



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

ELYSON FERREIRA DE SOUZA

**Os Problemas Fundiários do Acre: um estudo para uma
melhor governança de terras**

**CAMPINAS
2016**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

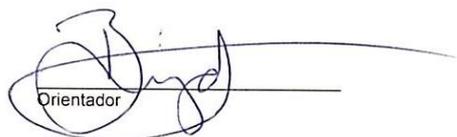
ELYSON FERREIRA DE SOUZA

**Os Problemas Fundiários do Acre: um estudo para uma
melhor governança de terras**

Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon – Orientador

Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, na área de Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELO ALUNO ELYSON FERREIRA DE
SOUZA, ORIENTADO PELO PROF. DR.
BASTIAAN PHILIP REYDON.**


Orientador

**CAMPINAS
2016**

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): FAPAC, 0466266-19D

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

So89p Souza, Elyson Ferreira de, 1978-
Os problemas fundiários do Acre : um estudo para uma melhor governança de terras / Elyson Ferreira de Souza. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: Bastiaan Philip Reydon.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Governança fundiária. 2. Grilagem. 3. Direito de propriedade. 4. Desenvolvimento econômico - Acre (Estado). I. Reydon, Bastiaan Philip, 1957-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The agrarian problems in Acre state: : a study for a better land governance

Palavras-chave em inglês:

Land governance

Land grab

Right of property

Economic development - Acre (State)

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Bastiaan Philip Reydon [Orientador]

Maurício Aguiar Serra

José Heder Benatti

Francisco Carlos da Silveira Cavalcanti

José de Arimatéia Barbosa

Data de defesa: 10-03-2016

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



TESE DE DOUTORADO

ELYSON FERREIRA DE SOUZA

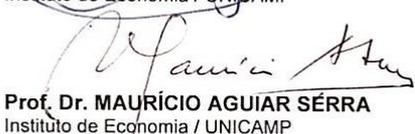
**Os Problemas Fundiários do Acre: um estudo para uma
melhor governança de terras**

Defendida em 10/03/2016

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. BASTIAAN PHILIP REYDON
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. MAURÍCIO AGUIAR SÉRA
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. JOSÉ HEDER BENATTI
UFPA



Prof. Dr. FRANCISCO CARLOS DA SILVEIRA CAVALCANTI
UFAC



Prof. Dr. JOSÉ DE ARIMATÉIA BARBOSA
UMSA

A Deus,
pelo amor, vida, fé e força nos muitos momentos de dificuldade.

Aos meus bisavós, avós, pais e irmãos,
pelas muitas palavras de ensinamento, histórias de vida.
pelo amor, convívio e apoio em todos os momentos.

À minha esposa Gisele e meu filho Davi,
pelo amor, tolerância, paciência, companhia e companheirismo.

“Ouça e tome posse
da palavra do Deus vivo
Ele está aqui
assim diz o Senhor:

"Abrirei rios no deserto
romperei fontes no meio dos vales
e a terra seca se transformará
em mananciais de águas vivas...

Passarás firme pelas águas,
passarás firme no meio do fogo
nem as águas poderão te destruir,
nem mesmo o fogo te afligir..."

**Deus fará tudo por você!
Moverá céus e terra com Seu poder
e o impossível vai acontecer
vitória e honra Ele trará sobre você.”**

LUDMILA FERBER

AGRADECIMENTOS

Não duvido que meu doutorado tenha se iniciado nos primeiros rabiscos que eu fazia e nos contos amazônidas que ouvia ainda na tenra infância, ou seja, as noites frias e mal dormidas de estudos para as disciplinas e provas do doutoramento, a escrita e defesa desta tese foram apenas requisitos formais para a obtenção de um título que se iniciou e se consolidou em cada etapa escolar, desenvolvida há muito tempo em Sena Madureira - AC. Ali eram precárias e em muitos casos, inexistentes as opções de recursos tecnológicos, didáticos e audiovisuais, mas havia esperanças num futuro melhor por meio dos estudos. Nessa trajetória, não foram poucas as dificuldades, as derrotas, os preconceitos, as privações, os sacrifícios e as barreiras a serem transpostas; mas a cada dia, com trabalho, perseverança e fé, a superação, as vitórias, as adaptações ao novo e a felicidade cruzaram meu caminho e a vitória que hoje comemoro se delineou de modo mais real. Muitos foram as pessoas e instituições que me ajudaram no decorrer desta trajetória e aqui presto os meus sinceros agradecimentos:

Ao honrado povo brasileiro e do Acre, que, por meio de suas contribuições via impostos, deram-me, ao longo da vida, a possibilidade de estudar em escolas públicas, financiando meus estudos por meio das Instituições Governo do Estado do Acre, que concedeu afastamento com vencimentos e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Acre – FAPAC/CAPEL, concedendo bolsa de estudos por dois anos.

À Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), em especial todo corpo docente da Pós-Graduação do Instituto de Economia com o qual tive a oportunidade de conviver em sala de aula, especialmente, Ana Lúcia, Ângela Kageyama, Ana Rosa, Adriana Nunes, Cláudio Maciel, Ademar Romeiro, Walter Belik, José Maria, Paulo Baltar, Simone de Deos, José de Souza Braga e meu orientador Bastiaan Philip, extensivo ao professor da Faculdade de Educação, Paulo Bryan, pois proporcionaram ensinamentos que contribuíram em muito para minha formação.

Ao meu orientador, Prof. Bastiaan Reydon, por me apresentar ao tema e investir em mim para torná-lo uma Tese. Agradeço pela amizade, paciência e orientação que me permitiram seguir pelos melhores caminhos para dar cabo dessa missão de modo mais humano e tranquilo.

Aos professores José Heder Benatti, Carlito Cavalcanti, Maurício Serra e

José de Arimatéia, membros da minha banca de defesa, pelos ensinamentos e sugestões que deram melhor qualidade a este trabalho. E ao professor Gori, pelas conversas.

Também agradeço aos demais funcionários do Instituto de Economia, especialmente, Fátima, Andrea, Vânia, Marinete, Geisa, Amanda, Vagner, Marçal, Mírian, Alexandra, Cleyton e Chico, pelo profissionalismo, atenção e momentos de amizade. Não poderia deixar de mencionar o Secretário do NEA, Marcelo Messias, pela amizade, eficiência e pela ajuda com alguns mapas e tabelas. Valeu gente!

Aos colegas de pós-graduação do nosso Instituto de Economia, pela amizade, oportunidade de crescimento mútuo e pelo convívio nesta árdua, mas divertida jornada acadêmica. Um beijo a todos! Saibam que vocês têm um lar cem por cento acreano: o meu coração.

Aos membros de todas as instituições fundiárias do Acre que participaram desta pesquisa, pelos bons préstimos e paciência dispensada na ocasião da realização dos painéis, emissão de dados, mapas e discussão dos problemas. Vocês são exemplo de dedicação, honra e dignificam o funcionalismo público do Acre.

Aos colegas Diétima, Pedro Cavalcante e Geane, pelo suporte durante a realização dos painéis no Acre e ajuda em parte das transcrições. Não poderia deixar de agradecer a Natália Polanco, pela ajuda na outra parte das transcrições, e a Camila Sakamoto, pela ajuda na elaboração de alguns mapas temáticos.

Ao João Casturino, Dulce Franchi, Amanda e João Vitor, por nos acolher desde os primeiros dias em Campinas, pelo suporte, companheirismo e amizade. De igual modo, à dona Nara e família, pelo convívio e amizade.

Aos meus familiares com quem tive convívio e que, com suas histórias enriqueceram o corpo desta Tese: aos meus bisavós, representados por “Raimundão” (*in memorian*) e “Helita” (*in memorian*), que vivenciaram o período do 1º ciclo da borracha e Revolução Acreana, compartilhando comigo, durante minha infância, os fatos mais marcantes que cercaram suas vidas e a História do Acre. Aos meus avós “Zé Curió” (*in memorian*) e “Francisquinha” e “Manél Mandim” (*in memorian*) e “Mariêta” (*in memorian*), que vivenciaram o período do 2º ciclo da borracha e me contavam histórias fantásticas. Aos meus pais Raimundo e Raimundinha, que vivenciaram o processo de expansão da fronteira agrícola e o sofrimento vivido à época.

Aos meus irmãos Éccio e Elly, que cresceram comigo ouvindo as histórias do Acre, pessoas amáveis com quem tive o privilégio de um convívio saudável e acolhedor. Ao meu amado filho e sobrinhos, por manterem vivos em mim, a esperança,

a fé e a disposição de crer em dias melhores e lutar por um futuro com boas perspectivas. Para mim, vocês sempre serão exemplo de vida, de humildade. Obrigado por me darem crédito em todas as horas! Sempre me direcionaram palavras de carinho, encorajamento diante das dificuldades, envidando incansavelmente esforços e fazendo orações em prol do meu bem-estar. Pessoas cujas histórias de vida se tornaram fonte viva para a minha inspiração. Perdoem-me pela ausência, não houve um só dia em que eu não pensasse em vocês! Sempre os carregarei na mente e no coração, pois os amarei eternamente!

Aos meus avós Zé Curió e “Fransquinha”, meus pais Raimundo e Raimundinha, aos sogros João e Edna e minha à irmã Elly, que, mesmo na labuta de seus compromissos e dificuldades, proporcionaram-me ajuda financeira em alguns dos momentos de grande dificuldade em Campinas.

À minha esposa Gisele, pelo suporte com as regras de ABNT, Quadros e Tabelas e por apostar em nosso projeto de crescimento como pessoas. Cumpristes com excelência o juramento: “... na alegria, na tristeza, na saúde e na doença.” E ao meu amado Davi, a personificação da vida, alegria, esperança e vontade de aprender. Você foi vital nesse processo, Davi!! Pois é gente, não foi nada fácil, mas a vitória nos sorriu. Que venham os frutos do nosso plantio!

Aos demais familiares, tios e tias, primos e primas (tanto da linha paterna como materna) e aos amigos mais próximos, pela torcida, preocupação e pela força. Agradeço em especial à tia Neide que prontamente se colocou como fiadora em meu contrato de locação de imóvel. Sua ajuda garantiu a minha moradia. Obrigado tia Neide!

A todos os que contribuíram para minha formação, citando aqui os professores, funcionários das escolas e colegas de sala, dos tempos da Escola Jardim de Infância Chapeuzinho Vermelho, da Escola de Ensino Fundamental Instituto Santa Juliana, Ensino Médio Dom Júlio Matiole, todas na minha amada cidade de Sena Madureira, no Acre, extensivo à Graduação em Economia e Especialização em Economia do Setor Público, ambos pela Universidade Federal do Acre, em Rio Branco, bem como no Mestrado em Economia Doméstica, na Universidade Federal de Viçosa, em Viçosa-MG.

A todos aqueles que durante minha trajetória sempre tiveram a minha vida e a de minha família em suas orações a nosso favor. Por fim, agradeço a todos que direta e indiretamente me ajudaram durante esta jornada, ainda que não citados, muito obrigado por todas as coisas e que Deus vos dê infinitamente mais!

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo identificar o nível de governança nas terras do Acre, à luz da avaliação das organizações fundiárias do Estado, propondo políticas alternativas para os possíveis problemas encontrados. O problema de pesquisa procurou identificar quais os determinantes da complexa situação fundiária no Acre. A hipótese norteadora do estudo foi de que a combinação de um precário cadastro de terras públicas e privadas bem como o problema de registros associado à sobreposição de ações dos órgãos fundiários atuando na governança de terras geram a complexidade da situação fundiária no Acre. Para examinar a integração de ações e políticas entre as diversas instituições fundiárias do Acre, bem como sua interlocução com os mais variados atores da sociedade, utilizou-se a metodologia *Land Governance Assessment Framework (LGAF)*, que se desenvolveu pela realização de painéis com especialistas das organizações fundiárias do Estado. Entre os principais resultados da pesquisa destacaram-se: 55,65% do território do Acre é terra de Projetos de Assentamentos, Unidades de Conservação e Terras Indígenas; a legislação permite isenções de pagamento de impostos sobre propriedade para beneficiários que se enquadram em critérios específicos; há um percentual muito baixo de terras privadas formalmente registradas em cartórios; há excesso de leis que em muitos casos se contradizem e promovem compreensões distintas. Desse modo, cada organização trabalha à sua maneira, a integração é fraca, não há compartilhamento de informações, o que gera ambiguidades e sobreposições de ações.

Palavras-chave: Acre; Desenvolvimento; Especulação; Governança Fundiária.

ABSTRACT

This research aimed to identify the level of land governance in Acre state, under the light of the assessment of land organizations of the state, proposing alternative policies to the potential found problems. The research problem tried to identify the determinants of complex land situation in Acre. The leading hypothesis of the study was that the combination of a poor registration system of public and private lands, as well as the problem of records associated with overlapping actions of land agencies working in land governance that generate the complexity of the land situation in Acre. In order to examine the integration of actions and policies among the various land institutions of Acre, as well as the dialogue of these with various actors in society, it was used the Land Governance Assessment Framework (LGAF) methodology, which has developed through the realization of expert panels in land governance with several specialists from land organizations of the State. Among the main results of the survey there were highlighted 55.65% of the territory of Acre is a land of Settlement Projects, Conservation Units and Indigenous Lands; the law allows exemptions to the payment of property taxes for beneficiaries who fit into specific criteria; there is a very low percentage of private land formally registered in registry offices; there is an excess of laws that in many cases contradict each other and promote a diversity of understandings. Thus, each organization works in its own way, the integration is weak, there is no sharing of information, which creates ambiguities and overlapping actions.

