetivo geral, contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável em regiões constituídas por municípios simultaneamente beneficiados pelo recebimento de participações governamentais na produção de petróleo e gás e pela inclusão em programas territoriais de fomento ao desenvolvimento sustentável. Focaliza, inicialmente, oito Unidades da Federação: Paraná, Sergipe, Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Bahia e Rio de Janeiro.

Nesta direção o Programa propõe atividades voltadas para a identificação, em cada um desses Estados, de territórios constituídos por municípios que se enquadram nesse perfil e que apresentam, segundo os indicadores levantados, situações críticas de gestão. Entende-se que tais territórios devam ser potenciais beneficiários de ações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão, por meio de atividades, de capacitação e assessoramento técnico, orientadas para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Para a consecução deste objetivo, cujos resultados estão expressos nesse documento, apresentam-se as atividades de mapeamento e análise das seguintes variáveis relativas aos Municípios do Estado de Amazonas:

- Indicadores socioeconômicos,
- Indicadores de desenvolvimento institucional;
- Dados e indicadores de finanças municipais;

- Programas Federais de desenvolvimento territorial.

Da análise superposta e georreferenciada dessas informações resultou uma avaliação geral da situação dos municípios amazonenses, em termos de capacidades de gestão e de condições de desenvolvimento, bem como a proposta de identificação das áreas prioritárias com as características mencionadas e uma sugestão de agenda de temas prioritários no sentido de subsidiar as decisões de autoridades estaduais e federais relativas à focalização de ações de fortalecimento institucional em âmbito local.

## **1. Procedimentos Metodológicos e Considerações preliminares**

Observe-se que as atividades voltadas para o reconhecimento do universo de estudo e da proposta de definição de áreas prioritárias de atuação encontram-se orientadas pela necessidade de identificar convergências entre as regiões que os recebem os aportes mais expressivos de royalties no Estado e aquelas que são objeto de políticas de desenvolvimento regional. Para construir a base de mapas e informações necessária para subsidiar o processo de definição das áreas de atuação foram realizadas as seguintes atividades:

- Levantamento e mapeamento de programas e divisões político-administrativas nos Estados, obtidas através de planos e documentos oficiais disponíveis na Internet;
- Levantamentos e mapeamento dos municípios integrantes dos seguintes programas do Governo Federal no Estado do Amazonas: Consórcio de Desenvolvimento de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) - CONSAD, Territórios da Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Agrário), Programa de Mesorregiões (PROMESO / SUDAM);
- Estruturação de um banco de dados em MS-Access organizado por municípios devidamente geocodificados segundo o IBGE, que sistematiza e apresenta simultaneamente diversos atributos dos

municípios mapeados. Este procedimento permitiu identificar as convergências dos vários programas de desenvolvimento regional e os municípios beneficiados pela distribuição de royalties e participações especiais;

- Levantamento e mapeamento de dados secundários e de indicadores socioeconômicos dos Municípios do Estado do Amazonas, desenvolvidos com base nos dados do IBGE (Censo 2000 e PNAD 2005) e do PNUD (Índice de Desenvolvimento Humano);
- Levantamento e mapeamento de dados secundários e indicadores de desenvolvimento institucional, em especial a área de gestão financeira e tributária, dos Municípios do Estado do Amazonas, desenvolvidos com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;
- Levantamento e mapeamento de dados primários acerca do recebimento de royalties e outras participações governamentais sobre a produção de petróleo e gás natural, segundo informado pela ANP;
- Elaboração e mapeamento de indicadores integrados, envolvendo as diferentes fontes pesquisadas;
- Informações de caráter geral sobre a economia e o planejamento estadual, disponíveis nos sites do Governo do Estado do Amazonas;

A partir da análise das informações e mapas produzidos entende-se que os municípios e, por consequência, as regiões que apresentarem convergência entre: o contorno territorial de programas federais; baixo desenvolvimento institucional, sobretudo em relação à gestão financeira e tributária; indicadores socioeconômicos insatisfatórios e presença relevante de royalties e similares na composição da receita constituem objeto de interesse de ações de fortalecimento institucional direcionadas à promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, tais localidades foram identificadas como prioritárias por

apresentarem simultaneamente demanda por políticas de desenvolvimento socioeconômico e institucional, possibilidades de sinergia com as políticas federais de desenvolvimento, que oferecem a oportunidade de recursos extralocais para fins específicos (desde que a localidade apresente as condições de gestão necessárias), associados à existência de recursos, também extralocais, mas não vinculados, decorrentes do pagamento de royalties. Ou sejam, territórios que apresentam, em contraponto às carências identificadas, uma capacidade própria e maior de reverter à situação.

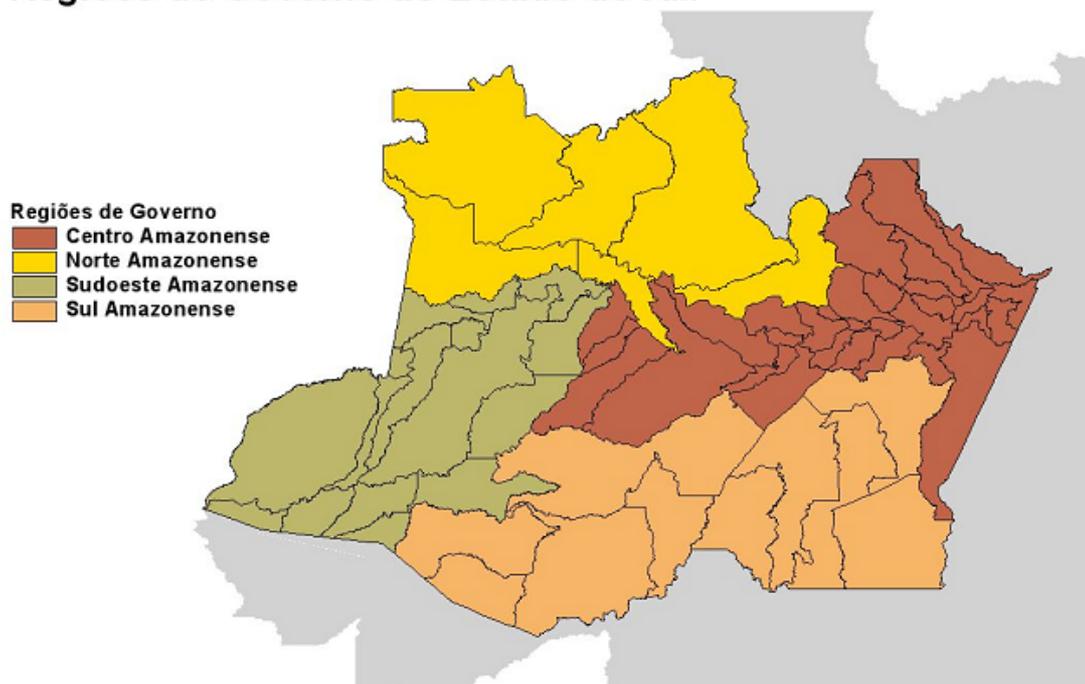
Contudo, como mencionado, os levantamentos elaborados, não se atêm aos municípios beneficiados por royalties, permitindo uma visão geral da situação dos municípios amazonenses. Como se pode depreender da observação dos mapas específicos associados à gestão ou às condições de desenvolvimento humano, que a demanda por desenvolvimento institucional e socioeconômico existe em praticamente todas as localidades do Estado, como de resto, do país. Portanto, ao sugerirmos o recorte de territórios específicos pretende-se uma função catalisadora, direcionada a alinhar esforços federativos no sentido de otimizar e maximizar a utilização dos recursos dos royalties do petróleo e gás natural, que por sua finitude devem ser aplicados de forma a garantir a sustentabilidade econômica e institucional das localidades e que, se direcionados para suprir necessidades de gestão, poderão permitir o acesso aos Programas Federais e os recursos neles postos à disposição.

## 2. AMAZONAS – Regionalização, Indicadores Socioeconômicos, Programas Federais e Royalties

O Estado do Amazonas possui aproximadamente 1.570.745,680 km<sup>2</sup> sendo o maior estado brasileiro em extensão. Segundo dados do IBGE, possuía uma população estimada de 3.221.939 habitantes distribuídos em 62 municípios que estão divididos em cinco grandes territórios, segundo a divisão político-administrativa do governo estadual, representada pelo mapa abaixo.

Mapa 1 - Divisão regional do Estado do Amazonas

### Regiões de Governo do Estado do AM



Grande parte da população do estado está concentrada na região metropolitana de Manaus, também conhecida como Grande Manaus. Nesta região moram, segundo ainda dados de 2007, aproximadamente 2.006.870 pessoas, representando uma taxa de urbanização (percentagem da população da área urbana em relação à população total) de 62,28%. Criada por decreto lei

complementar estadual nº 52, de 30 de Maio de 2007, a Grande Manaus é composta por oito municípios em processo de conurbação: Manaus, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Careiro da Várzea, Iranduba e Novo Airão.

Além desses municípios, integrantes da Grande Manaus, apenas os Municípios ribeirinhos de Manacapuru e Parintins, situados mais a leste, portanto, mais próximos da faixa de expansão da fronteira agrícola do país destacam-se como pólos urbanos secundários, com populações superiores à 80 mil pessoas. No restante do vasto território predominam áreas de reservas indígenas e de preservação ambiental, muitas delas intocadas. Numa posição pouco inferior, vale chamar atenção para o município de Coari, com 65 mil habitantes e pólo da exploração de petróleo no Estado.

Por tais razões, a Região amazônica e conhecida como o pulmão do mundo e o Estado que detêm o maior e menos ameaçado território dessa região, é, certamente depositário de um patrimônio ambiental inigualável. Neste contexto, a expressão desenvolvimento sustentável assume contornos fortes e delicados.

A análise dos Índice de Desenvolvimento Humano entre os municípios do Estado e revela-nos as desigualdades regionais contidas no território amazonense. Como se poderá observar, justamente no miolo do Estado, sua área mais preservada e menos povoadas índices aferidos são os mais baixos.