Keywords: Acre; Development; Speculation; Land governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Descrição Esquemática do Processo de Implementação do <i>LGAF</i>	26
Figura 2 - Situação atual da Administração Fundiária no Brasil.....	44
Figura 3 - Proposta de Integração do Sistema de Gestão Territorial no Brasil	49
Figura 4 – Partilha do mundo de acordo com a Bula Papal Intercoetera	76
Figura 5 – Limites de acordo com a Bula Papal e o Tratado de Tordesilhas	77
Figura 6 – Limites do Tratado de Madri.....	78
Figura 7 – Limites do Tratado de Santo Ildefonso	79
Figura 8 - Limites do Tratado de Ayacucho.....	80
Figura 9 – Amazônia Legal na atualidade	81
Figura 10 – Habitat de Hévea Brasiliensis	89
Figura 11 – Rota da Ocupação no Acre.....	90
Figura 12 – Modo de vida em um seringal nativo	91
Figura 13 - Localização do Acre na América do Sul e Brasil	110
Figura 14 - Áreas naturais de conservação e Desmatadas do Acre	112
Figura 15 – Distribuição do desmatamento no Acre - 2014.....	124
Figura 16 - Faixa de Fronteira no Acre	126
Figura 17 – Distribuição de imóveis certificados no Acre - 2016.....	129
Figura 18 - Situação das Glebas Públicas Federais no Acre	130
Figura 19 – Aplicação da Metodologia <i>Lgaf</i> com Especialistas das Organizações Fundiárias do Acre, 2014.	213

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Categorias Sociais Envolvidas em Conflitos no Brasil.....	69
Gráfico 2 - Populações Tradicionais Envolvidas em Conflitos por Região	69
Gráfico 3 – Situação Fundiária na Amazônia Legal.....	83
Gráfico 4 - Taxa anual de desmatamento anual na Amazônia Legal (km ² /ano)	84
Gráfico 5 – Preços médios de terras na Amazônia (R\$/ha correntes- 2008).....	85
Gráfico 6 - Taxa de Urbanização do Acre	115
Gráfico 7 - Distribuição percentual de terras públicas no Acre - 2010	125
Gráfico 8 - Total de certificações e total de hectares certificados, Brasil e Acre - 2016	128
Gráfico 9 - Arrecadação dos principais impostos fundiários do Acre, 2000-2011.	140
Gráfico 10 - Áreas Envolvidas em Conflitos no Acre de 1988 a 2013	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - As florestas públicas federais no Brasil inseridas no Cadastro Geral de Florestas Públicas da União – CGFPU (Mil ha).....	55
Tabela 2 - Assassinatos e julgamentos de casos ligados à terra no Brasil, Norte e Acre, 1985-2013.....	70
Tabela 3 - Estrutura fundiária dos estabelecimentos agropecuários do Brasil	82
Tabela 4 - Produção de Borracha na Amazônia e Ásia	96
Tabela 5 - Divisão Territorial do Acre por Mesorregiões, Regionais e Municípios	111
Tabela 6 - Área Territorial do Estado e Municípios	113
Tabela 7 – População Urbana e Rural do Acre de 1960 a 2010	114
Tabela 8 - Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> dos Municípios do Acre - 1991, 2000 e 2010	116
Tabela 9 - PIB do Acre a preços correntes, <i>per capita</i> e por setor de atividade – 1996-2010	117
Tabela 10 - Forma de obtenção da terra no Acre – 2006	118
Tabela 11 - Utilização das terras dos estabelecimentos agropecuários no Acre – 2006	119
Tabela 12 - Condição do Produtor em relação às Terras do Acre - 2006.....	120
Tabela 13 - Estabelecimentos agropecuários do Acre, segundo a condição legal do produtor – 2006.	121
Tabela 14 - Grupo de Atividades Econômicas nas Terras do Acre - 2006	122
Tabela 15 - Estrutura fundiária do Acre de acordo com o Censo Agropecuário 2006.	122
Tabela 16 - Distribuição das florestas do Acre, segundo o regime de propriedade (ha), por regionais.	123
Tabela 17 - Ranking do incremento anual do desmatamento (ha) nos dez principais municípios do Acre.....	124
Tabela 18 - Distribuição de títulos em Glebas públicas Federais do Acre.....	130
Tabela 19 - Situação das Terras do Acre, 2006.....	131
Tabela 20 - Modalidades de Assentamentos do Acre	133
Tabela 21 - Desmatamento anual em Assentamentos do Acre (ha), 2011-2014.....	134
Tabela 22 - Áreas Protegidas do Estado do Acre	136
Tabela 23 - Diferentes cadastros de terras no Acre, anos diversos.	138
Tabela 24 - Números de conflitos rurais no Acre no período de 2000 a 2013.....	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Base Legal usada na Gestão de terras urbanas	61
Quadro 2 - Tipos de bens públicos	62
Quadro 3 - Distribuição dos Ofícios dos Registros de Imóveis do Acre, por município, 2015.	139
Quadro 4 - Reconhecimento de direitos dos indivíduos e grupos	145
Quadro 5 - Respeito e cumprimento dos direitos	146
Quadro 6 - Direitos à Floresta e às Terras Comuns.....	149
Quadro 7 - Eficácia e equidade das regulações do uso de terras rurais.....	152
Quadro 8 - Restrições sobre os Direitos	154
Quadro 9 - Transparência das Restrições do Uso de Terras.....	155
Quadro 10 - Eficiência no Processo de Planejamento do Uso de Terras Urbanas	156
Quadro 11 - Velocidade e Previsibilidade da Execução do Uso de Terras Restringidas	158
Quadro 12 - Esquemas de Regularização de Propriedades em Áreas Urbanas.....	159
Quadro 13 - Identificação de Terras Públicas e Gestão Clara.....	160
Quadro 14 - Justificação e Eficiência do Tempo dos Processos de Desapropriação ...	162
Quadro 15 - Transparência e Justiça dos Procedimentos de Desapropriação	163
Quadro 16 - Mecanismos para o Reconhecimento de Direitos	165
Quadro 17 - Integridade do Registro de Terras	167
Quadro 18 - Confiabilidade da Informação do Registro	168
Quadro 19 - Custo Efetividade e Sustentabilidade dos Serviços de Administração de Terras.....	169
Quadro 20 - As Tarifas são determinadas de maneira transparente	170
Quadro 21 - Transparência das Taxações.....	171
Quadro 22 - Eficiência da Cobrança	172
Quadro 23 - Atribuição de Responsabilidade.....	173
Quadro 24 - Proporção de terras afetadas por conflitos pendentes é baixa e decrescente	175
Quadro 25 - Instituições fundiárias que atuam no Acre	176
Quadro 26 - Clareza de Mandatos e Práticas.....	177
Quadro 27 - Equidade e Não Discriminação no Processo de Tomada de Decisões.....	179

LISTA DE SIGLAS

ANOREG – Associação dos Notários e Registradores

ASPF – Projeto Análise Econômica de Sistemas Básicos da Produção Familiar Rural no Estado do Acre.

BASA – Banco da Amazônia S.A

BCA – Banco de Crédito da Amazônia

BCB – Banco de Crédito da Borracha

CAETA – Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia

CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

CCJSA/UFAC – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Acre

CDRU – Cessão de Direito Real de Uso

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CGFPU – Cadastro Geral de Florestas Públicas da União

CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CUT – Central Única dos Trabalhadores

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FIG – Federação Internacional de Geômetras

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IE/UNICAMP – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos

ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

ITERACRE – Instituto de Terras do Acre

ITR – Imposto Territorial Rural

LCG – Linha Cunha Gomes

LGAF – *Land Governance Assessment Framework*

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPE/AC – Ministério Público do Estado do Acre

OAN – Ouvidoria Agrária Nacional

PA – Projeto de Assentamento

PAD – Projeto de Assentamento Dirigido

PAE – Projetos de Assentamento Agroextrativista

PAF – Projeto de Assentamento Agroflorestal

PAR – Projeto de Assentamento Rápido

PCA – Projeto Casulo

PDA – Planos de Desenvolvimento da Amazônia

PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável

PE – Projeto Estadual Polo Agroflorestal

PIB – Produto Interno Bruto

PMAT – Projeto de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos

PRODES – Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite

PROJURI/ PMRB – Procuradoria Geral da Prefeitura Municipal de Rio Branco

SEF – Secretaria de Estado de Floresta

SEFIN/ PMRB – Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Rio Branco

SEMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Acre

SEMTA – Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia

SERFAL – Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal

SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SRF – Secretaria da Receita Federal

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TDR – Títulos Definitivos Rurais

TI – Terras Indígenas

UCs – Unidades de Conservação

VTNT – Valor da Terra Nua Tributável

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1.1 Interesse pelo Tema	20
1.2 Objetivos, Problema, Hipótese e Justificativa de pesquisa.....	21
1.3 Procedimentos Metodológicos.....	24
1.4 Estrutura da tese.....	27
CAPÍTULO 1. DA NECESSIDADE DE REGULAÇÃO À GOVERNANÇA FUNDIÁRIA: UMA SÍNTESE DE CONCEITOS E APLICAÇÕES	29
1.1 O ambiente institucional brasileiro e a necessidade de regulação	29
1.2 Direitos de Propriedade: do interesse privado à função social	34
1.3 O papel das Instituições na formação do Sistema de Administração de Terras: o caso brasileiro	40
1.3.1 Órgãos da administração federal	44
1.3.2 Órgãos da administração fundiária estadual	47
1.3.3 Órgãos de Governos Executivos e Legislativos Municipais	48
1.4 Considerações sobre Governança Fundiária.....	50
1.4.1 Reconhecimento de direitos fundiários	51
1.4.2 Regulamentos de uso de direitos à floresta assim como às terras comuns e rurais.....	53
1.4.3 Gestão de Terras Urbanas	58
1.4.4 Gestão das Terras Públicas.....	61
1.4.5 Fornecimento Público de Informação sobre Terras: Registro e Cadastro.....	63
1.4.6 Taxação da Terra e Tributação.....	66
1.4.7 Resolução de Litígios	68
1.4.8 Integração de Políticas Institucionais	72
CAPÍTULO 2. OS DESAFIOS HISTÓRICOS DA GOVERNANÇA DE TERRAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA E OS FATORES HISTÓRICOS DA OCUPAÇÃO DO ACRE.....	74
2.1 A questão dos limites e demarcações na Amazônia	74
2.2 Alguns dos problemas Fundiários da Amazônia na atualidade	80
2.3. Acre: Fatores de Ocupação e Uso do Território	88
2.3.1. Dos Primeiros Habitantes da Amazônia ao Processo de anexação do Acre ao Brasil	88

2.3.2. Acre anexado: o Segundo Ciclo da Borracha e Políticas Desenvolvimentistas e a Luta pela Terra	99
CAPÍTULO 3. A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO ACRE.....	109
3.1 Caracterização e Uso das terras no Acre	109
3.2 Considerações sobre a Gestão de Terras Públicas no Acre	125
3.2.1 Faixa de fronteira	126
3.2.2 <i>Descrição do Cadastro Autodeclarado de Imóveis rurais (SNCR), Imóveis rurais certificados (CNIR) e Informações do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)</i>	127
3.2.3 <i>Descrição dos Cadastros Estaduais do Acre</i>	131
3.2.3.1 Terras de Projetos de Assentamento e de Áreas Naturais Protegidas	132
3.2.3.1 Projetos de Assentamentos	132
3.2.3.2 Áreas Naturais Protegidas: Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral, de Uso sustentável e Terra Indígena.	135
3.2.3.3 Terras em situações diversas: <i>sub judice</i> , não destinadas, Dominicais estaduais, domínio particular e a serem discriminadas	136
CAPÍTULO 4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA DE FUNDIÁRIA NO ACRE À LUZ DA METODOLOGIA LGAF	144
4.1 Reconhecimento de Direitos Sobre Terras	144
4.2 Direitos sobre Florestas, Terras Comuns e Regulação do Solo Rural	148
4.3. Uso, Planejamento e Desenvolvimento de Terras Urbanas	153
4.4 Gestão de Terras Públicas	159
4.5 Provisões Públicas de Informações sobre Terras: Registro e Cadastro	164
4.6 Valoração da Terra e Taxação	171
4.7 Conflitos Fundiários	173
4.8 - Integração de Políticas Institucionais	175
5. CONCLUSÃO DA PESQUISA E PROPOSTAS DE POLÍTICAS.....	182
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	193

INTRODUÇÃO

O crítico problema agrário brasileiro no século XXI tem suas origens no padrão de ocupação e de desenvolvimento do país e as soluções legais e institucionais, por mais que tentassem enfrentar o problema, no mais das vezes os agravavam. (REYDON, 2011, p. 1)

1.1 Interesse pelo Tema

A terra é uma questão prioritária na pesquisa de desenvolvimento internacional e prática na elaboração de políticas. A pressão sobre a terra está aumentando, inclusive para o cultivo de culturas de exportação, de biocombustíveis, para fins especulativos, turismo, mineração, desenvolvimento industrial, urbanização e conservação da natureza. A governança das terras em regiões em desenvolvimento tem de lidar com múltiplas pressões e reivindicações concorrentes de forma a equilibrar crescimento econômico e justiça social. Se até o presente não há nem cadastro dos imóveis privados nem das terras públicas (devolutas ou outras) quanto mais alguma forma de regulação social de seu uso. Portanto com este quadro a terra é passível de qualquer tipo de utilização pelos proprietários, desde a especulativa, passando pela produtiva até a predatória. Até hoje, em muitos lugares da Amazônia não se tem noção das terras pertencentes ao Estado pelos vários mecanismos existentes; nem mesmo as terras devolutas definidas na Lei de Terras foram discriminadas.

Esta pesquisa procura avaliar a governança fundiária do Acre à luz das instituições fundiárias do Estado. Na condição de conceito, a governança fundiária e suas experiências mundo a fora ainda estão pouco difundidas na sociedade, academia e instituições fundiárias do Brasil, sendo salutar um estudo deste porte para difundir ainda mais as questões sobre governança fundiária, especialmente no meio acadêmico. Neste sentido, Sotomayor (2015) destaca que a governança fundiária deve relacionar a integração entre o conjunto de instituições e os mais variados atores, expressos numa filosofia de ações públicas que priorizem fazer do cidadão um ator importante no processo de desenvolvimento.

A grande motivação para a execução deste trabalho residiu nas particularidades de que o Estado do Acre está situado numa faixa de fronteira, tem um histórico processo de “luta pela terra” que vai desde a anexação ao território brasileiro, passando pela formação de seringais, instalação da pecuária e o estabelecimento dos “empates” contra o desmatamento. Percebe-se ainda uma lacuna em termos de estudos sobre a governança fundiária no Acre. Acreditamos que este tipo de análise possa se constituir em um importante instrumento para o

conhecimento da realidade fundiária do Acre e levantar uma gama de informações capazes de subsidiar a implementação de políticas públicas que visem à melhoria da governança fundiária no Estado.

1.2 Objetivos, Problema, Hipótese e Justificativa de Pesquisa

No Brasil, a questão agrária está longe de ser resolvida e os desafios da governança da terra se expressam de diferentes formas e de modos complexos, resultando em grandes empecilhos para o desenvolvimento do país. Quando se pensa em Amazônia, os entraves e diversidades são amplificados.

Historicamente, a população local da Amazônia era basicamente formada por índios e caboclos, “os nativos”, e, em grande parte, por nordestinos que migravam para a região em busca de melhores condições de vida ou motivados pelo capital internacional através das políticas de mobilização voltadas para aproveitar a mão de obra “farta e barata”, aliada às potencialidades daquela região quanto ao desenvolvimento de atividades ligadas ao extrativismo vegetal da borracha (REIS, 1953; TOCANTINS, 2001). Em seus dois significativos “surto”, o desenvolvimento das atividades extrativas nos seringais da Amazônia foi pautado pela exploração e opressão na roupagem do “sistema de aviamento”, mas com a derrocada do extrativismo vegetal da borracha, ao final da II guerra mundial, em 1947, as propostas de desenvolvimento para a região amazônica passaram a ser pautadas pela mudança na agregação de valor do extrativismo vegetal da borracha para aquelas ligadas à pecuária extensiva (OLIVEIRA, 1982; COSTA FILHO 1995; SOUZA, 2002). Em todo este processo, houve grande desmatamento de áreas florestais, especulação com terras e inúmeros conflitos, mostrando na região a falta de governança fundiária.

Os estudos de um conjunto de autores¹ detectaram que as propostas de ocupação e desenvolvimento direcionadas para a Amazônia sempre tiveram como motivação principal um crescimento econômico que atendia aos interesses do capital internacional e das classes dominantes existentes na região. A síntese destes estudos revela que muitos destes projetos capitalistas contaram com o amparo do Estado, que por sua vez, representava estes interesses e esteve alheio, em grande parte, à realidade vivenciada no norte do Brasil. Após 1970, as políticas de desenvolvimento aplicadas na Amazônia priorizaram a agropecuária, o que resultou em consideráveis modificações no quadro agrário da região, caso da especulação de

¹ Silva, 1981; Oliveira, 1982; Cavalcanti, 1983; Duarte, 1986; Costa Filho 1995; Souza, 2002; Rêgo, 2002; Batista, 2004 e Souza 2008.

terras para a implantação da pecuária e dos graves impactos ambientais resultantes deste processo, além da violenta expulsão dos povos tradicionais da floresta² dos locais que há décadas eram suas moradias (BATISTA, 2004). Estes acontecimentos acirraram em toda a região, um processo de urbanização abrupto com forte adensamento populacional em cidades que ainda não dispunham de meios econômicos, nem de estrutura social para reter a maioria dos seus imigrantes (SILVA, 1981). Não demoraria muito para eclodir uma série de conflitos sociais pela posse da terra, exigindo por parte do poder público, uma ação que amenizasse estes impactos.

Segundo Silva (1996), a questão agrária brasileira é histórica e socialmente determinada. No caso específico da Amazônia Legal, os problemas fundiários têm origem desde os tempos da colonização e gera problemas econômicos, sociais e, sobretudo, ambientais. A realidade dos dilemas fundiários na região acreana é descrita por Souza (2009), ao atribuir que sua origem se dá por conta de uma não definição clara dos direitos de propriedade, o que culmina em pressão do crescimento da especulação fundiária, dos desmatamentos, aumentos de áreas de pastagem, exploração madeireira e ainda a caça ilegal, feita por alguns moradores e também por agentes externos.

Com base nesta breve contextualização e tentando desvendar todos estes questionamentos, elegeu-se como **Objetivo Geral**:

- ✓ Identificar o nível de governança fundiária do Acre, à luz da avaliação das instituições fundiárias do Estado, propondo políticas alternativas para os possíveis problemas encontrados.

Para operacionalizar este estudo, foram elencados como **Objetivos Específicos**:

- ✓ Identificar a estrutura fundiária do Acre;
- ✓ Identificar a atuação das instituições que fundiárias do Acre; e
- ✓ Levantar uma gama de informações que possibilitem subsidiar a formulação de políticas públicas que sejam capazes de promover a boa governança fundiária no Acre.

² Segundo Souza (2008), a categoria ‘povos tradicionais’ é uma categoria analítica, uma categoria política designada para se referir aos moradores típicos das matas da região amazônica, tais como: índios, seringueiros, posseiros, extratores de castanha do Brasil e ribeirinhos que, historicamente, não tiveram reconhecimento de sua territorialidade e de sua diversidade sociocultural. De acordo com o Decreto que institui a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (6.040 de 7/2/2007), estes segmentos sociais são definidos como: “(...) grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.”

A **questão da pesquisa** procura identificar, quais os determinantes da complexa situação fundiária no Acre. Em decorrência, a **hipótese** deste estudo é que a combinação de um precário cadastro de terras públicas e privadas bem como o problema de registros associado à sobreposição de órgãos fundiários atuando na governança de terras, geram a complexidade da situação fundiária no Acre.

O Estado do Acre está situado numa área de fronteira, tem histórico de especulação de terras e diversas lutas pela terra e, mais recentemente, desenvolveu algumas ações de ordenamento quanto à ocupação e uso do solo para melhorar a governança fundiária no Estado. Diante disso, faz-se necessário a realização de pesquisas que possam contribuir com a avaliação da governança fundiária no Estado do Acre, bem como o levantamento de informações que possibilitem a elaboração de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento socioeconômico e ambiental e vislumbrem formas efetivas de gestão, ocupação e uso do território.

Para Moran e Ostrom (2009), os eventos de mudança climática vivenciados em diversas nações são fruto da ação humana, especialmente no que se refere ao uso de combustíveis fósseis, mudanças na cobertura de terra e ao desflorestamento. Em tempos em que a comunidade internacional discute os efeitos nocivos das ações humanas sobre o meio ambiente, muitos advogam que a preservação dos recursos ambientais como a qualidade do ar, a preservação das florestas e mananciais são vitais para a manutenção da vida humana na terra. A importância da Amazônia para a humanidade não reside apenas no papel que desempenha para o equilíbrio ecológico mundial, mas perpassa pela sua massa vegetal, seus rios, sua fauna e abriga expressivo conjunto de povos indígenas e populações tradicionais, que lhe conferem destaque em termos de diversidade cultural. Em função disso, crescem em escala mundial, as preocupações sobre os limites e reflexos do crescimento econômico sobre a qualidade do meio ambiente e de vida das pessoas.

Na atualidade, o principal desafio para as ciências econômicas é apresentar mecanismos analíticos que sejam capazes de apresentar respostas a alguns dos problemas sociais que vêm atormentando a região amazônica e a humanidade: insegurança fundiária, pobreza, degradação do meio ambiente e mudanças climáticas. A temática aqui apresentada é extremamente atual e instigante, pois gira em torno da contínua necessidade de debate sobre a governança fundiária como um instrumento vital para a formulação de políticas públicas de combate ao desmatamento, à pobreza e exclusão social em um dos Estados desta região tida

por muitos como “a mais rica do planeta”, mas com a possibilidade de ter populações vivendo em condições que se assemelham às mais pobres.

1.3 Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa de avaliação da governança fundiária no Estado no Acre foi desenvolvida em duas fases. A primeira fase compreendeu uma pesquisa bibliográfica com livros, teses, dissertações, monografias e artigos científicos sobre governança fundiária, a história e ocupação da Amazônia e Acre, bem como pesquisa e coleta de dados secundários junto aos boletins e relatórios das instituições fundiárias do governo federal e estadual para a caracterização da estrutura fundiária da Amazônia e Acre.

A segunda fase foi a coleta de dados primários pela aplicação da metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial, denominada “Marco de Avaliação da Governança de Terras” (*Land Governance Assessment Framework - LGAF*³). Na metodologia *LGAF*, a coleta de dados é obtida por meio de um roteiro,⁴ cuja estrutura é desenhada para que especialistas participantes de instituições fundiárias, academia, organizações da sociedade civil e demais pessoas interessadas na governança fundiária cheguem a um consenso sobre a condição da governança da terra, em um determinado momento⁵. A técnica utilizada na pesquisa foi a de grupo focal, cujo método é conhecido como painel de especialistas. Segundo Kitzinger (2000), o grupo focal é uma forma de entrevistas com grupos e se baseia na comunicação e na interação. Segundo Pinheiro, Farias e Abe-Lima (2013), o painel de especialistas é uma técnica de pesquisa que enfatiza o caráter coletivo de uma pesquisa, reunindo diversas pessoas consideradas *experts* para o tratamento das questões envolvidas no objetivo da pesquisa, geralmente implicando a análise de tema complexo e controverso.

Para fazer a avaliação relativa às questões de governança fundiária no Acre, o grupo de especialistas fez suas discussões em torno de cinco áreas temáticas: reconhecimento e respeito dos direitos existentes (marco legal e institucional); ordenamento, gestão e

3 Segundo o Banco Mundial, o *LGAF* é uma ferramenta de diagnóstico desenvolvida para avaliar a estrutura jurídica e política e as práticas relativas à administração, ao uso e à gestão de terras. Maiores informações, vide o link: <http://es.scribd.com/doc/160056234/LGAF-Manual-Implementacion-Espanol-Completo-2013-03-04b-copia-docx>

4 O roteiro de pesquisa usado para coleta de informações fundiárias do Acre está disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Final_Portuguese_Manual_for_uploading_July_2014.pdf

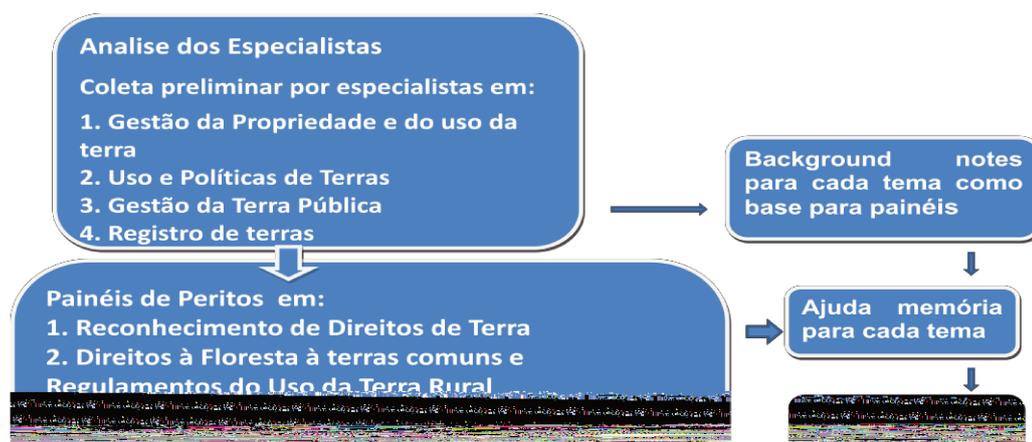
tributação de terras; gestão das terras públicas; prestação pública de informações sobre terras; resolução de litígios e gestão de conflitos. Tendo como referência estas áreas, foram elaboradas e discutidas as informações direcionadas a cada um dos nove painéis. Cada um desses painéis foi dividido em uma série de “dimensões” com enunciados pré-codificados, que se baseiam na experiência internacional, em uma escala de **A** a **D**. Os painelistas foram convidados aos nove painéis diferentes com temas específicos, de acordo com a *expertise* de cada um, tendo discutido cada dimensão para posteriormente, via consenso, classificar a dimensão no ranking selecionando com uma resposta apropriada entre a lista de quatro respostas pré-codificadas pelas letras **A**, **B**, **C** a **D**. Quanto melhor e mais satisfatória for a pontuação para a questão formulada em termos de resultados para uma dimensão atribuiu-se a pontuação **A** ou a opção mais próxima a ela; de igual modo, quanto pior for a pontuação, atribuiu-se a pontuação **D**, ou a opção mais próxima a ela. Todas as deliberações do painel se basearam na reunião e análise de dados preparatórios sistematizados e distribuídos até 15 dias antes do encontro.