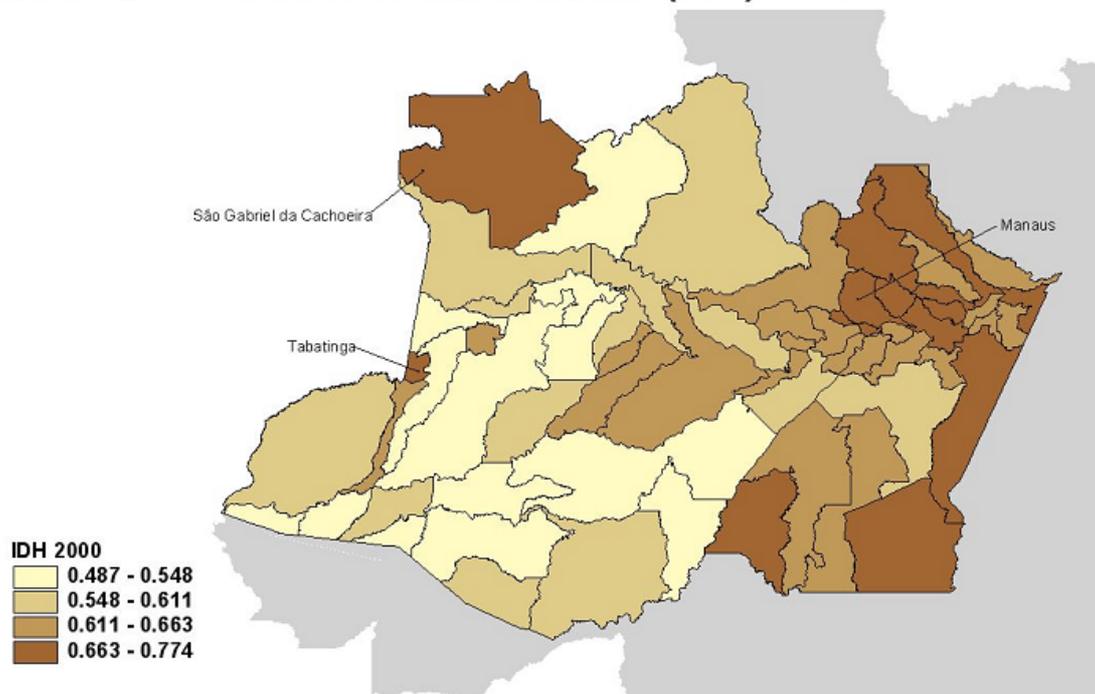
Tal fato explica-se pelas dificuldades de alcance de serviços associados à saúde e educação para as populações ali residentes, e ainda pela prática ainda corrente de não se recensear a “população rural”, leia-se população indígena, da Amazônia.

Assim, é justamente nas áreas mais urbanizadas e próximas das fronteiras nacionais, portanto mais sujeitas ao contato com a sociedade e os processos econômicos tradicionais é que se verificam os maiores índices de desenvolvimento humano, apurados com base no censo de 2000.

O mapa 2, a seguir, permite a visualização da situação:

Mapa 2 – Estado do Amazonas – IDH (IBGE – 2000)

### Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2000



Como já comentado e seguindo tendência verificada para os demais estados brasileiros, percebe-se uma grande concentração dos altos índices de desenvolvimento humano na região da Grande Manaus, estendendo ao sul pelos municípios de Maués, Apuí, e Humaitá, ou seja, nas fronteiras com os Estados do Pará e do Mato Grosso, onde o contato com a expansão da fronteira agrícola é maior. Além destas regiões, taxas similares de IDH, verificam-se no noroeste do estado, destaque para os municípios de São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga, ambos sedes de batalhões de fronteira. Percebe-se, no entanto, um efeito radial decrescente dos indicadores a partir da região metropolitana indo gradualmente diminuindo os índices pelo interior do estado, destacadamente na região conhecida como região centro amazônica, como antes comentado.

A característica de concentração de oportunidades de crescimento econômico, maior urbanização e índices mais favoráveis de Desenvolvimento Humano, parece estar está relacionado com a proximidade destes municípios com a Zona Franca de Manaus. Além de ser uma das mais importantes estratégias de desenvolvimento da Região Norte do país, ela teve e tem como objetivo de acelerar a industrialização da capital amazonense. A Zona Franca de Manaus, criada em 1967, é composta por três pólos essenciais: o pólo industrial, o pólo comercial e o pólo agropecuário. O segmento industrial é a base de sustentação das iniciativas governamentais e é composta de cerca de 450 indústrias de alta tecnologia que empregam aproximadamente meio milhão de trabalhadores diretos e indiretos.

Outro importante centro encontra-se no município de Coari. O município encontra-se como um dos mais ricos do estado. Nele encontra-se a plataforma da Petrobrás de Urucu, sendo um grande pólo de produção de petróleo e gás do estado na Bacia do Amazonas. Contudo, apesar da forte participação no PIB, o município ainda registra IDH considerado médio, não evidenciando de modo sistemático uma relação direta entre PIB, Royalties e os indicadores de desenvolvimento humano.

Outros dois municípios que merecem destaque por obterem altos índices de desenvolvimento humano são as cidades de Apuí e Humaitá, ambos localizados na região do sul amazonense, presenciaram um grande fluxo migratório, a partir do sul do país, em meados da década de 60. Tanto Humaitá quanto Apuí são dotados de grande dinamismo econômico, notadamente, na produção de soja, café e bovinos. O último ainda destaca-se por ser uma rota importante de escoamento da produção estadual, visto que nele encontra-se um importante eixo rodoviário da estrada transamazônica.

De um modo geral, a pobreza ou o isolamento parece estar interiorizada nas regiões do entorno do centro amazonense, especificamente no sul e sudoeste amazonense. Com destaque para os municípios de Tapuá, Canutama, Pauini, Itamarati, Envira, Ipixuna, Guajará, São Paulo de Olivença, Santo Antonio do

Iça, Jutai, Juruá e Fonte Boa. Da mesma forma, na região do norte amazonense, vale destacar o município de Santa Isabel do Rio Grande.

Apesar de parte das cidades acima se localizarem próximas as fronteiras do país com o Peru, Colômbia e Venezuela, e com o estado brasileiro do Acre, não guardam tanta similaridade com o cenário já comentado, encontrado em Tabatinga e São Gabriel da Cachoeira que possuem taxas de IDH sensivelmente melhores. .:

O mapa 3, em que se georreferenciam os municípios através das taxas de alfabetização dos municípios amazonenses, apresenta um quadro parecido ao mapa anterior. As melhores taxas de alfabetização parecem se concentrar na região metropolitana de Manaus, no centro amazonense e em parte dos municípios do sul amazonense. De modo sistemático, podemos destacar os municípios de São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga, Tefé e Apuí, como alguns dos municípios, aonde as taxas de analfabetismo não são tão elevadas e que, parecem concentrar medidas locais eficientes em suas políticas públicas educacionais.

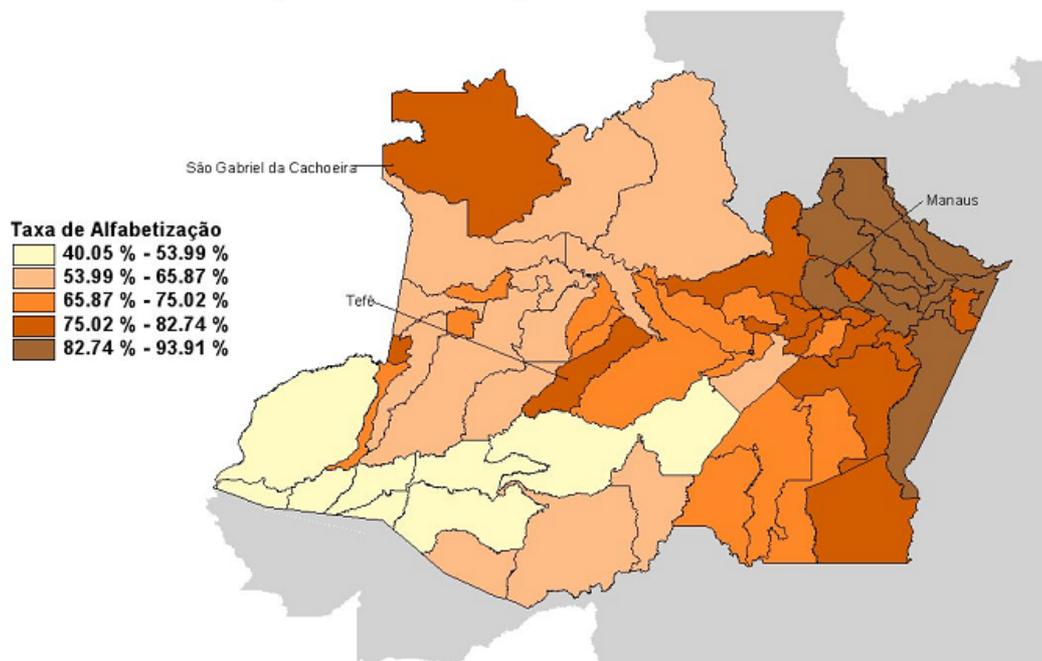
Também, assim como o mapa 2, o centro amazonense parece ser a região mais bem sucedida com relação a medidas voltadas para erradicação do analfabetismo estadual. Paralelamente, os indicadores (aferidos em relação ao ano 2000) ilustram que os municípios do sul amazonense e do sudeste amazonense possuem péssimas taxas de alfabetização, o que corresponde a uma realidade parecida aos índices de desenvolvimento humano analisados anteriormente.

Vale destacar que o município de Coari, importante receptor dos royalties da Petrobrás, possui uma taxa de alfabetização bastante baixa quando observamos outros municípios menos dinâmicos na economia estadual.

O mapa 3 ilustra tais afirmações:

Mapa 3 – Taxa de Alfabetização em Municípios do Estado do Amazonas:

### Taxa Alfabetização em Municípios do Estado do AM



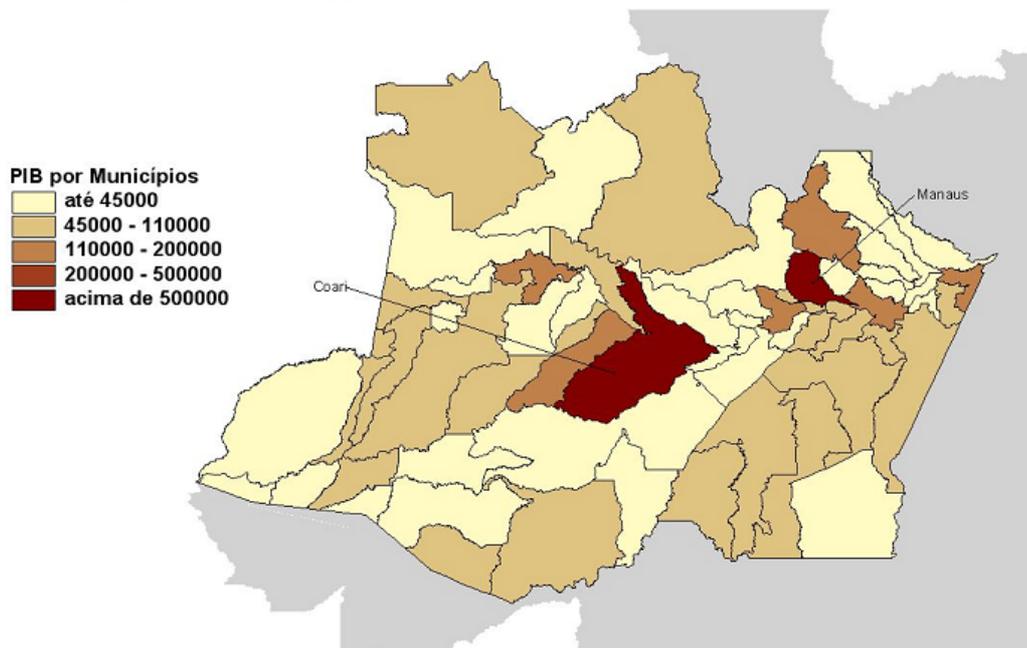
A Análise da evolução do Produto Interno Bruto dos municípios amazonenses de 2002 até 2006 revela uma relação consistente entre desenvolvimento econômico e IDH.