O estudo com metodologia *LGAF* foi desenvolvido com organizações fundiárias do Acre. As reuniões foram realizadas na capital do Estado, Rio Branco, nos Auditórios do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Acre e da Procuradoria Geral do Estado do Acre, no período de 18 – 21/11/14 (ANEXO I). Contou com a participação de especialistas vinculados a 14 (quatorze) organizações fundiárias que atuam no Estado, bem como acadêmicos e integrantes de organizações da sociedade civil (ANEXOS II e III).

Dos 9 (nove) painéis realizados, percebeu-se no decorrer da pesquisa que 1 (um) deles deveria ser descartado e que não seria discutido neste trabalho por questões específicas. O painel descartado foi **Transferência de grandes áreas a investidores**. A razão do descarte se deu por falta de aplicação, pois a metodologia *LGAF* propõe em seu roteiro que, ao avaliar as transferências de grandes áreas a investidores, sejam considerados os últimos três anos, ou seja, de 2011 a 2014. No decorrer da pesquisa, evidenciou-se que estas transferências ocorreram fundamentalmente nos anos de 1970 e 1980.

A segunda fase da pesquisa consistiu de oito etapas com uma série de passos específicos, resumidos, esquematicamente, na Figura 1.

Figura 1 - Descrição Esquemática do Processo de Implementação do LGAF



Fonte: Banco Mundial, 2013, adaptado.

- 1) Etapa de Início:** Revisão e adaptação do Marco (indicadores/dimensões) e fontes de dados; Planejamento de recursos; identificação de pesquisadores especialistas e composição do painel; Preparação de tipologia da posse de terras. Esta etapa, que ocorreu de março a setembro de 2014. Nela também montamos uma equipe com três alunos do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Acre para auxiliar no apoio logístico.
- 2) Relatórios de antecedentes:** Coleta de informação de antecedentes qualitativa e quantitativa para cada um dos nove temas de painel; Análise especializada; Avaliação por dimensões e pontuação proposta. Nesta etapa, foram feitas revisão bibliográfica, coleta de informações junto às diversas instituições fundiárias do Estado e redação de relatório preliminar sobre a dinâmica fundiária do Acre. Notas Explicativas: Preparação de notas explicativas para cada um dos nove painéis, com base em relatórios de antecedentes. Esta etapa foi desenvolvida no mês outubro de 2014;
- 3) Realização dos Painéis:** Sessões de painel com especialistas de diferentes organizações fundiárias do Acre, os quais atribuíram pontuação às dimensões

do roteiro e com as respostas. Esta etapa foi desenvolvida no período de maio a novembro de 2014;

- 4) **Preparação de Ajuda Memória:** um relatório com a descrição das respostas para cada dimensão de cada painel. Esta etapa foi desenvolvida no período de janeiro a maio de 2015;
- 5) **Relatório Preliminar:** Preparação do relatório detalhado com pontuações e matriz de políticas. Esta etapa foi desenvolvida no período de junho a outubro de 2015;
- 6) Também se fez a **revisão do relatório preliminar.** Esta etapa foi desenvolvida em novembro de 2015;
- 7) **Oficina de Validação Técnica e Diálogo de Políticas:** Validação dos resultados, rankings, matriz de políticas. Também foi feita uma discussão de políticas para a tomada de decisões. Esta etapa foi desenvolvida no mês de dezembro de 2015.
- 8) **Elaboração do documento final:** Elaboração de um documento com os resultados da pesquisa e proposta de políticas. Esta etapa foi desenvolvida no período de janeiro a março de 2016.

1.4 Estrutura da tese

Para atender ao objetivo geral desta tese, o trabalho está organizado em quatro capítulos assim distribuídos: No primeiro capítulo, foi feita uma exposição do funcionamento de uma economia de mercado e da necessidade de regulação institucional para mercado de terras, visando à promoção da governança fundiária. Neste sentido, foram utilizados aportes teóricos sobre os direitos de propriedade como função social, o papel das instituições na formação de um sistema de administração de terras e governança fundiária. No segundo capítulo, foi feita uma exposição sobre a situação fundiária da Amazônia, enfocando o processo histórico de ocupação da região, destacando Tratados de demarcação e limites, os atuais problemas fundiários da região, com destaque para o Estado do Acre. No terceiro capítulo, foram feitas a análise das formas atuais de ocupação e uso das terras do Acre e uma caracterização socioeconômica e territorial do Estado, destacando a utilização da terra, a estrutura fundiária, a questão de faixa de fronteira, cadastros, tributos e conflitos fundiários no Acre. No quarto capítulo, foram feitas considerações acerca dos resultados da pesquisa *LGAF*, metodologia específica de avaliação da governança fundiária, cujo objetivo foi identificar, por

meio consensual, o nível de governança fundiária do Acre, considerando o reconhecimento dos direitos sobre terras, direitos sobre florestas e terras comuns e regulação do solo rural, gestão de terras urbanas, gestão de terras públicas, fornecimento de informações sobre terras em registros e cadastros, valor da terra e taxaço e resoluço de conflitos fundiários. Por fim, as conclusões da pesquisa, evidenciando os aspectos fortes e fracos da governança fundiária, identificando os principais problemas da administração e governança de terras no Estado e apresentando propostas de políticas para melhoria destes problemas. Finalmente, foi feita sugestão de temas que poderão ser estudados em pesquisas futuras.

CAPÍTULO 1. DA NECESSIDADE DE REGULAÇÃO À GOVERNANÇA FUNDIÁRIA: UMA SÍNTESE DE CONCEITOS E APLICAÇÕES

Se as instituições são as regras do jogo, as organizações representam os diversos times que disputam o campeonato da sociedade [...] organizações são constituídas por grupos de indivíduos unidos para atingir objetivos comuns. (NORTH, 1994, p. 361)

O sistema econômico vivenciado a partir da segunda metade do século XX estabeleceu um conjunto de rotinas que impelia os agentes econômicos a investir naqueles ativos que garantissem o maior volume de retorno possível. Nesse sentido, todos os fatores de produção, e os ativos, passam a ser vistos como mercadorias que precisam ter seus mercados regulados, inclusive a terra. O grande desafio é garantir os direitos de propriedade por meio de uma legislação clara, instituições com ações integradas e a efetiva participação de todos os atores nos processos de decisão. O presente capítulo trata do papel de diversas organizações, em meio a uma economia de mercado, para a promoção da administração de terras e da governança fundiária.

1.1 O ambiente institucional brasileiro e a necessidade de regulação

O arcabouço institucional das organizações fundiárias do Brasil funciona mediante um conjunto de regras que garantem o funcionamento do atual sistema no país. Para North (1990), as instituições podem ser consideradas um conjunto formal e informal de regras de conduta que facilitam a coordenação ou o governo destas relações entre os indivíduos. As instituições afetam diretamente a vida do homem em seu cotidiano, especialmente no aspecto econômico. A esse respeito, North (1990, p. 6) descreve:

Institutions affect the performance of the economy by their effect on the costs of exchange and production. Together with the technology employed, they determine the transaction and transformation (production) costs that make up total costs⁶

Sejam políticas, econômicas ou sociais, com a finalidade de atender os mais variados objetivos e metas, as organizações atuam de forma decisiva dentro de uma

⁶ "Instituições afetam o desempenho da economia por seus efeitos sobre os custos de troca e produção. Juntamente com a tecnologia empregada, eles determinam os custos de transação e transformação (produção) que compõem os custos totais " (NORTH,1990, p. 6, tradução nossa)

sociedade. Para North (1990, p. 5), as organizações se alocam na sociedade da seguinte forma:

“political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers)”.⁷

Por esse motivo, fica patente uma preocupação em melhor estudar a inter-relação entre o político e o econômico, para além da simples relação entre a busca de receita fiscal por parte do governo *versus* a demanda de definição de direitos e oferta de bens públicos por parte do conjunto da sociedade (NORTH, 1981). A relação entre as questões fundiárias e o papel das instituições e organizações do Estado numa economia de mercado ganha muita força quando se inserem na discussão a presença de especulação com terras, com os problemas decorrentes dela, e a necessidade de regulação. Especialmente quando se considera que a trajetória de desenvolvimento econômico de uma dada região tem forte dependência com da forma de definição e aplicação dos direitos de propriedade (NORTH, 1990). É em função destes aspectos que a inter-relação entre o aporte institucional, a economia e o fator de produção terra é tão salutar como objeto de estudo.

Do ponto de vista econômico, a corrente dominante defende que a força do sistema está nas leis de livre mercado apregoado pelas teorias econômicas clássicas e neoclássicas,⁸ que visavam ao aumento da produtividade, especialização do trabalho, diminuição de custos e aumento dos lucros. Em linhas gerais, as características desta vertente teórica foram sintetizadas por Azcurra (2007, p. 30-31) da seguinte forma:

[...] no podía haber ‘desocupación involuntaria’, no podían aparecer ‘crisis’, no había lugar para ‘monopolios’ [...] hacia el ‘ajuste automático’ en condiciones de libre concurrencia, en fin, que la ‘economía moderna’ mostraba ser un sistema equilibrado y equitativo en razón de distribuir a cada ‘factor de producción’ (Tierra, trabajo y capital) una justa remuneración de acuerdo con su participación en el

7 "Estruturas políticas (partidos políticos, o Senado, a Câmara de Vereadores, uma agência de regulação), organismos econômicos (empresas, sindicatos, explorações agrícolas familiares, cooperativas), organismos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e órgãos educacionais (escolas, universidades, centros de formação profissional). (NORTH, 1990, p. 5, tradução nossa),

8 Os principais expoentes das doutrinas clássicas foram Adam Smith, David Ricardo e Jean B. Say, entre outros. Na doutrina neoclássica, os maiores nomes foram Alfred Marshall, Leon Walras, William Jevons, entre outros.

proceso productivo, y que además, el Estado nada tenía que hacer en esta economía privada [...]”.⁹

Esse conjunto de pressupostos foi rechaçado por Possas (1985) ao destacar que o sistema capitalista é marcado por um dinamismo em que a concorrência dita o ritmo para as “firmas” buscarem superar as rivais, por meio de diversas estratégias, para obter posição lucrativa no mercado. Analisando os pressupostos que consideram este dinamismo do sistema econômico, Polanyi (2000) faz um estudo sobre o sistema denominado “economia de mercado”. Esta economia é dirigida por preços de mercado, em que a finalidade máxima é a compra e venda de mercadorias produzidas pelo trabalho humano com a finalidade de serem levadas ao mercado para que, ao final do processo de negociação, possa auferir o máximo de ganhos monetários, inclusive com a terra. Segundo Polanyi (2000), numa economia de mercado, todos os componentes da indústria, que são o trabalho, a terra e o dinheiro, devem estar organizados em mercados com oferta e demanda, contudo não são produto do trabalho humano e precisam ser regulamentados como mercadorias¹⁰. Este autor considera o mercado o ponto de encontro para intercâmbio, compra e venda de mercadorias produzidas pelo trabalho humano, inclusive “mercadorias” que não são produzidos pelo homem, alertando para a necessidade de regulação destes mercados. A esse respeito, Polanyi (2000, p. 94), destaca:

O ponto crucial é o seguinte: trabalho, terra e dinheiro são elementos essenciais da indústria. **Eles também têm que ser organizados em mercados e, de fato, esses mercados formam uma parte absolutamente vital do sistema econômico.** Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro obviamente não são mercadorias. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem que ser produzido para venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles. Em outras palavras, de acordo com a definição empírica de uma mercadoria, eles não são mercadorias. Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. **A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia.** (Grifo nosso)

9 "[...] Não poderia haver 'desemprego involuntário', não poderia aparecer 'crise', não havia lugar para 'monopólios' [...] haveria o 'ajuste automático' em condições de livre concorrência, a fim de que a 'economia moderna' mostrava ser um sistema equilibrado e justo em função da distribuição de cada 'fator de produção' (Terra, trabalho e capital) uma justa remuneração de acordo com a sua participação no processo produtivo, e também, o Estado não tinha nada a fazer na economia privada [...]". (AZCURRA, 2007, p. 30-31, tradução nossa)

10 É importante explicitar que, segundo Polanyi (2000), as mercadorias são objetos reproduzíveis e produzidos para a venda no mercado

Considerando que numa “economia de mercado” a ideia chave é de que mesmo não sendo um objeto produzido pelo homem, **o trabalho, a terra e o dinheiro** tinham que ser organizados para compra e venda, como as demais mercadorias. Contudo, necessita-se de regulação para eles, pois se as leis de mercado vigorarem livremente sobre os destinos dos seres humanos e ambiente natural, o desmoronamento da sociedade será inevitável (POLANYI, 2000). A terra desempenha importante função no processo de desenvolvimento econômico de uma dada região e na vida dos indivíduos. Tal importância foi categoricamente explicitada por Reydon (2006a, p. 227) ao destacar:

“A terra é um meio de produção essencial, na medida em que é sobre ela que os processos produtivos (agrícolas e não agrícolas) se desenvolvem e que os assentamentos humanos (urbanos ou rurais) se estabelecem. Ela é também fonte de vida para uma enorme população rural, cuja estrutura de representação simbólica garante a continuidade das tradições e valores.”

Por deter estas particularidades e por estarmos numa “economia empresarial”, a terra assume papel decisivo dentro do sistema econômico, e o papel desempenhado pelas instituições se torna cada vez mais decisivo. Para Keynes (1973b), a “economia empresarial” tem como característica principal a ideia de que os planejamentos e realizações comerciais são expressos monetariamente com o objetivo de ter, ao final desta relação comercial, mais dinheiro do que aquele injetado no início do processo. São as expectativas de ganhos futuros que garantem o investimento em um dado ativo. Buscando valorizar ainda mais seu ativo neste sistema, o agente econômico se utiliza de mercados financeiros sofisticados e trabalha de forma alavancada na busca de obter ganhos e valorizar seus ativos, assumindo facetas especulativas. A esse respeito, Minsky (1975, p. 72 *apud* Reydon 1992, p. 64) destaca:

“o paradigma relevante para análise de uma economia capitalista não é a economia do escambo; o paradigma relevante é o sistema com uma City ou uma Wall Street onde ativos retidos, assim como as transações correntes, são financiados por dívidas”.

Considerando os escritos de Keynes (1936) fica implícito que a terra pode ser considerada um ativo, pois tem características gerais com aceitação generalizada socialmente e tem as seguintes condições específicas: a) um mercado secundário constituído; b) é economicamente escassa (REYDON, 1992). Para este autor, a formação do preço da terra, enquanto ativo, tem três aspectos a serem considerados:

- ✓ O primeiro é de que numa economia empresarial as transações são expressas em moeda, com o intuito de crescer a quantidade de dinheiro

que se tinha anteriormente. Para que isto ocorra é necessário a existência de um mercado de terras consolidado. Este mercado pode ser considerado como: “aquele no qual há títulos de propriedade, aceitos pelo conjunto de agentes econômicos, em troca de dinheiro” (REYDON, 1992, p. 63).

- ✓ O segundo é que a economia capitalista se caracteriza por instabilidades que geram incerteza quanto ao futuro. Desse modo, os agentes econômico vão aplicar em ativos com diferente graus de liquidez, cuja tendência é de que “os portadores de riqueza, no afã de ampliá-la ou mantê-la, precisam encontrar formas para isto, apesar da incerteza frente aos acontecimentos futuros” (REYDON, 1992, p. 65).
- ✓ O terceiro pressuposto decorre da formação de expectativas por meio de convenções que tomam por base acontecimentos passados e a partir daí, traçam suas decisões. “Ao tomarem suas decisões observam o conjunto da economia, a moeda, as instituições (*latu-sensu*) envolvidas no seu mercado, os próprios sinais desse mercado; e por fim, suas expectativas individuais, que podem se balizar na visão de algum grupo.” (REYDON, 1992. p. 67).

No capítulo 17 da Teoria Geral, Keynes detalha as variáveis expectacionais que motivam os agentes econômicos a tomar suas decisões de investimentos dentro de um sistema capitalista. Utilizando-se desta demonstração, Reydon (1992) desenvolve uma formulação que reproduz as expectativas de ganhos na formação de preço da terra na condição de ativo, que o tem preço determinado pelas expectativas dos agentes que a detêm. Estas são as variáveis consideradas por tais agentes para a determinação de preço da terra:

$$Pt = q - c + l + a$$

Sendo:

Pt = Preço da terra

q= quase rendas

c = custo de manutenção (*carrying cost*)

l = prêmio de liquidez

a = apreciação ou ganho patrimonial com a revenda do ativo

A síntese desta equação é que o preço da terra (**Pt**) e variáveis com caráter expectacional que se somam para determinar os rendimentos líquidos esperados com o ativo. É composto por todos os tipos de fluxos de rendas esperadas (**q**) e ganhos pela posse do ativo antes de sua revenda, como, por exemplo, os benefícios especiais do Estado como políticas de crédito subsidiado, incentivos fiscais, entre outros. Disso, são deduzidos os custos (**c**) de manutenção e posse deste ativo, casos de impostos, segurança e regularização formal da propriedade. Somam-se a isso o prêmio pela liquidez (**l**), que é um rendimento implícito sem

que haja perdas monetárias, ou seja, na qualidade de ativo líquido, tem seu preço elevado quando em função da incerteza do mercado, a procura por ativos líquidos aumenta e; enquanto ativo de capital, tem seu prêmio de liquidez aumentado quando há a expectativa de realização nos seus mercados e diminuído no caso de incertezas. A apreciação (a) diz respeito às expectativas de rendimentos com a valorização da propriedade e com a revenda do ativo, ou seja, os ganhos obtidos com a revenda do ativo (REYDON, 1992). Fica claro que os agentes econômicos se movimentam para os ativos que lhes proporcionam maiores ganhos em termos monetários. Com base nestas variáveis, o agente econômico decidirá se adquire, mantém ou vende o ativo terra, inclusive se valendo de movimentos especulativos. Na verdade, este movimento vai depender do comportamento do mercado em cada região e do tamanho das propriedades em negociação.

De acordo com Keynes (1936a), essas convenções são norteadoras das transações e podem ser influenciadas pela criação e fortalecimento das instituições e da atuação do Estado. Nesse sentido, considerando a necessidade de se regular o mercado de terras no Brasil, estudos contidos em Reydon (1992) e Reydon e Cornélio (2006b) afirmam que, em vários períodos históricos, as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos, especialmente em se tratando de Amazônia, foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e as especulações ligadas à terra, tal como destaca Reydon (2007, p. 227):

E essa falta de regulação, efetiva e não de regras, decorre e é determinada pelas possibilidades de se especular com terras – isto é, ganhar dinheiro com a compra, manutenção e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas.

Destarte, o movimento especulativo é considerado historicamente o que oferece maior rentabilidade e benefícios econômicos aos possuidores de terras. Estas questões suscitam o debate em torno da necessidade urgente da implantação de instrumentos que promovam a regulação e a governança fundiária no Brasil. Tais procedimentos passam pela definição clara dos direitos de propriedade, tal como poderá ser observado na seção a seguir.

1.2 Direitos de Propriedade: do interesse privado à função social

A propriedade deve ser tratada como algo plural, ou seja, que contemple os aspectos jurídicos, socioeconômicos, políticos e ambientais. De acordo com Benatti (2003), os direitos de propriedade devem ser considerados consequência dos diferentes sistemas jurídicos da propriedade que, ao longo da história, foram se constituindo numa dada sociedade. Para este autor, historicamente, este direito foi se firmando como “o produto da

relação entre a forma de apropriação e exploração do solo e da floresta, das relações sociais estabelecidas e das normas jurídicas que legitimam todo o conjunto” (BENATTI, 2003, p. 325). Em relação à propriedade, a literatura disponível chama atenção para a existência de duas vertentes: o direito à propriedade e direito de propriedade. O primeiro se refere ao direito de ter uma propriedade, de ser proprietário, já que o Brasil é um país capitalista. O segundo está relacionado à forma de relacionar com “a coisa”, ou seja, a relação com o uso e a gestão do bem imóvel (considerando o solo, rios florestas) ou com os não proprietários (BENATTI, 2003).

Segundo consta em Brasil¹¹ (2002, p. 290), a propriedade é o direito que a pessoa física ou jurídica tem de usar, gozar, dispor e reaver. Este conceito é ampliado por Beviláqua (2003), ao definir que a propriedade é o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida física e moral. O que se observou é que, quando se considera a definição clássica dos direitos de propriedade, apreende-se que, durante muito tempo, foi de que este direito era um poder que a pessoa exercia sobre “a coisa”. Para doutrina majoritária, porém, não existe relação entre pessoa e “a coisa”, razão pela qual o conceito clássico perdeu força nos últimos anos. Desse modo, o direito de propriedade é relacionado entre os direitos e garantias individuais fundamentais, logo em seguida agrega a função social (art. 5º, inc. XXII e XXIII):

Art. 5º - (...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá à sua função social;

Para North (1990), os direitos de propriedade representam um conjunto de leis que descrevem o que as pessoas e as empresas podem fazer com suas respectivas propriedades. De acordo com Reydon (2006a), os direitos de propriedade podem ser considerados como o arcabouço de direitos que os agentes têm sobre os ativos, bens e serviços, podendo vender, usar, derivar renda e transferir a outros. Para este autor, estes direitos se impõem de três modos: a) pelos próprios agentes que impõem seus direitos; b) através de sanções sociais que impedem um indivíduo de violar o direito dos outros e por fim, c) por meio do poder coercitivo do Estado. Estas imposições são descritas por Zylbersztajn (1995, p. 37-38) ao apresentar a estruturação dos direitos de propriedade nas seguintes formas:

Direito Privado: onde é reconhecido o direito de exclusão do uso do recurso. O direito privado faz emergir um valor associado ao bem, sempre que o direito de

¹¹ Código Civil Brasileiro, artigo 1.228

exclusão possa ser exercido. Existem diversas situações onde o direito de exclusão ou não pode ser exercido ou pode apenas sê-lo de forma parcial. Tal é o caso do direito de propriedade intelectual, onde os custos de monitoramento são, em muitos casos, maiores do que os benefícios potenciais do uso do direito.

Direito Comunitário: onde o direito é exercido em conjunto por todos os membros da comunidade. São os casos onde potencialmente surgem os problemas de congestão do uso dos recursos, gerando efeitos aqui denominados de externalidades.

Direito do Estado: definido por Demsetz, onde o Estado pode excluir qualquer agente (todos se necessário), do uso de determinado direito, segundo procedimentos social e politicamente aceitos. É o caso da definição de áreas de uso limitado, como parques nacionais, áreas de proteção ambientais ou da definição de áreas de reservas indígenas, entre outras.

Direito Coletivo: é definido por Ricketts (op. cit. p. 81) para uma situação onde o uso de determinado recurso deve ser definido por um grupo, via negociação. Naturalmente o autor não se refere a um grupo social grande, mas sim a um grupo pequeno de pessoas, como um consórcio. No caso, existe a possibilidade do exercício de negociação entre os participantes, podendo a decisão ser tomada por consenso ou definindo-se um gerente, aceito por todos, para definir o uso do recurso. (Grifos nossos).

No que concerne à ordem econômica, o artigo 170 da Constituição Federal elege seus princípios, enfatizando a importância da propriedade privada, da função social da propriedade e a defesa do meio ambiente como princípios da ordem econômica. Tal como exposto:

Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II – a propriedade privada;

III – função social da propriedade;

VI – a defesa do meio ambiente;

Com o objetivo de garantir a função social no meio urbano, há uma situação em que o princípio da função social da propriedade também deve ser considerado. Segundo a Constituição Federal, no caso específico de impostos cuja instituição compete aos Municípios, o artigo 156 destaca:

Art.156 – Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

§1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Para contemplar assuntos referentes à política urbana, o Capítulo II do Título VII, que concerne à ordem econômica e financeira, destaca categoricamente:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§2º - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificações compulsórias;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas asseguradas o valor real das indenizações e os juros legais.

No Capítulo III, do artigo 184 a 186, são tratadas questões referentes à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, trazendo para a discussão os aspectos da função social da propriedade rural. Assim, não seria errôneo afirmar que a função social da propriedade deve ser tratada como princípio da ordem econômica, para posteriormente ser tratada como princípio das políticas urbana, agrícola e fundiária. A esse respeito destaca:

Art. 184 – Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária [...]

Art. 185 – São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II a propriedade produtiva.

Parágrafo único – A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nota-se, então, que após a promulgação da Constituição Federal em 1988, mais especificamente, no artigo 170, incisos III e VI, o paradigma patrimonialista em prol do existencialismo deixa a propriedade de ser interpretada como um direito absoluto, passando a

ser vista com base na função social e na defesa dos recursos ambientais. Assim, se for considerar que a finalidade da ordem econômica se sustenta na possibilidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, não é aceitável que desconsidere a propriedade como instrumento de garantia do poder de uso e gozo dos indivíduos sobre os bens de produção e consumo. A propriedade passa a ser vista como instrumento de apoio à consecução dos fins sociais, cuja essência é seu serviço à coletividade (DERANI, 1997, p. 239).

Do ponto de vista econômico, a questão dos direitos de propriedade deve ser elencada como um direito fundamental visto ter forte correlação com a satisfação das necessidades humanas primárias. Para autores como Figueiredo (2008, p. 83), a teoria da função social se baseia na ideia de que:

todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira

Considerando o caso brasileiro e experiências internacionais, os estudos de Silva (1996) e Deininger (2004) destacam que historicamente há uma série de injustiças na origem da propriedade territorial que resultam na imposição de barreiras sistemáticas que atuam no sentido de excluir camadas pobres da população do devido acesso a terra e ao avanço econômico. Para atender a esta função social, acessar uma série de políticas habitacionais, de crédito e aos mercados, executar de forma sustentável a ocupação e uso do solo e de seus recursos, a formalização da propriedade se apresenta como uma estratégia para alcançar o desenvolvimento regional.