Em 2002, o estado do Amazonas apresentou uma dinâmica econômica focada especialmente em dois municípios: Manaus e Coari. Como já afirmado acima, isto se dá pela aglomeração de empreendimentos industriais incentivados através da isenção fiscal da Zona Franca de Manaus e pelo pólo petroquímico de Urucu, na bacia amazônica (ver mapa 4).

Em 2003, observamos uma situação parecida ao ano anterior, contudo vale destacar o crescimento dos PIBs dos municípios de Parintins e Itacoatiara, como observamos nos mapas 4 e 5, apresentados em seguida.

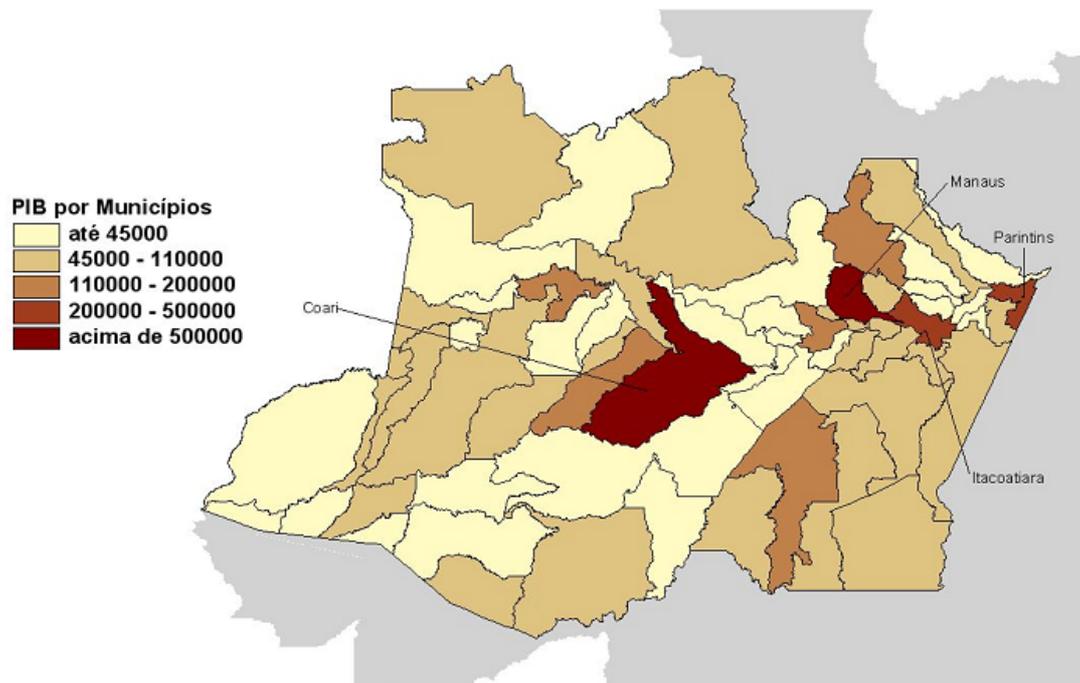
Mapa 4 – posição do PIB por municípios 2002.

### Amazonas - PIB 2002



Mapa 5 - posição do PIB por municípios 2003.

### Amazonas - PIB 2003



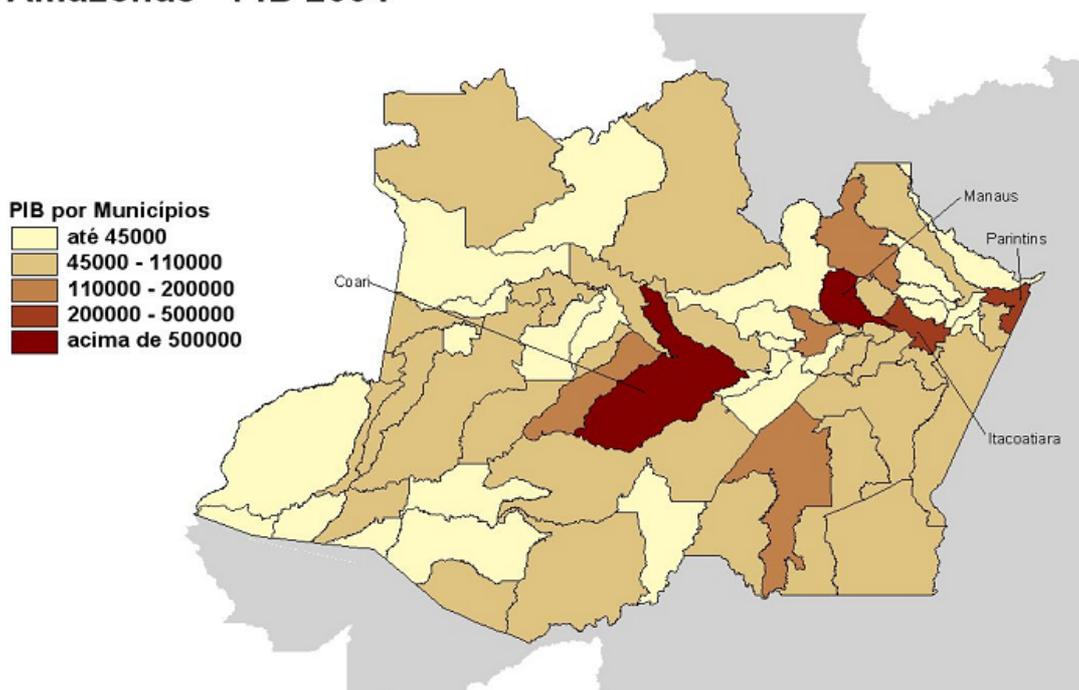
Tanto Parintins, quanto Itacoatiara assumem esse papel mais destacado pelo potencial ligado ao extrativismo vegetal e pelos empreendimentos madeireiros.

Parintins, segunda maior cidade do estado em população com 107.250 mil habitantes, tem se destacada nacional e internacionalmente pelo seu potencial turístico, tendo na Festival Folclórico de Parintins, famosa pela disputa entre as agremiações Boi Garantido e Boi Caprichoso. As duas cidades também são importantes na produção pecuária do estado. O setor terciário - comércio e prestação de serviços - representa também um importante componente do PIB destes municípios.

Em 2004, o cenário da produção econômica do estado permanece semelhante ao ano anterior, como vemos no mapa 6. Porém, merece destacar uma perda de dinamismo econômico do município de Fonte Boa.

Mapa 6 - posição do PIB por municípios 2004.

### Amazonas - PIB 2004



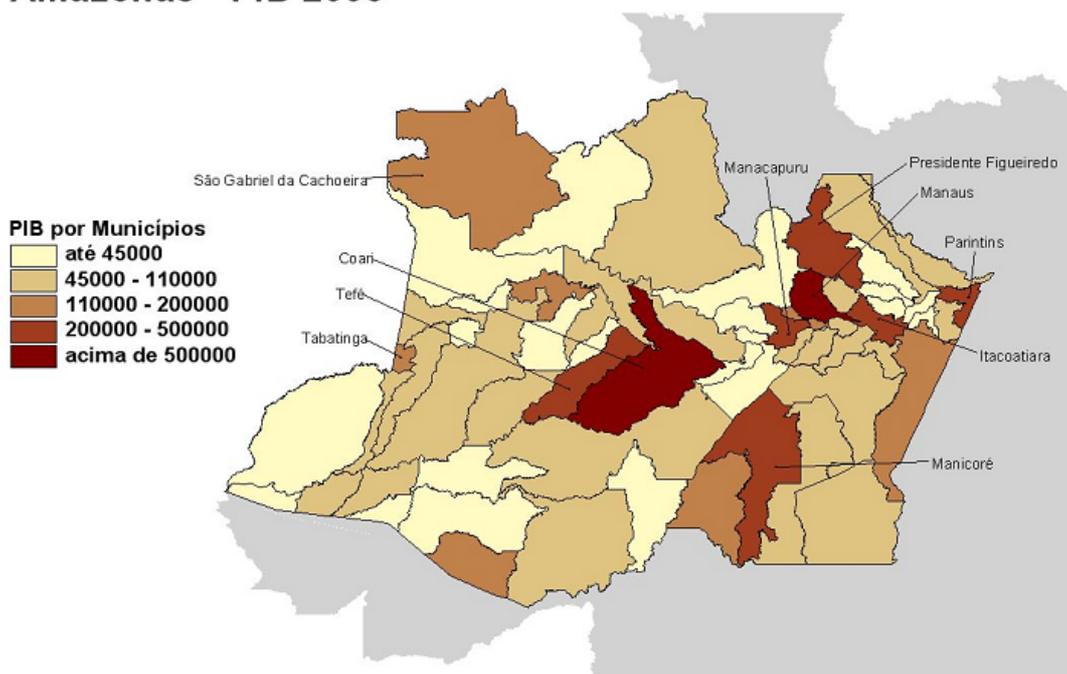
Contudo, em 2005, observa-se uma maior elevação e distribuição do PIB estadual como observamos no mapa 7. Os municípios da região metropolitana de Manaus ganham destaque na participação do produto interno bruto estadual como Presidente Figueiredo, Manacapuru e Itacoatiara. Porém, são as cidades de Tefé e Manicoré que apresentam um crescimento evidente na evolução dos dados de 2004 para 2005. A cidade de Tefé parece ter seu desenvolvimento

econômico atrelado à proximidade da plataforma petrolífera de Urucu, em Coari. Em Manicoré, a atividade econômica é proveniente da produção agrícola, sendo a maior produtora de banana e melancia do estado amazonense. A pecuária e o extrativismo vegetal, exploração de borracha e castanhas, também se configuram como segmentos importantes das melhoras nos índices de participação do PIB estadual.

É ainda neste ano que percebemos uma maior distribuição geográfica da participação de outros municípios que até então não mereciam destaque. São eles: São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga, Fonte Boa e Boca do Acre .

Mapa 7 - posição do PIB por municípios 2005.

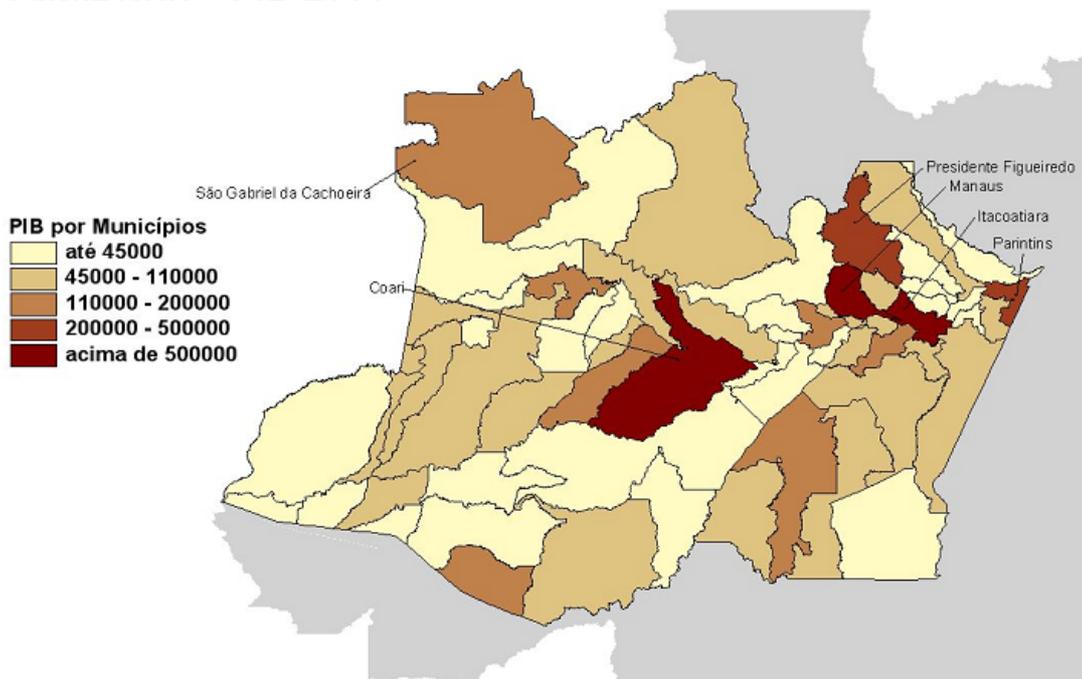
### Amazonas - PIB 2005



Em 2006, ver mapa 7, os indicadores mostram uma manutenção mais rígida dos quadros do ano anterior, merecendo destaque apenas o arrefecimento da produção econômica do município de Manacapuru e um aumento da participação do município de Autazes na economia do estado.

Mapa 7 - posição do PIB por municípios 2006.

### Amazonas - PIB 2006



Assim, a partir de uma análise da evolução da participação municipal no estado do Amazonas de 2002 até 2006, observamos uma grande concentração econômica na região centro amazonense, merecendo destacar os municípios de Manaus, Itacoatiara, Parintins e Coari como detentores de uma participação ativa no PIB estadual. Desta forma, o estado do Amazonas apresenta um quadro econômico marcado por grande heterogeneidade econômica e grande concentração das atividades industriais na Grande Manaus.

### 2.3 A presença de programas governamentais no estado do Amazonas

Como já mencionado, o mapeamento dos Programas Federais indica os territórios considerados prioritários na visão das distintas áreas de governo e, associados a eles, existe sempre a oportunidade de alavancagem de recursos extralocais, por meio de convênios.

Os programas têm em comum alguns aspectos que merecem ser destacados: voltam-se à promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico local;

têm via de regra territórios formados por mais de um município com características similares, apoiam-se na constituição de fóruns de participação que mobilizam atores públicos e a sociedade civil.

Distinguem-se, todavia, em função dos objetivos e missões das áreas de governo que os promovem. Assim, por exemplo, o Programa de Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional / SUDAM, tem, sobretudo, a função de mobilizar atores em regiões que em muitos casos superam as fronteiras dos estados, na direção da construção de agendas integradas de desenvolvimento sustentável. Já o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento - CONSAD, Programa do Ministério do Desenvolvimento Social, volta-se ao apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas, fundadas, sobretudo, em iniciativas de economia solidária e em cadeias de produção de alimentos. Neste sentido guarda grande similaridade com o programa Territórios da Cidadania, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Além desses Programas Federais, presentes no Estado do Amazonas, vela registrar alguns programas estaduais de alcance regional que igualmente buscam o compromisso do fomento ao Desenvolvimento Sustentável.

#### **2.4.1 – A situação Específica do Estado do Amazonas**

Dois projetos de estabelecimento de mesorregiões prioritárias do Ministério da Integração Nacional / Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, SUDAM, estão localizados no estado do Amazonas: a mesorregião do Alto Solimões e mesorregião do Vale do Rio Acre, como nos mostram o mapa 15.

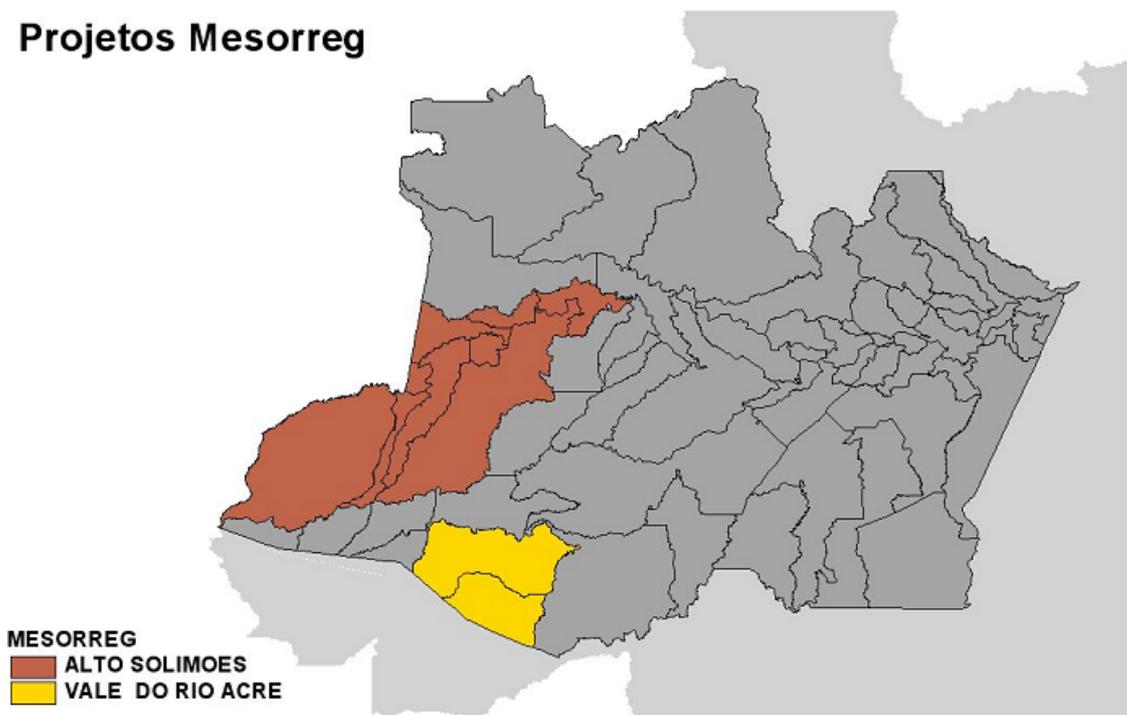
O projeto da mesorregião do Alto Solimões tem como objetivo interiorizar o processo de crescimento da economia regional, visando à inserção social e econômica das populações locais e a redução das desigualdades intra e inter-regionais. O projeto possui três eixos de estímulos aos arranjos produtivos locais: pesca e aqüicultura, artesanato indígena e castanha do Brasil.

A mesorregião do Alto Solimões está localizada na fronteira com o Peru e Colômbia, abrangendo nove municípios do Estado do Amazonas. Sua população é de aproximadamente 200 mil habitantes, com uma área de 214.217,80 Km.

O outro projeto, o da mesorregião do Vale do Rio Acre estende-se aos estados do Amazonas e do Acre. Ele tem como objetivo suavizar as heterogeneidades regionais através de incentivos federais a arranjos produtivos locais da produção de aves de abate em sistemas agroflorestais, assim como o extrativismo na produção da castanha do Brasil. O Mapa 8, a seguir, ilustra a área de abrangência dessas mesorregiões.

Mapa 8 – Mesorregiões Minter / SUDAM no Estado do Amazonas.

### Projetos Mesorreg



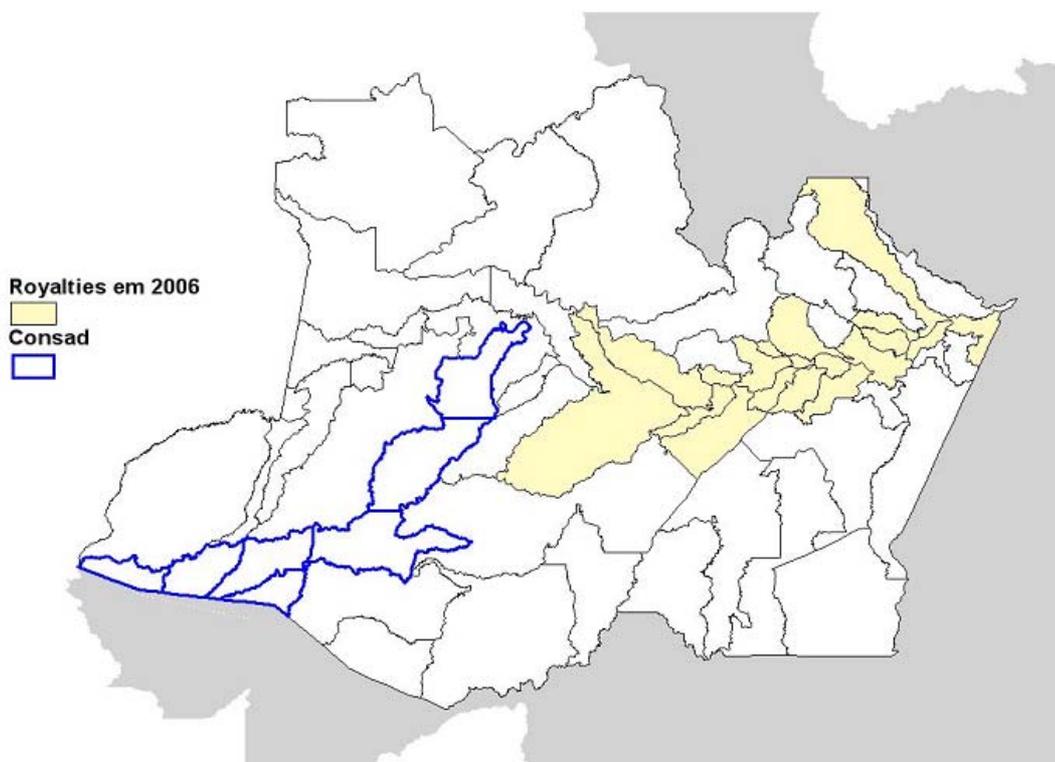
O Governo Federal também está presente no Estado do Amazonas por meio dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento do Ministério do Desenvolvimento Social – CONSED / MDS.

Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local são organizações territoriais, institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e

projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda. Constituem-se como associações civis sem fins lucrativos, formadas por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada municípios participante. No estado do Amazonas, estes consórcios, encontram-se em municípios da região do sudoeste amazonense. Nestes territórios, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apóia a implantação de projetos de combate à pobreza relacionados a sistemas agroalimentares, capazes de intervir na realidade sócio-territorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda.

O mapa 9, a seguir, ilustra a presença do CONSAD NO Estado do Amazonas, ao tempo que demarca a área de incidência da atividade de extração de petróleo e, conseqüentemente, a que recebe royalties.