Segundo Deininger (2004), a informalidade quanto à propriedade da terra é generalizada tanto no meio urbano como no meio rural e isso promove a exclusão social e a pobreza, sobretudo no meio rural. A promoção do desenvolvimento e o acesso a um conjunto de políticas só podem ser efetivamente realizados com os direitos de propriedade seguros, pois isso pode garantir incentivos ao investimento, melhor acesso ao crédito e redução de custos de transação. Da mesma forma, a correta definição dos direitos de propriedade permite o bom funcionamento do um mercado sem distorções, resultando em uma melhoria na alocação de terra. Ademais, a proteção dos direitos de propriedade permite construir a confiança nos mercados financeiros e dos residentes rurais, que podem contrair empréstimos e financiamentos, oferecendo suas terras como garantia para o acesso ao crédito de que

necessitam (DEININGER, 2004). No caso de países da América Latina algumas reformas estruturais são apresentadas:

Implementar tales reformas va a requerir formalizar los derechos de propiedad a menudo altamente informales que tienen los pobres; mejorar la seguridad de la tenencia y, por ende, en funcionamiento de los mercados de arrendamiento de tierras y posiblemente también de los de venta; enfrentar el legado de reformas que fueron sólo parcialmente exitosas, y hacer más esfuerzos por redistribuir bienes prediales y no prediales a los pobres. La provisión de derechos de tierras seguros y el establecimiento de reglas claras para garantizar el acceso general y facilitar el intercambio de tierras, han demostrado ser cruciales en situaciones posconflicto en las que la tierra frecuentemente contribuía de manera clave al conflicto¹² (DEININGER, 2004, p. 4).

Reforça-se o argumento de que em sociedades marcadas por inúmeras desigualdades, em que o acesso a bens e oportunidades muitas vezes se torna difícil, fica evidente que a definição nos direitos de propriedade traz impactos positivos para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de dada região. Desse modo, a forma como são definidos os direitos a terra, pode aumentar o grau de valorização deste patrimônio, garantindo investimento em infraestrutura, melhores oportunidades de comércio e crescimento econômico em geral (BERRY, 2001).

Para Deininger (2004), os direitos de propriedade surgem como resultado da interação de forças econômicas e políticas. Para este autor, a participação do público para estabelecer e garantir com efetividade esses direitos de propriedade da terra é extremamente importante pelas seguintes razões:

- ✓ Elimina o desperdício de recursos tentando estabelecer direitos de propriedade;
- ✓ Traz vantagens de equidade e de custo, normalmente associadas a uma abordagem sistemática, incluindo seus efeitos;
- ✓ Pode formar uma rede consistente de informações confiáveis e disponíveis entre as unidades administrativas.

Para fazer valer os direitos de propriedade, é preciso que seja estabelecido um sistema de administração da propriedade da terra, cujos benefícios se estendam para o

¹² Numa tradução livre temos: A implementação destas reformas exigirá formalizar os direitos de propriedade muitas vezes altamente informais com os pobres; melhorar a segurança da posse e, conseqüentemente, no mercado de arrendamento de terras funcionando e, possivelmente, a venda; confrontar o legado de reformas que foram apenas parcialmente bem sucedidas e envidar mais esforços para redistribuir impostos sobre a propriedade e impostos de propriedades reais não pobre. O fornecimento de direitos de terra seguros e o estabelecimento de regras claras para garantir o acesso geral e facilitar a troca de terra, têm se mostrado fundamentais em situações de pós-conflito em que a terra, com frequência, contribuiu de maneira fundamental para o conflito.

conjunto da sociedade. Para efetivar esse sistema, é preciso que se faça uso de ferramentas utilizadas para gravar os direitos a terra, tais como mapas e inventários de uso da terra, sendo também essenciais para o planejamento e a prestação de outros insumos de serviços públicos. Na seção seguinte, são detalhadas questões importantes sobre a formação do sistema de administração de terras no Brasil e a atual situação do Acre.

1.3 O papel das Instituições na formação do Sistema de Administração de Terras: o caso brasileiro

Esta seção utiliza, de modo sintético, os estudos de Silva (1996) e Reydon (2000; 2006a e 2011b), para discutir desde os primeiros arranjos institucionais até a atual situação do sistema de administração de terras no Brasil. Os estudos destes autores convergem em comprovar que os problemas fundiários do Brasil em relação à ocupação por meio da posse, legislação confusa e conflitante, inabilidade na gestão de terras devolutas e ações não integradas entre os órgãos fundiários, são fenômenos histórico e socialmente determinados que cooperam para o caos fundiário do país.

De acordo com Silva (1996) e Reydon ((2000; 2006a), a ocupação territorial do Brasil durante o período de colonização visava à exploração de produtos primários para atender a expansão comercial europeia, em pleno desenvolvimento nos séculos XV e XVI e pelo sistema de posses. O instrumento jurídico utilizado no período foi a implantação do sistema de Sesmarias¹³, que durou até 17 de julho de 1822. A respeito desse sistema Carvalho (1998, p. 1) destaca:

Quando o Brasil foi descoberto, o Rei de Portugal, como descobridor, adquiriu sobre o território o título originário da posse. Investindo desse senhorio, o descobridor, por meio de doações, feitas em cartas de sesmarias, primeiro pelos donatários das capitanias, depois pelos governadores e capitães-generais, começou a destacar do domínio público os tratos de terras que viriam a constituir o domínio privado.

Segundo estes autores, antes do advento da Lei de Terras em 1850, as regras de ocupação do solo, tanto no meio urbano como no rural, eram definidas pelo poder do rei, da Igreja, do poder político e físico dos ocupantes. Convém mencionar que à época, a posse de terras já era o arranjo institucional secular e mais arraigado para a ocupação de propriedades no Brasil. A posse de terras pode se entendida sendo o “modo de adquirir domínio sobre a coisa que não tem dono, pelo simples fato de apreendê-la com ânimo de possuí-la como própria” (SILVA 1996, p. 154).

¹³ Mais detalhes sobre as sesmarias, ver Silva (1996)

Segundo Silva (1996), considerando a iminência da abolição da escravatura e a vinda de mão de obra imigrante para o Brasil, a Lei de Terras proibia a obtenção de terras devolutas por meio de posse ou qualquer outro meio diferente da compra. Em função disso, tal ordenamento jurídico pode ser entendido, num contexto mais amplo, como a afirmação de restrições ao acesso a terra. A interpretação de Silva (1996) para terra devoluta advém de Junqueira (2004) que define:

Terras devolutas são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e moradia habitual. (SILVA, 1996, p. 158)

Em função dos interesses dos proprietários do país, a Lei de Terras manteve a possibilidade de regularização das posses, fruto da ocupação de terras devolutas, o que novamente inviabilizou a criação do cadastro. Isto é, sempre houve a possibilidade de serem regularizadas as posses oriundas de ocupações de terras devolutas. Além do usucapião, que estabelece que após alguns anos o posseiro pode regularizar sua propriedade, os próprios estados, principalmente após a república, em alguns momentos históricos concederam propriedades com ou sem títulos. Esse é o mecanismo básico que fez e faz com que nunca fosse estabelecido um cadastro efetivo que, inclusive, permitiria definir as áreas devolutas, passíveis de utilização por outros tipos de políticas fundiárias (REYDON, 2006A).

Segundo Silva (1996) e Reydon (2006a), antes da promulgação da Lei de Terras, as pessoas tinham que fazer o registro de suas propriedades junto aos Registros Paroquiais de Terra, sob a responsabilidade do vigário local e, posteriormente, em prazo determinado, tais registros eram levados ao ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império. Em 1864¹⁴, uma nova obrigação institucional acaba por estabelecer uma tradição que perdura até os dias de hoje e que acaba gerando uma maior indefinição e incapacidade de se regular efetivamente o mercado de terras: a necessidade de se registrar as propriedades nos cartórios, independentemente de sua comprovação.

Com a Proclamação da República em 1889, o desafio era tentar alcançar o objetivo de fazer a demarcação das terras devolutas, o que não foi satisfatoriamente alcançado

¹⁴ Neste ano, o Registro de Imóveis foi instituído no Brasil, pela Lei 1.237, de 24.09.1864, e regulamentada pelo Dec. 3.453, de 26.04.1865. Nesta Lei, firmava-se que o princípio de transmissão do imóvel só se efetivava por meio de Registro, considerando sua data e, embora não induzisse prova de domínio, regulava a inscrição hipotecária, quer legal, quer convencional, declarando indispensável a transcrição para validade contra terceiros.

à época do Império, tendo, para isso, sido necessárias três importantes medidas: a legitimação das posses, a revalidação das sesmarias e a elaboração de um cadastro. Ao final do século XIX, a administração federal regula as questões fundiárias, assim como os aos Estados que regulam as terras a eles repassadas, cada um buscava regular a questão fundiária de acordo com suas Constituições e legislações específicas, cabendo a cada governante, a autonomia de legalização das propriedades rurais, especialmente os direitos sobre as terras devolutas, o que gerou a possibilidade de que cada mandatário pudesse repassar a concessão de títulos não registrados (SILVA, 1996; REYDON, 2006A).

Para Silva (1996), após a Lei de terras, alguns imóveis se valorizaram, a ação de grileiros agindo com a falsificação de títulos de propriedade para especular com terras começa a ser vista com maior frequência e surge no país pressões para modificação nas leis. Uma medida importante para tentar resolver o problema foi a institucionalização do Registro Público de Terras na sede das comarcas, no ano de 1900. Assim, todos deveriam fazer o registro de suas terras, inclusive o Estado, mesmo que não tivesse qualquer fiscalização, e sem que houvesse um cadastro. A atuação do Estado no processo de demarcação e registro de suas terras (devolutas) ocorreu por exclusão, o que configurou uma ação fora da legalidade.

Em 1916, foi promulgado o Código Civil Brasileiro, e uma de suas medidas em relação a temas fundiários foi o de substituir o nome Registro Geral por Registro de Imóveis, tornando-o uma instituição pública. Para Carvalho (1998, p. 7), entre seus avanços, estavam:

- ✓ Incluiu indiretamente o registro das transmissões *causa mortis*, ao prever o registro das sentenças de partilha e de divisão e demarcação;
- ✓ Incluiu o registro dos atos judiciais;
- ✓ Admitiu que a transcrição gerasse uma presunção de domínio;
- ✓ Determinou a inscrição e a especialização obrigatória de todas as hipotecas;
- ✓ Adotou vários princípios básicos inerentes a um bom sistema registral, como, além do de inscrição, os de prioridade, de legalidade, de especialidade, de publicidade e de presunção.

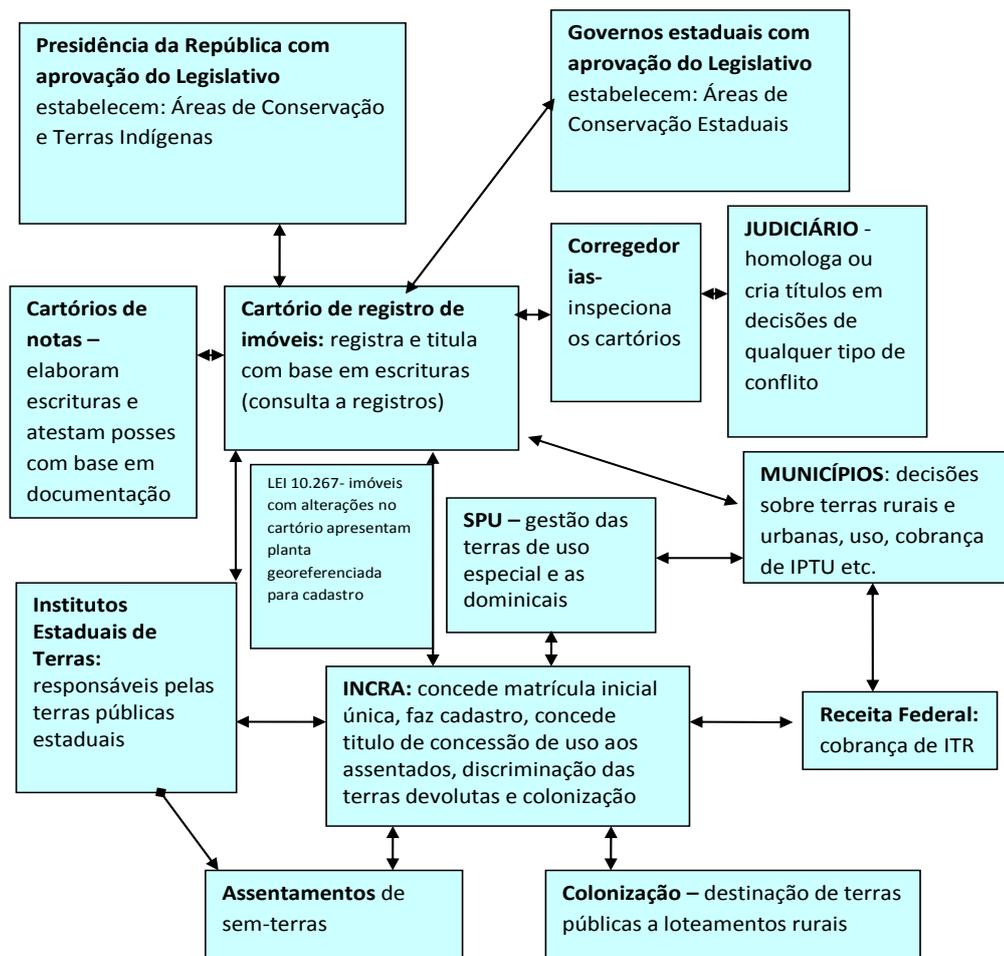
Para Reydon (2011b), a promulgação do Código Civil de 1916 gerou a incapacidade de regular os mercados de terras no Brasil, tanto por reafirmar o cartório como a instituição de registro como por possibilitar que as terras públicas fossem objeto de usucapião. Portanto, o Código Civil, por motivos não necessariamente atrelados aos interesses dos

proprietários de terras, acabou por estabelecer os grandes marcos da institucionalidade do acesso a terra no Brasil ao definir que o registro em cartórios de imóveis era necessário (às vezes também suficiente) para comprovar sua titularidade.