Mapa 9 – Presença do CONSAD nos municípios do estado do Amazonas



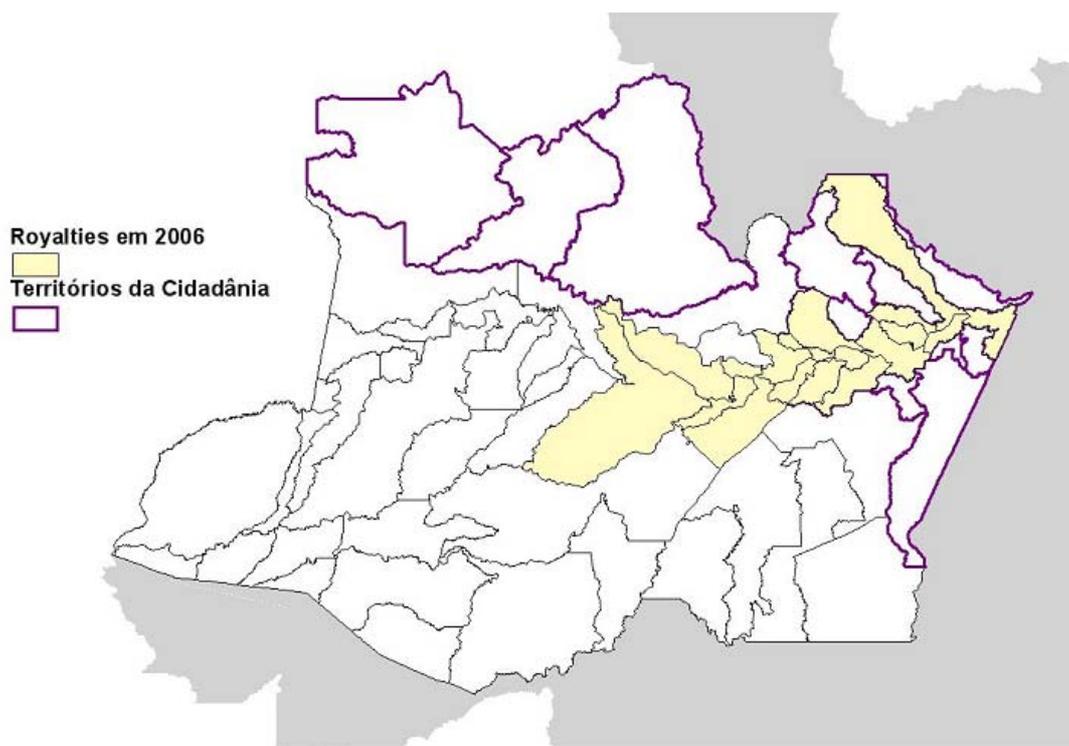
Vale ressaltar que nenhum dos municípios beneficiados com a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da mesma forma

que os que constituem as mesorregiões antes identificadas, é beneficiado com o recebimento de royalties.

Por fim, outro programa federal que beneficia municípios amazonenses é o programa Territórios da Cidadania, realizados em parceria com os governos estaduais e municipais e a sociedade civil. O programa Territórios da Cidadania alcança 23 municípios do Estado distribuídos entre as regiões do Alto Rio Negro, do Baixo Amazonas e do entorno de Manaus. Juntas, essas localidades respondem por aproximadamente 70% da população amazonense.

O *Territórios da Cidadania* tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre o Governo Federal e os estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

Mapa 10 –Territórios da Cidadania / MDA



Observe-se que também a área abrangida por esse Programa, embora tangencie a região constituída por municípios que recebem royalties, também não se superpõe à esse território.

Finalmente, outros dois projetos, de iniciativa do Governo Estadual merecem destaque no território amazonense (ver mapa 11). O primeiro é o Projeto de Desenvolvimento Regional para a Zona Franca Verde que tem como objetivo a geração de renda e emprego aliado à conservação do patrimônio natural da região do sudoeste amazonense. Ele visa estimular arranjos produtivos locais especialmente nos setores pesqueiro, florestal e agropecuário.

O projeto é um esforço integrado e transversal de desenvolvimento sustentável que envolve Secretarias de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural; de Terras e Habitação; de Educação e Qualidade de Ensino; de Saúde; de Planejamento e Desenvolvimento Econômico; de Infra-estrutura; de Segurança Pública; de Trabalho e Cidadania; de Justiça e Direitos Humanos; de Ciência e Tecnologia e Fazenda.

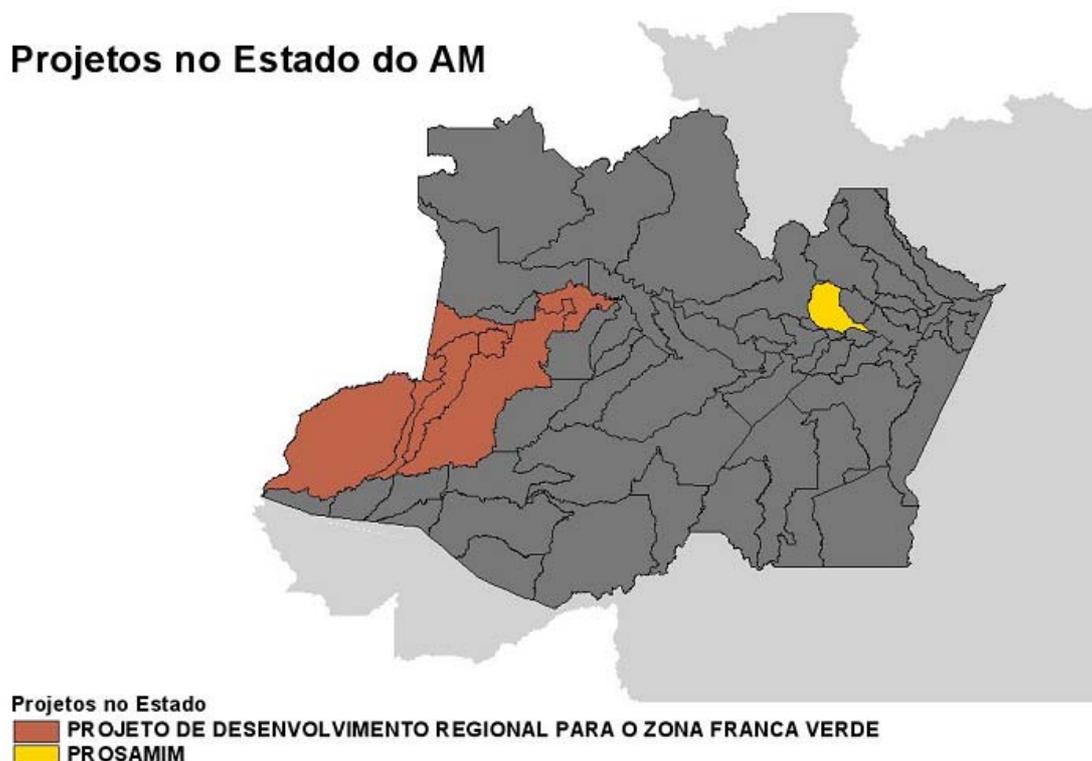
Outro projeto o PROSAMIM, Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus, tem como o principal aspecto o processo de saneamento dos igarapés do Município de Manaus. As ações em desenvolvimento envolvem um conjunto de atividades que passam pelos aspectos de urbanização, de habitação, pelos componentes técnicos e de engenharia de infra-estrutura viária, sanitária e de recuperação ambiental, e pela avaliação e controle de impactos da urbanização sobre o meio ambiente. Observe-se ainda que, embora alcance apenas a capital, o PROSAMIM, é um Programa Estadual.

Finalmente, destaque-se que como no caso dos Programas de fomento ao desenvolvimento de iniciativa do governo federal, o território abrangido pelo Programa de Desenvolvimento Regional para a Zona Franca Verde, também não se superpõe à área beneficiada por pagamento de royalties. Assim, a única superposição verificada entre o pagamento desse benefício e algum Programa extra-local de fomento ao desenvolvimento, se dá no PROSAMIM, que, como

visto, alcança apenas a capital. O mapa 11, a seguir, apresenta o contorno dos territórios beneficiados por esses programas estaduais.

Mapa 11 - Projetos de Importância Territorial do Governo do Estado do Amazonas

### Projetos no Estado do AM



### 2.3 Presença e Distribuição de *Royalties* nos Municípios Amazonenses

Quando observamos a distribuição dos *Royalties* nos municípios amazonenses, se pode observar uma grande participação do município de Coari, por conta da presença dos empreendimentos da Petrobrás no município e do gasoduto que liga a plataforma de produção de gás e petróleo à Manaus e Porto Velho. Em seguida, destaca-se a capital com uma participação secundária no recebimento pela compensação financeira da produção e comercialização dos derivados do petróleo no estado.

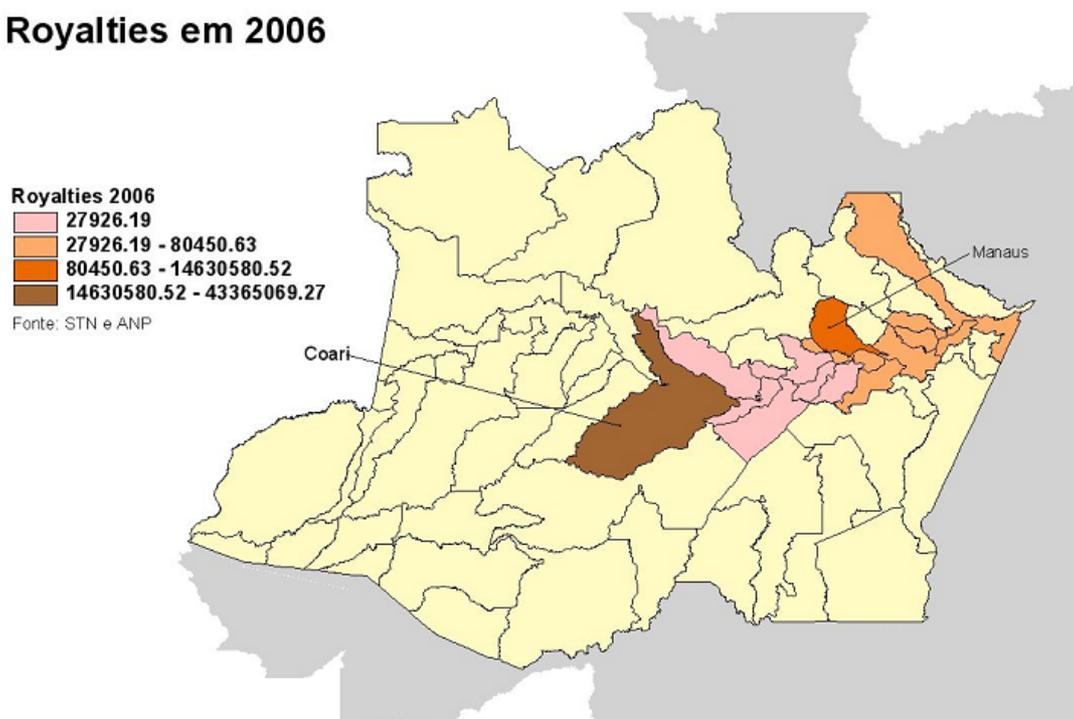
Alguns municípios localizados nas proximidades da capital amazonense possuem uma participação intermediária no recebimento das taxas de uso de seus territórios na produção de petróleo e gás natural. Os municípios que se

encontram entre Manaus e Coari obtêm uma participação um pouco mais modesta no recebimento dos royalties.

Vale destacar que a distribuição dos Royalties entre os municípios amazonenses se encontra concentrada apenas na região centro amazonense. Nas outras grandes regiões do estado não foi observado nenhuma participação ou recolhimento de nenhum tipo de recurso desta natureza.

Mapa 12 – Distribuição dos Royalties pelos municípios do estado do Amazonas em 2006

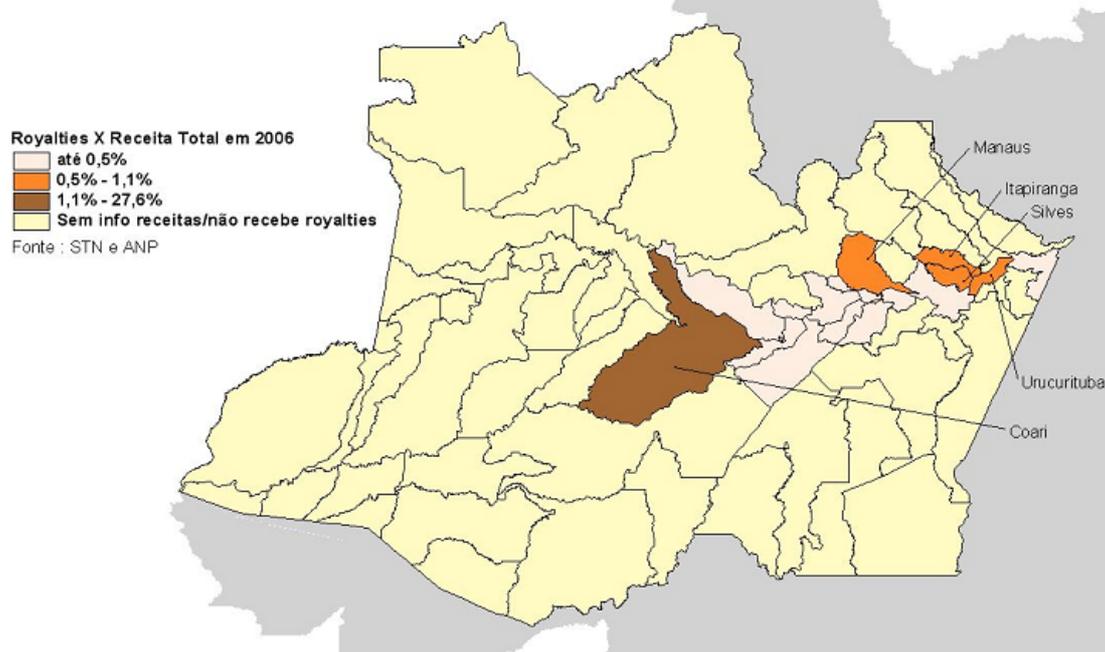
### Royalties em 2006



Contudo, quando analisamos a relação entre os royalties e a receita total destes municípios no mesmo ano, os dados revelam os impactos destas receitas sobre o total do orçamento. Assim, conforme o mapa 10, a seguir, o impacto dos royalties no município de Coari representa cerca de 27,6% do total de receitas que dispõe a administração municipal anualmente. Enquanto isso, a mesma receita representa para os municípios de Manaus, Itapiranga, Silves e Urucurituba representa aproximadamente entre 0,5% e 1,1% dos tributos disponibilizados no ano. Para os outros municípios que recebem tal pagamento, estas não chegam a representar mais do que 0,5% de sua receita total. Tais afirmações são ilustradas no Mapa 13, a seguir.

Mapa 13 – Relação entre os royalties e a receita total dos municípios amazonenses em 2006.

### Royalties X Receita Total em 2006



Assim, se pode depreender que, a participação de royalties nas receitas dos municípios amazonenses é, de uma forma geral, pouco expressiva, seja em termos absolutos, seja em termos relativos.

Se fossemos fazer prevalecer para demarcação do território prioritário de intervenção os critérios analisados até aqui, tal território estaria de pronto demarcado, uma vez que, que com exceção de Manaus, não se superpõe a qualquer outra iniciativa federal ou estadual de fomento ao desenvolvimento, teríamos que nos cingir á sugestão de considerar o território prioritário àqueles 23 municípios que recebem royalties, mesmo que nessa região se concentrem os melhores índices de IDH ou de dinamismo econômico.

Contudo, tendo em vista subsidiar a ação governamental no apoio ao desenvolvimento sustentável em todo o território estadual, a análise do comportamento da gestão municipal, sobretudo em relação à questão tributária, associada aos outros indicadores permitirá a construção de sugestões sobre o tema em outros territórios não beneficiados pelos recursos de royalties.

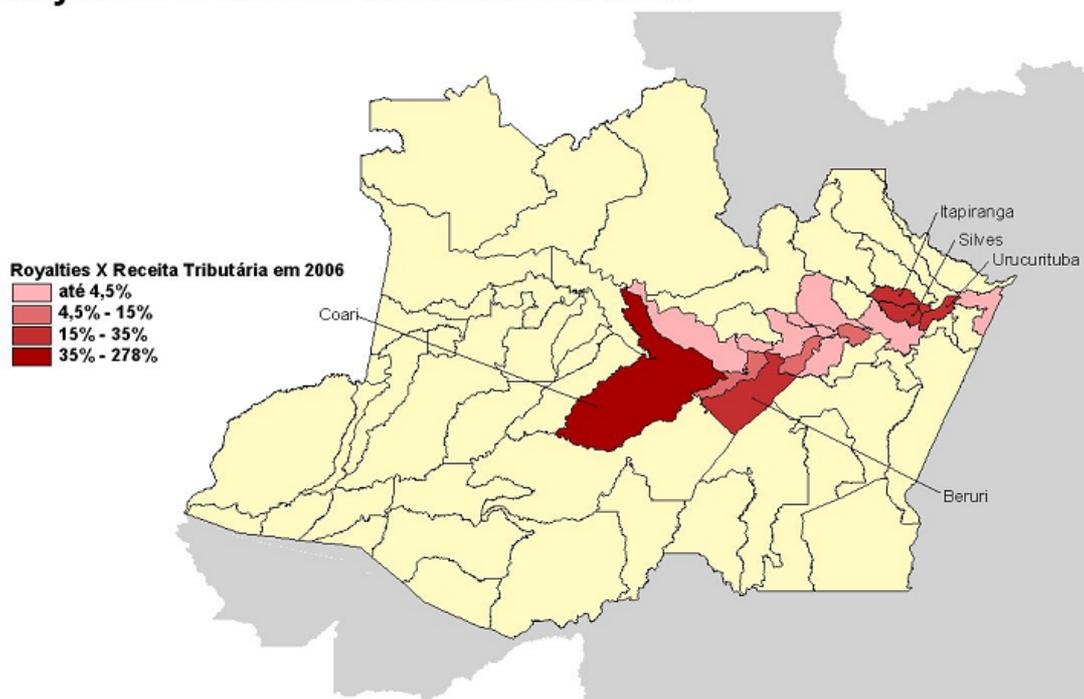
## 2.4 A situação da Gestão Financeira e Tributária nos Municípios amazonenses

Um importante indicador sobre a capacidade dos governos municipais no que diz respeito a sua capacidade de recolhimento tributário é o Esforço Tributário Próprio ou ETP. Ele é a razão de toda arrecadação de tributos próprios municipais sobre o total de recursos orçamentárias, inclusive transferências constitucionais, repasses proveniente de outras fontes federativas, além de royalties.

Através do cruzamento entre a participação no recebimento de royalties estatais com a receita tributária de cada um destes municípios, obtemos a comparação entre esses valores e aqueles recebidos em decorrência da arrecadação de receitas próprias. Assim como ilustra o mapa 14 os royalties representaram, em 2006, entre 35% e 278% da receita tributária do município de Coari. Ou seja, em Coari, por exemplo, a receita de royalties foi quase três vezes maior do que a receita tributária própria do município.

Mapa 14 – Relação entre os royalties e a receita tributária dos municípios amazonenses (2006).

### Royalties X Receita Tributária em 2006

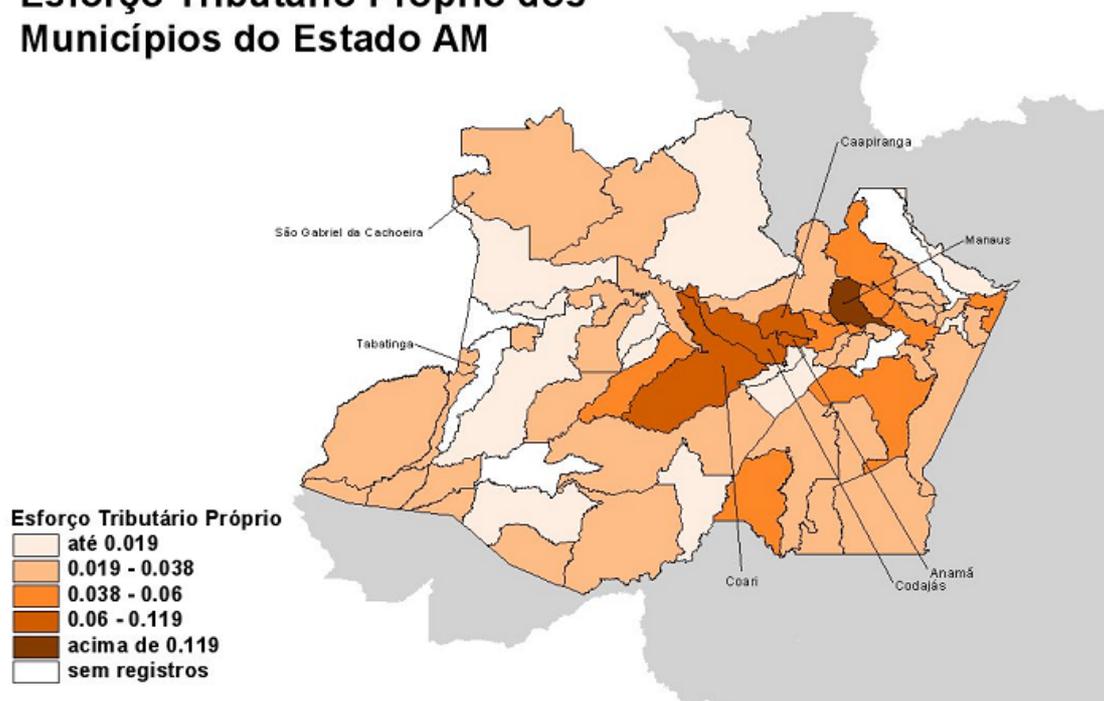


Além de Coari, a mesma receita (royalties), seja pelo esforço tributário próprio maior, seja pela pouca expressão, em termos absolutos, da receita, a comparação revela o maior peso da arrecadação própria. Para os municípios de Manaus, Itapiranga, Silves e Urucurituba representa o equivalente a 0,5% e 1,1% do total das receitas tributárias. Para os outros municípios que recebem tal pagamento não chegam a representar mais do que 0,5%.