A grande inovação institucional na esfera da Política e Administração Fundiária brasileira foi o Estatuto da Terra de 1964, cujas regras e conceitos continuam válidos nos dias atuais. Entre as linhas de atuação, incluem-se ações para orientar a implantação da política agrária e agrícola, a criação de um Cadastro de Imóveis Rurais, onde todos os imóveis privados ou públicos deveriam ser registrados, inclusive as posses. Nesse ditame, compete ao Incra, como detentor do Cadastro de Imóveis Rurais gerenciar o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Uma vez que o imóvel fosse registrado, o INCRA emitia o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), exigido para qualquer tipo de transação de terra. Possesiros registrados pelo Incra também receberam o CCIR e deveriam pagar o Imposto sobre o Imóvel Rural, embora os valores desse imposto tenham sempre sido mantidos a níveis baixos. O Estatuto da Terra, também manteve a legitimação de posse, permitindo, assim, a titulação de terras públicas ocupadas informalmente (REYDON, 2000; 2006A; 2011).

A Figura 2 é fruto de um estudo desenvolvido por Reydon (2011b), explica a estrutura administrativa fundiária instalada no Brasil e faz uma síntese das inter-relações entre as ações dos órgãos fundiários. Para tanto, serão citados os órgãos relacionados, suas funções e atribuições, nos âmbitos federal, estadual e municipal. A análise da referida figura evidencia que não há vínculos entre o Incra e os municípios, fazendo com que haja muitos problemas fundiários na ligação entre terras rurais e urbanas. Além disso, não existe uma instituição que centralize o cadastro e faça uma ligação com os órgãos do Judiciário, que são os responsáveis pela titulação dos imóveis. Não aparece no quadro, mas grande parte dos problemas fundiários no Brasil, tanto rurais quanto urbanos, quando não resolvidos na esfera administrativa, acabam na justiça e esta, por ter muitos processos em todos os seus tribunais, acaba por levar anos para julgá-los, fazendo com que quase sempre os casos relativos a terra, quer rural quer urbana, sejam julgados como fatos consumados.

Figura 2 - Situação atual da Administração Fundiária no Brasil



Fonte: Reydon, 2011b.

1.3.1 Órgãos da administração federal

a) **Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA)** – no Ministério do Desenvolvimento Agrário, é responsável por:

- i) Criar e informar o número único do sistema de registro de propriedade;
- ii) Discriminação das terras devolutas;
- iii) Cadastrar os imóveis, mas não o faz, apenas conta com um cadastro o autodeclarado para fins de Imposto Territorial Rural (ITR¹⁵);

¹⁵ A cobrança do ITR é atribuição da Receita Federal (Lei no. 9393 de 19/12/1996), mas desde 2006, com base na Instrução Normativa Instrução Normativa SRF nº 643, de 12 de abril de 2006, a Receita Federal pode repassar a atribuição aos municípios através de convênios.

- iv) Concessão de posses nos assentamentos de reforma agrária. A emancipação dos assentados (concessão de título de propriedade) ainda não foi definida;
- v) Utilizar terras devolutas discriminadas para diversos fins tais como: colonização, assentamentos e outros.

b) Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – Ministério do Planejamento – é responsável por todas as propriedades da União, inclusive, pelas terras devolutas. É a responsável pelo repasse de terras devolutas para que o INCRA conceda o registro único. Mas, pelos relatórios disponíveis, esta Secretaria tem concentrado suas atividades na regularização de terras para uso urbano e casos localizados de regularização de propriedades rurais.

c) Receita Federal - Ministério da Fazenda – é a responsável pela cobrança de vários dos impostos diretos, sendo o principal o Imposto de Renda. Recebeu a atribuição de arrecadar o ITR no primeiro governo do FHC (1996). Utiliza o cadastro do INCRA como base para a arrecadação. A arrecadação do ITR¹⁶ tem sido bem aquém do planejado pois os esforços de fiscalização são pequenos”;

d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama): É uma autarquia do Ministério do Meio Ambiente com as seguintes atribuições: exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; e executar as ações supletivas de competência da União de conformidade com a legislação ambiental vigente.” (NR). Conforme a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, cabe ao Ibama propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental; o zoneamento e a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento ambiental, nas atribuições federais; a implementação do Cadastro Técnico Federal; a fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas; a geração e disseminação de informações relativas ao meio ambiente; o monitoramento ambiental, principalmente no que diz respeito à prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais; o apoio às emergências ambientais; a execução de programas de educação ambiental; a elaboração do sistema de informação e o estabelecimento de critérios para a gestão do uso dos recursos

¹⁶ Reydon et al (2006) mostra que há sub declaração tanto do valor da terra quanto do volume de terra tributável. O valor da terra para fins de ITR tem toda a condição de ser resolvido pela a Receita Federal, se tivesse interesse, pois poderia cruzar as informações do valor da terra no ITR com o valor declarado no Imposto de Renda Pessoa Física

faunísticos, pesqueiros e florestais; entre outros. Para o desempenho de suas funções, o Ibama poderá atuar em articulação com os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sisnama e com a sociedade civil organizada, para a consecução de seus objetivos, em consonância com as diretrizes da política nacional de meio ambiente;

e) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio): É autarquia do MMA e tem como missão criar as unidades de conservação, executar as ações da Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União, fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para proteção das Unidades.

f) FUNAI: a fundação promove estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar as terras indígenas (TI). A FUNAI também coordena e implementa as políticas de proteção aos povos isolados e com contato recente. A terra indígena (TI) é uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por eles utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Trata-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito civilista de propriedade privada. O direito dos povos indígenas às suas terras de ocupação tradicional configura-se como um direito originário e, conseqüentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas se reveste de natureza meramente declaratória, não é criada por ato constitutivo, mas reconhecida com base em requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988. A TI por ser um bem da União, é inalienável e indisponível, e os direitos sobre ela são imprescritíveis.

g) Programa Terra Legal: Foi criado a partir pela Lei nº 11.952/09, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. É coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e desenvolvido em parceria com os estados e municípios. O objetivo do Programa Terra Legal é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais, entregando títulos de terras aos posseiros que ocupam terras públicas federais não destinadas, ou seja, que não sejam reservas indígenas, florestas públicas,

unidades de conservação, marinha ou reservadas à administração militar, dando segurança jurídica para impulsionar a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal. Os órgãos do governo federal têm sua extensão no estado através de superintendências e coordenadorias.

1.3.2 Órgãos da administração fundiária estadual

a) Instituto de Terras do Acre – ITERACRE: O Instituto de Terras de Acre (ITERACRE) é uma autarquia que tem a responsabilidade de gerir a política agrária do Estado, com a competência de executar e promover a regularização, ordenação e reordenação fundiária rural, a utilização das terras públicas e devolutas, cadastramento rural e a mediação de conflitos pela posse da terra. Entre as competências do Iteracre, estão: a) elaborar e executar a Política Fundiária do Estado; b) executar os projetos de regularização fundiária e de assentamento, promovendo as medidas administrativas cabíveis e intermediar os conflitos; c) a representação ativa e passiva do órgão em juízo; d) representar nos procedimentos administrativos e preparatórios referentes à discriminação das terras devolutas estaduais, nas desapropriações, bem como nos atos, procedimentos, convênios, contratos e políticas de assuntos fundiários; e) promover processos administrativos de demarcação e discriminação das terras do Estado; f) fornecer subsídios para as políticas públicas de desenvolvimento agrícola, reforma agrária, desenvolvimento regional e de preservação ambiental; g) promover a formalização e a tramitação de processos administrativos, visando à expedição de licenças de ocupação, títulos provisórios e títulos definitivos, os quais serão expedidos com a assinatura do Chefe do Poder Executivo, Secretário de Estado de Produção e do Presidente do ITERACRE; h) organizar a documentação cartográfica, topográfica e cadastral, bem como de estatísticas imobiliárias, necessárias para atingir os objetivos da política agrária, fundiária e ambiental; e i) expedir instruções normativas necessárias à regulamentação e ao fiel cumprimento da legislação estadual de terras.

b) Secretaria do Meio Ambiente – SEMA: Tem como missão formular políticas públicas de Meio Ambiente, de forma a contribuir para a ação do Governo do Estado do Acre na área socioambiental, de acordo com as diretrizes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

c) Tabelionato de Notas: – subordinado ao Ministério da Justiça, seu titular, o Tabelião de Notas, tem competência exclusiva para: lavrar escrituras e procurações, públicas; lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados; lavrar atas notariais; reconhecer firmas;

autenticar cópias. Ele pode, embora não seja obrigado, empreender todas as gestões e diligências necessárias ou convenientes ao preparo dos atos notariais, requerendo o que couber, não cobrando nada mais que os emolumentos devidos pelo ato.

d) Cartório de Registro de Imóveis: também subordinado ao Ministério da Justiça tem os livros das propriedades, nos quais todas as transações associadas aos imóveis rurais ou urbanos são registradas. Dentro da sua área de abrangência, que pode ser um ou mais bairros, município ou mesmo uma comarca, é no Ofício de Registro de Imóveis que são efetuados a matrícula, o registro e a averbação dos atos relativos a imóveis. O registro de imóveis contém o registro de direitos das pessoas sobre os imóveis descritos nas matrículas. Contudo, o registro efetuado não tem a função de cadastro que guarde a exata descrição espacial dos imóveis devidamente mapeadas. A Lei 10.267/2001 criou as condições para a integração das informações sobre os direitos de propriedade e os dados espaciais fornecidos pelo INCRA.

e) Corregedoria Geral de Justiça/ AC: A Corregedoria Geral de Justiça tem como uma de suas funções, fiscalizar os atos dos Notários e Registradores, conforme dispõe o art. 236 da CF, regulamentado pela Lei nº 8.935/94, em seu art. 37.

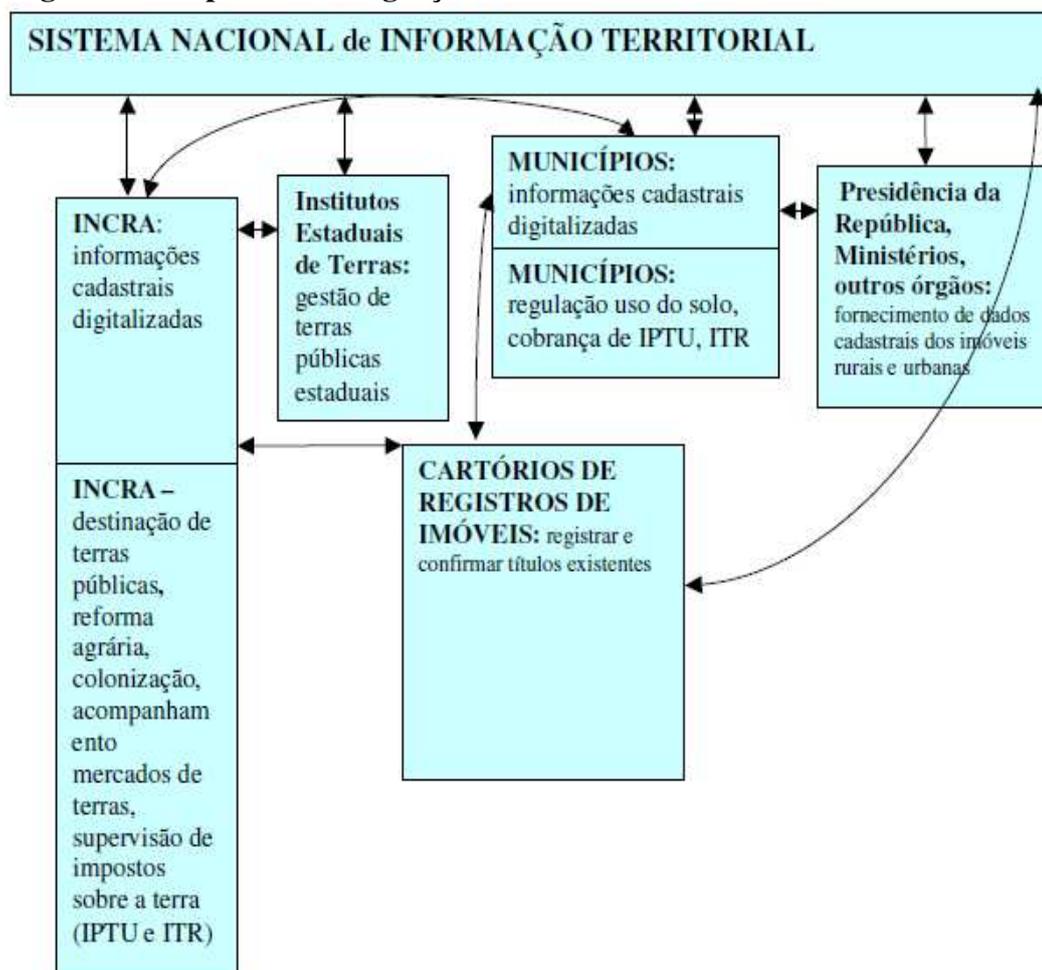
1.3.3 Outros Instrumentos Municipais

- 1) O Plano Diretor municipal no qual, entre outros, estabelece quais terras serão transformadas de rurais em urbana; podendo ainda estabelecer a extensão das áreas urbanas sem que estivesse anteriormente previstas;
- 2) O cadastro das terras urbanas para os diversos fins: desde planejamento até cobrança de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)
- 3) Cálculo da planta de valores das terras para fins de cobrança de IPTU
- 4) Toda a política de uso do solo urbano e sua fiscalização, baseada, entre outros no Estatuto da Cidade.