Nesta direção, vale a pena explorar o desempenho dos municípios amazonenses no que toca ao esforço tributário próprio, ilustrado no mapa 15, a seguir

Mapa 15 – Esforço Tributário Próprio dos municípios do Estado do Amazonas

### Esforço Tributário Próprio dos Municípios do Estado AM



Através da análise do mapa 15, Manaus é a cidade que obtêm, isoladamente, o melhor índice de eficiência tributária. Alguns municípios da região centro amazonense merecem destaque com o próprio município de Coari, além de Codajás, Anamá e Caapiranga. Todos eles possuem uma capacidade de arrecadação tributaria própria razoavelmente alta. No restante do estado,

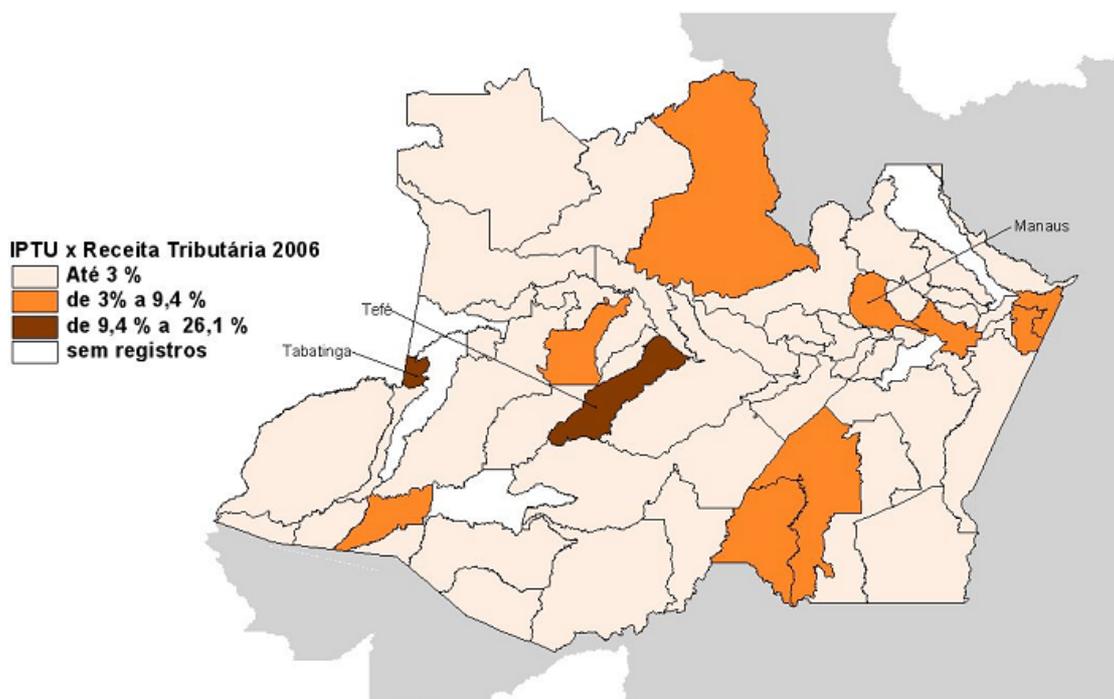
apesar de outras cidades possuírem taxas consideradas boas, como São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga, O ETP é relativamente baixo ou médio o que evidencia de um lado, a baixa taxa de urbanização da maioria dos municípios ou, de outro a ineficiência na capacidade de gerar adequadamente o recolhimento de receitas, sobretudo, em função de provável não atualização dos cadastros municipais.

Um dos tributos municipais mais importantes na composição das receitas dos municípios brasileiros é o imposto predial e territorial urbano, IPTU. Ele tem como principio gerador a posse de uma propriedade urbana ou localizada na extensão urbana, assim como o domínio útil da mesma.

No mapa 16, podemos observar os esforços dos governos locais na arrecadação do IPTU.

Mapa 16 – A relação entre a arrecadação do IPTU sobre a Receita Tributária nos municípios amazonenses

### IPTU X Receita Tributária



Levando em conta a alta taxa de urbanização da Grande Manaus, é possível constatar que não chega a ser tão expressivo quanto deveria ser nos municípios da região metropolitana de Manaus. Apenas a capital amazonense e o município de Itacoatiara apresentam uma arrecadação considerada mediana frente aos outros municípios (entre 3% e 9,4% de arrecadação) própria. Vale ainda destacar os esforços tributários de dois municípios pela sua capacidade de arrecadação do IPTU dos municípios de Tefé e Tabatinga. Ambos se encontram na faixa de arrecadação entre 9,4% a 26,1% de recolhimento deste imposto.

Contudo, a julgar pela importância deste instrumento na arrecadação municipal, podemos deduzir que existe uma ineficiência considerável na capacidade dos municípios de realizarem os cadastros das propriedades urbanas mesmo em cidades com taxas de urbanização mais elevada.

Por outro lado, quando observamos o mapa 17 que nos revela a relação do ISS, (imposto municipal sobre a prestação de serviços de qualquer natureza), sobre a receita tributaria, observamos um quadro significativamente melhor. Os resultados positivos indicam os esforços destes municípios em realizar o cadastramento e recolhimento deste tributo dos empreendimentos relacionados ao setor terciário.

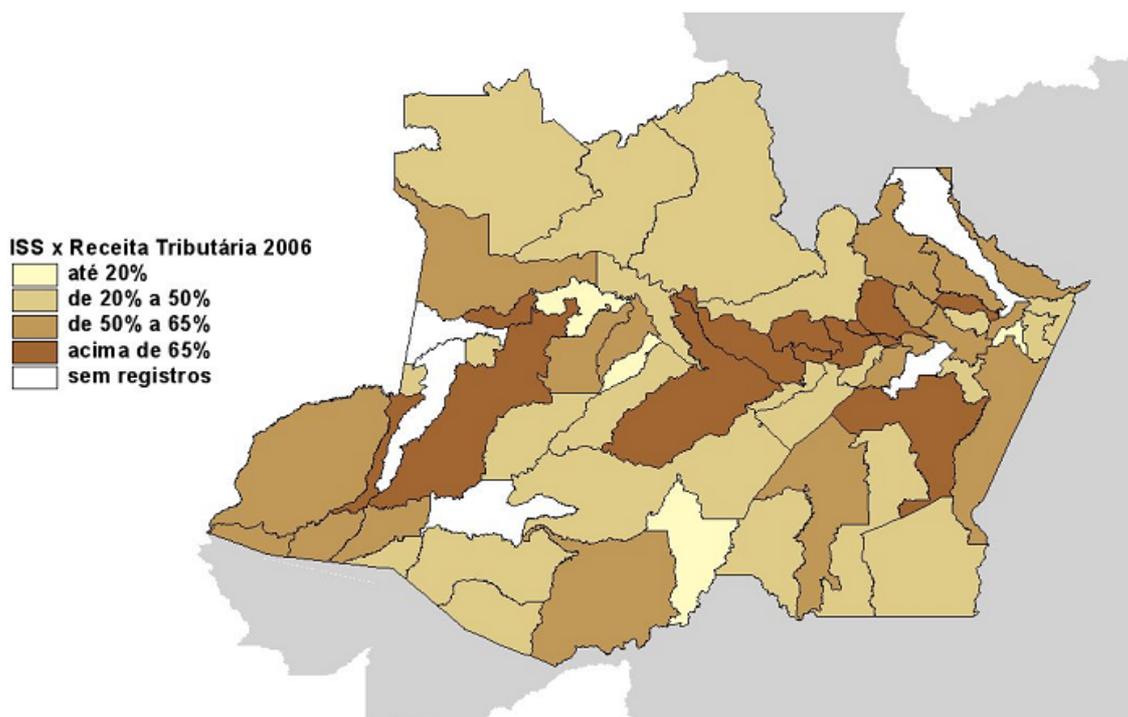
Observamos mais uma vez que as melhores taxas encontram-se na região centro amazonense, em especial nas cidades situadas entre Coari e a capital amazonense, Manaus.

Entretanto, a região do sudoeste amazonense também apresenta municípios com grande capacidade de recolhimento do ISS. Destacam-se as situações de Benjamin Constant, Tanantis e Jutai que embora com populações inferiores aos 30.000 habitantes, desempenham funções de centros fornecedores de serviços em âmbito regional.

O Mapa 13, a seguir, ilustra essas afirmações:

Mapa 13 - A relação entre a arrecadação do ISS sobre a Receita Tributária nos municípios amazonenses

## ISS X Receita Tributária

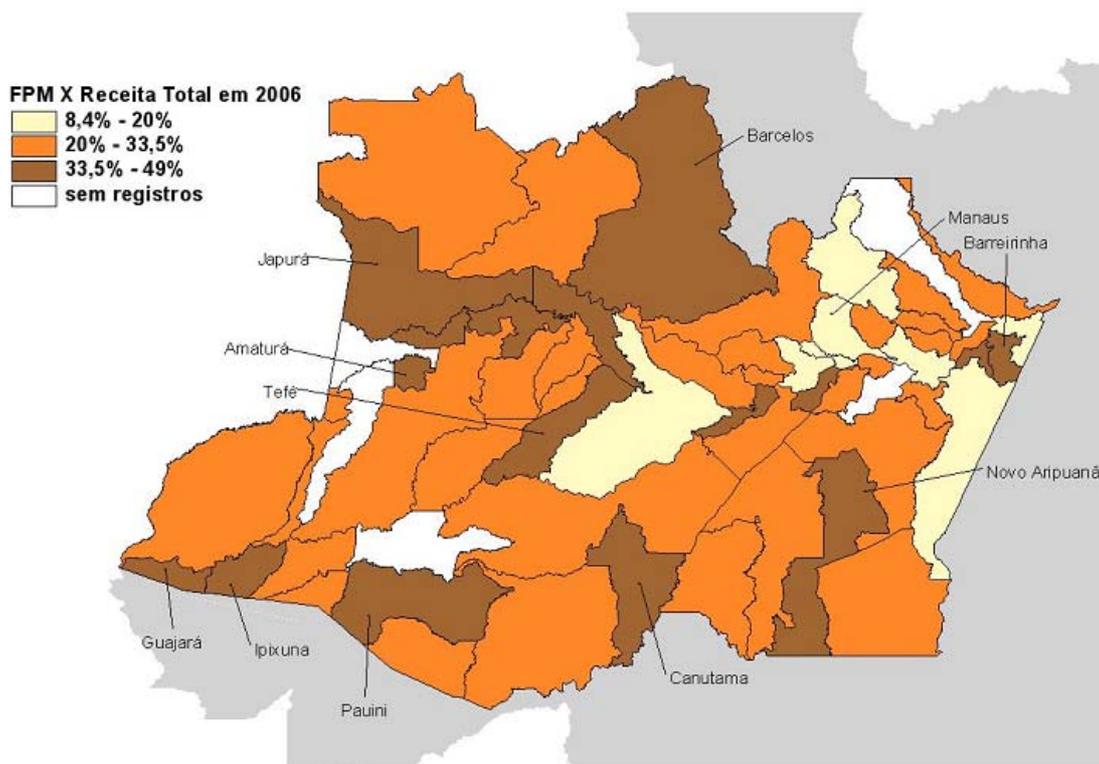


Com o pagamento de royalties em geral de pouca monta e beneficiando poucos municípios e com receitas próprias relativamente baixas, é de se esperar, uma maior dependência de transferências constitucionais, em especial o Fundo de Participação dos Municípios, e o repasse pelo estado do ICMS.

O FPM é uma transferência constitucional composta de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Do total de recursos 10% são destinados aos Municípios das capitais, 86,4% para os demais Municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem jus aos municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3.8), excluídas as capitais.

O mapa 14, a seguir, ilustra o percentual dessa receita na composição da receita total.

Mapa 14 - A relação entre a arrecadação do FPM sobre a Receita Tributária nos municípios amazonenses



Da observação dessa relação se pode perceber que, seguindo a regra nacional, o FPM assume maior importância nos municípios menos urbanizados e de baixo dinamismo econômico, conseqüentemente, com menor capacidade de geração de receita tributária própria. Assim, o FPM, apresenta grande impacto no orçamento de municípios como Barcelos, Japurá, Amaturá, Guajará, Ipixuna, Pauini, Canutama, Barreirinha, Tefé e Novo Aripuanã.

Contudo, a avaliar comparativamente esse nível de dependência em relação a municípios de outros estados da federação, especialmente os da Região Nordeste, os índices aferidos em relação aos municípios amazonenses não chega a ser tão drástico. É possível, que as transferências de ICMS estaduais, não avaliadas aqui, tenham uma importância maior. Mas na maior parte dos casos, a situação explica-se em decorrência de um esforço tributário próprio, com o visto razoável.

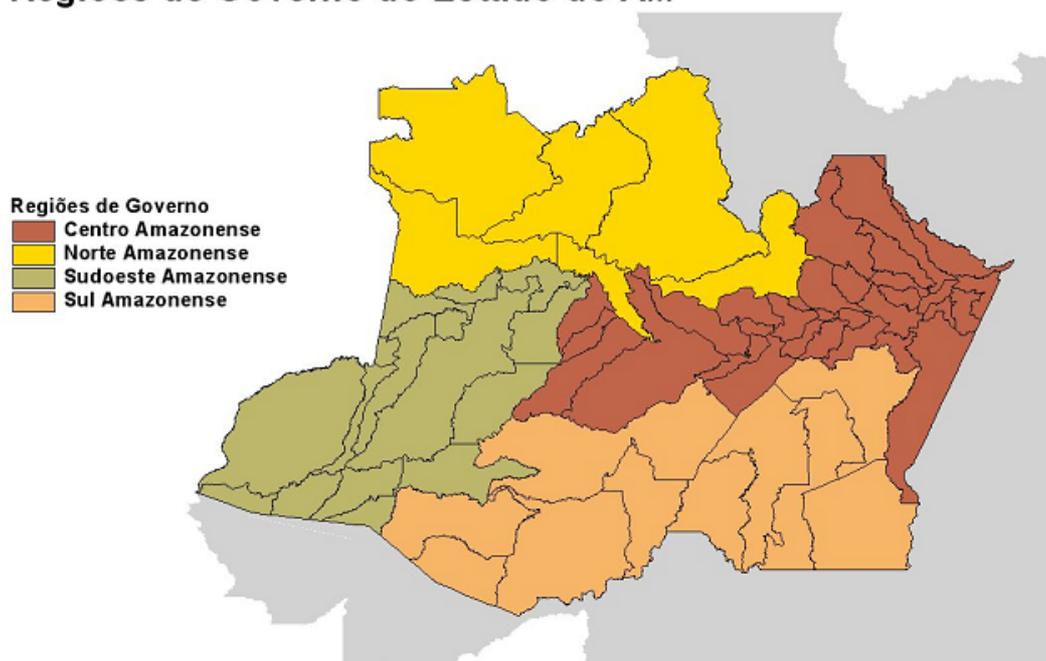
Destaques positivos nessa relação fica para Coari, com o maior recebimento de royalties, Manaus, por sua função de capital, Presidente Figueiredo e Maues.

### 3. Áreas Prioritárias para o fortalecimento Institucional – uma agenda regional

A partir da análise dos indicadores, sobretudo aos que dizem respeito à gestão financeira e tributaria dos municípios, se podem identificar carências relacionadas ao aperfeiçoamento da capacidade da arrecadação da maioria dos municípios amazonenses. As regiões do sul amazonense e norte amazonense apresentam grande debilidade na geração de recursos próprios o que pode evidenciar a necessidade de intervenção em projetos que estimulem o cadastramento adequado de propriedades urbanas, da mesma forma que a legalização dos estabelecimentos do setor terciário. Com relação à capacidade de geração de riquezas, a partir da análise do PIB dos municípios do estado, percebe-se que os municípios da região sul, norte e parte do sudoeste amazonense possuem um baixo dinamismo econômico.

Assim, como o pagamento de royalties e suas expressão no Amazonas são limitadas, cingindo-se a parte da Região Centro Amazonense, optamos por nos reportar às Regiões de Governo (ver mapa abaixo), para a construção de recomendações específicas em termos de fortalecimento institucional.

#### Regiões de Governo do Estado do AM



### 3.1 Região Sul Amazonense

A região sul amazonense possui um dos piores índices de IDH do estado. Além das debilidades mencionadas acima, como a baixa capacidade de arrecadação tributária e baixa dinamismo no PIB, possuindo também um dos piores índices de alfabetização do estado.

Apesar da presença de alguns programas federais como o Programa Mesorregião do Vale do Rio Acre, a região carece de outras iniciativas governamentais e privadas para amenização de impactos relativos à geração de trabalho e renda, da mesma forma que ações ligadas a questão estritamente sociais: educação, segurança alimentar e saúde. Esses indicadores revelam a região sul amazonense como uma das áreas mais desiguais quando comparadas, por exemplo, com a região centro amazonense. Os governos locais não recebem royalties, não estando nas áreas de atuação direta de outros benefícios da Petrobrás.

Deste modo, as ações de capacitação e assessoramento técnico devem ter como prioridades, os seguintes temas:

- Gestão e elaboração de projetos relacionados à inclusão produtiva;
- Estímulos a formação e gestão de consórcios intermunicipais a fim de melhorar a governança regional formando sinergias públicas entre diferentes atores;
- Gestão de empreendimentos produtivos de economia solidária;
- Apoio aos empreendimentos sociais ligados ao projeto da mesorregião do Vale do Rio Acre e;
- Apoio e incentivo a iniciativas ligadas ao Cooperativismo e Associativismo.

### 3.2 Região Sudoeste Amazonense

O sudoeste amazonense apresenta uma realidade parecida com o sul amazonense, contudo seus municípios beneficiam-se de uma gama maior de projetos e intervenções governamentais nas áreas sociais e econômicas. Os programas instalados na região visam a partir da integração social através da inserção na economia numa perspectiva ligada ao desenvolvimento sustentável. Os piores índices sociais encontram-se nos municípios mais próximos da fronteira do Peru e Colômbia.

A iniciativa da criação da Zona Franca Verde ilustra, aparentemente, um alinhamento em comum entre diferentes municípios o que pode representar um bom ambiente institucional. A área de atuação do programa se encaixa perfeitamente com aqueles municípios que obtiveram resultados regionais mais negativos.

Em alguns municípios da região está presente o CONSAD o que além de se adequar com a situação de alguns municípios, pode ser um importante instrumento de participação e organização da sociedade civil.

As iniciativas da SUDAM, na mesorregião do Alto Solimões, sem dúvida tem colaborado para alterar a situação de muitos municípios, fato que é perceptível pela participação destes no PIB estadual.

Assim, as ações prioritárias devem focar:

- Incentivo aos arranjos produtivos locais da região;
- Estimulo e apoio a iniciativas da economia solidária (cooperativas, associações de produtores e etc.);
- Gestão de Convênios / SINCOV;
- Noções básicas de planejamento estratégico para os integrantes governamentais e civis, não apenas do CONSAD;
- Fortalecimento e a criação de consórcios intermunicipais;

- Apoio a logística e operação das iniciativas dos arranjos produtivos (deslocamento da produção, micro-crédito, compra e aquisição de insumos, etc.) e;
- Estímulos a programas que visem à amenização de problemas ligados à expectativa de vida, educação e renda.

### 3.3 Região norte amazonense

A região norte amazonense apresenta uma situação um pouco mais homogênea quando comparamos seus municípios. A capacidade de arrecadação ainda requer maiores esforços governamentais no cadastro e recolhimento de impostos, entretanto não se configura como uma das piores regiões do estado.

A região é uma das maiores beneficiadas com o programa territórios da cidadania tendo metade de seus municípios beneficiados pelo programa federal. O IDH dos municípios pertencentes à região apresenta índices de médio e alto desenvolvimento humano, o que depois da região centro amazonense, faz com que ela seja a segunda no ranking regional do estado.

As áreas prioritárias de intervenção devem ter foco em:

- Gestão de Convênios / SINCOV;
- Gestão municipal integrada e estímulos a formação de Consórcios Intermunicipais;
- Gestão e elaboração de projetos com foco na inclusão produtiva e;
- Apoio a logística e operação de cooperativas e associação de produtores (deslocamento da produção, micro-crédito, compra e aquisição de insumos, etc.).

### 3.4 Região centro amazonense

A região centro amazonense apresenta os melhores índices tanto de IDH quanto de participação no PIB estadual. A região também possui todos os municípios que recebem royalties da Petrobras pela exploração ou utilização destes territórios nas atividades petrolíferas. Na região está concentrada a maior parte da população do estado, assim como grande parte do parque industrial amazonense, sobretudo na Grande Manaus.

As taxas de alfabetização são altas quando comparadas com as outras regiões do estado, com a exceção de alguns municípios localizados entre Tefé e Novo Airão. Lamentavelmente, a cidade de Coari, aonde se encontra a plataforma de petróleo do Urucu, possui uma taxa de alfabetização insatisfatória e não condizente com os recursos que arrecada. Tal fato pode ser resultado de ineficiência da gestão municipal em resolver problemas sociais básicos. Em Coari também, observa-se um baixo esforço do governo local em ampliar a arrecadação de impostos como o IPTU. Por outro lado, revela um dinamismo econômico importante e é um dos municípios que menos depende de receitas como as do FPM.

Desta maneira, as ações prioritárias devem estar focadas, sobretudo, nos seguintes temas:

- Gestão de Convênios / SINCOV;
- Incentivo a iniciativas e a capacitação profissional ligadas ao Turismo de base local, especialmente na capital e Parintins;
- Formação e gestão de consórcios intermunicipais e;
- Construção de parcerias público privadas para oferta de serviços urbanos e sociais;
- Elaboração ou revisão de instrumentos de controle urbanístico, em especial nos municípios mais urbanizados ou sujeitos a maior pressão por urbanização.