O grande número de órgãos fundiários no Brasil atuando de modo não integrado, com sobreposição de atividades mostra que o grande desafio em termos práticos, é resolver a ausência de governança fundiária no país, que decorre do processo histórico de construção de quadro institucional e legal inadequados para este fim. Para Reydon (2011b), a solução para

estes problemas quanto à administração de terras partiria da criação de um Sistema Nacional de Informações Fundiárias, cujo foco central seria a adoção de tecnologias disponíveis para garantir a integração e o compartilhamento de informações entre as principais instituições fundiárias. Neste sentido, o referido autor apresenta, no longo prazo, uma visualização evoluída do atual sistema de administração de terras, com funcionamento integrado, compartilhado e atualizado das informações e ações de fluxo contínuo entre as diferentes organizações fundiárias. Neste cenário, prevê-se maior conexão dos municípios com as demais organizações, especialmente cartórios e Inbra; os cartórios continuariam desempenhando suas funções e ligadas ao judiciário; os cadastros deveriam ser uma atividade conjunta e repassada às Prefeituras habilitadas para este fim, à medida que os dados estivessem consolidados, a partir daí, as Prefeituras se responsabilizariam por todas as ações de uso e regulação do solo, como por exemplo, a cobrança de ITR e de IPTU (Figura 3).

Figura 3 - Proposta de Integração do Sistema de Gestão Territorial no Brasil



Fonte: Reydon, 2011.

O esquema apresentado na figura 3 faz menção a uma situação de total integração e compartilhamento de informações entre todas as principais instituições com políticas associadas à gestão, ocupação e uso da terra. É uma alternativa para o atual cenário de não compartilhamento e integração entre as organizações, o que corrobora o cenário de caos fundiário.

O que se potencializa ainda mais, quando se considera o caso específico do Acre, pois como se observará nos capítulos seguintes, o território já foi administrado pela Bolívia, Peru, Amazonas, foi Estado Independente em duas oportunidades, com títulos fundiários expedidos em todas essas administrações. Acrescenta-se a isso o fato de que quase 90% do território está inserido dentro da faixa de fronteira, cuja gestão do território é de autonomia da União e muito pouco para o Estado. Ademais, o histórico processo de “luta pela terra,” que vai desde a anexação ao território brasileiro, à formação de seringais, instalação da pecuária e o estabelecimento dos “empates” contra o desmatamento. Apenas com a construção de uma instituição que tenha como metas a governança fundiária e o ajustamento do quadro legal brasileiro para este fim haverá a efetiva governança de terras no solo brasileiro.

1.4 Governança Fundiária: a síntese de algumas dimensões analíticas

Como visto na seção anterior, o Brasil tem um conjunto de Leis e Órgãos Fundiários com seu conjunto de regras, que acabam sendo desrespeitadas e não fiscalizadas, gerando um cenário de o caos fundiário, especulação fundiária, falta de informação entre a sociedade e as organizações fundiárias e conflitos pela terra. Portanto, o arranjo institucional ideal seria aquele em que os agentes do setor privado, governamental e a sociedade em geral pudessem definir o uso adequado do solo para fins produtivos, sociais e ambientais. O caminho seria a promoção da governança fundiária.

A definição de governança da terra foi proposta pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), podendo ser considerada uma das mais completas sobre o tema:

Governança é o sistema de valores, políticas e instituições no qual a sociedade ordena seus assuntos econômicos, políticos e sociais através de interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Governança da terra diz respeito às regras, processos e organismos cujas decisões são feitas sobre o acesso e uso da terra, a maneira pela qual as decisões são implementadas e a maneira que interesses competitivos sobre a terra são conduzidos. (FAO, 2008 *apud* SOTOMAYOR, 2008, p. 8).

De acordo com Sotomayor (2008), a governança é a expressão de uma nova filosofia de ação pública que procura integrar diversos agentes de um modo participativo, transformar o cidadão em um ator principal no processo de desenvolvimento. Para Palmer *et al.* (2009), a posse representa a relação entre as pessoas com respeito a terra e seus recursos. Diante disso, o conceito de governança diz respeito às regras, processos e estruturas através das quais o conjunto de decisões quanto ao uso, controle e interesses conflitantes sobre a terra são gerenciados, abrangendo tanto o quadro jurídico e político, bem como as práticas tradicionais e informais que gozam de legitimidade social. No que concerne à abrangência da governança de terras, algumas categorias são apontadas como essenciais: a) acesso a terra; b) segurança e posse da terra; c) mercado de terras; d) planejamento e controle do uso da terra e recursos naturais (DEININGER *et al.*, 2010).

Considerando esta abrangência, o Banco Mundial desenvolveu a metodologia específica de avaliação da governança fundiária (*LGAF*), a qual permite mensurar e comparar as boas práticas de governança fundiária em diferentes áreas-chave capazes de pôr em comparação diferentes localidades. As seções desenvolvidas a seguir são compostas por temas de onde foram desenvolvidos os painéis e indicadores utilizados nesta pesquisa, que em síntese, são identificados como: a) definição dos direitos de propriedade da terra; b) supervisão pública sobre o uso, gestão e tributação; c) a extensão e aquisição de terras publicas; d) manejo da informação sobre a terra; e) vias para resolver e manejar os conflitos (DEININGER *et al.* 2012).

1.4.1 Reconhecimento de direitos fundiários

De acordo com Silva (1996), as primeiras normas reguladoras da propriedade de terras no Brasil originaram-se a partir do século XVI. Importado de Portugal, o sistema de sesmarias foi o ordenamento territorial adotado para reconhecer a propriedade com o aval da “Corôa Portuguesa”. Este sistema vigorou até o surgimento da Resolução nº 76, 17 de julho de 1822, que suspendia a concessão de sesmarias, propiciando, no período de 1822 a 1850, que a posse fosse a única forma de domínio sobre a terra. Esta situação só foi modificada a partir de 1850, com a promulgação da Lei 601, de 18/09/1850, a “Lei de Terras”, que tipificava a posse como crime com possibilidade de prisão e multa, tal como descrito no artigo 2º da referida Lei:

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da

satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessórios entre heréos confinantes.

Atualmente, os ditames legais são regidos pela Constituição Federal Brasileira de 1988, que reconhece em seu artigo 5º que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade** (BRASIL, 1988). Na maioria dos casos, a garantia à propriedade se dá por meio da posse. Segundo Nery Junior (2012), o detentor da posse sobre a coisa exerce alguns dos poderes de proprietário, tais como: uso, gozo e, às vezes, o de dispor e o de recuperação de coisa. No âmbito da Amazônia Legal, algumas iniciativas de regularização da propriedade em áreas de comunidades tradicionais têm sido empreendidas como forma de combater a posse, grilagem e desmatamento em terras da União, entre elas, destacam-se o Programa Terra legal, a Criação de Unidades de Conservação (UCs), e Terras Indígenas.

Uma dessas iniciativas é a Lei 11.952, de 25/06/2009, que trata da regularização fundiária em áreas rurais e terras urbanas da União, conhecida como “Programa Terra Legal”. No artigo 2, da referida Lei, é estabelecido quem pode ser beneficiado pelo Programa Terra Legal, percebendo-se claramente quem são excluídas de tais benefícios as pessoas jurídicas, o termo “posse”, não é mencionado, em seu lugar, aparecendo ocupação e exploração direta e indireta. A referida Lei evita até utilizar o termo “posse”, pois considera que essa forma de propriedade é a matriz primeira da grilagem de terra na região.

Outra iniciativa são as Unidades de Conservação que se dividem em dois grandes grupos com características específicas: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As primeiras são espaços protegidos que têm por objetivo básico a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na própria lei que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), tais como pesquisas científicas e visitas, assim mesmo, sujeitas a condicionamentos e restrições. As segundas, por sua vez, também são espaços protegidos, porém com intensidade de proteção menor, e se destinam à compatibilização entre a conservação da natureza e o uso sustentável de uma parte de seus recursos naturais objetivando poupar recursos para gerações futuras, que é o que está na base do conceito de desenvolvimento e uso sustentáveis. Assim, as Unidades de Uso Sustentável ficam submetidas à proteção parcial dos atributos naturais, admitidas a exploração de parte dos

recursos disponíveis em regime de manejo sustentável, entre outras restrições legais (BRASIL, 2000).

O grande problema das UCs brasileiras é que a maioria delas não tem sua situação fundiária definida. Mesmo assim, o direito de propriedade é obtido por meio de Cessão de Direito Real de Uso (CDRU). O contrato de CDRU é um documento cujo prazo pode ser estipulado e que legitima o uso sobre a terra, dando direito à moradia e utilização dos recursos conforme plano de uso, mas não possibilita sua venda, sendo transmitida apenas por caráter hereditário. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, criado pela Lei 11.516, de 28/08/2007, faz uso dos Planos de Manejo da Unidade para prospectar a celebração de Contratos de Cessão de Uso em favor de populações tradicionais.

No caso de Terras Indígenas (TIs), a legislação vigente é a Constituição Federal, a Lei 6.001, de 19/12/1973 – Estatuto do Índio e o Decreto n.º 1.775, 08/01/1996, segundo a qual as terras indígenas podem ser classificadas nas seguintes modalidades. De um modo geral, este conjunto jurídico apresenta quatro situações concernentes às TIs, são elas: a) **Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas:** terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1.775/96; b) **Reservas Indígenas:** terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas que tradicionalmente ocupam o território. Por esse motivo, estas terras também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional, pois elas são adquiridas e registradas em Cartório em nome da União e sua destinação, posse e usufruto devem ser exclusivamente feitos por povos indígenas; c) **Terras Dominiais:** terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil; e d) **Interditadas:** terras interditadas pela Funai para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, com o estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área.

1.4.2 Regulamentos de uso de direitos à floresta assim como às terras comuns e rurais

O Brasil tem uma das legislações ambientais mais avançadas do planeta, a segunda maior área florestal do mundo, com 554 milhões de hectares, o que representa 14% da área mundial, a qual ocupa 64,3% do território nacional (FAO, 2005). A definição legal do meio ambiente está contida no artigo 3º da Lei 6.938/81, como o conjunto de condições, leis,

influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 225, os direitos à floresta e terras comuns estão assim definidos:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. (BRASIL, 1988, p. 139).

Este arcabouço legal destaca claramente que a proteção do meio ambiente é responsabilidade do poder público, cabendo a ele a regulação sobre o uso de direitos à floresta e terras comuns. No caso das florestas públicas, elas estão regulamentadas por lei e sua exploração prevista na Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284, de 02 de março de 2006). Essa lei determina conservar as florestas (biodiversidade, solo, água etc.), incentivar a agregação de valor, identificar as comunidades locais e promover as regulações fundiárias das áreas ocupadas antes da concessão florestal. A mesma lei ainda prevê que essas populações sejam beneficiadas. Conforme a Tabela 1 observa-se que, em 2010, as florestas públicas brasileiras tinham sua maior concentração no bioma da Amazônia, na Região Norte do País, compondo aproximadamente 92% das florestas públicas no Brasil, demandando uma maior atenção para essa região, que além de ser a maior também é, segundo estudos, onde está concentrada a maior biodiversidade.

Tabela 1 - As florestas públicas federais no Brasil inseridas no Cadastro Geral de Florestas Públicas da União – CGFPU (Mil ha).

Bioma/Região	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	TOTAL
Amazônia	9.773	1.850	166.870	-	-	178.493
Caatinga	-	936	-	5	-	941
Cerrado	5.919	2.486	3.330	574	-	12.309
Mata atlântica	117	218	-	404	817	1.556
Pampa	-	-	-	-	148	148
Pantanal	412	-	-	-	-	412
TOTAL	16.221	5.490	170.200	983	965	193.859

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2010).

No caso brasileiro, há também destaque especial para as Áreas Protegidas, Terras indígenas e Povos Tradicionais. As áreas protegidas são aquelas destinadas à manutenção da qualidade de vida das pessoas e à proteção da biodiversidade. No Brasil, essas áreas foram regulamentadas inicialmente pelo segundo Código Florestal¹⁷ brasileiro de 1965, que no qual define que as florestas são de interesse de todos os brasileiros: as florestas são importantes para a preservação das plantas, dos animais, do clima e da água, além de garantir a defesa das fronteiras do Brasil. Conforme o Art. 1º do referido Código Florestal:

“As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem”.

Foi no ano de 2000 que a legislação brasileira teve um de seus mais importantes avanços, a criação do SNUC, constituído pelo conjunto UCs federais, estaduais e municipais. Segundo Brasil (2008), as UCs são áreas instituídas pelo poder público para garantir a proteção a biodiversidade e os recursos genéticos associados: fauna, flora, recursos hídricos, solo, clima e todos os processos ecológicos pertinentes aos ecossistemas naturais. O Brasil, a Lei que trata sobre SNUC, é a Lei nº 985/2000. No artigo 7º da referida Lei, há dois grupos que compõem as UCs:

¹⁷ O Código Florestal em questão foi regulamentado pela Lei Nº 4.771/65. A proteção destes recursos naturais continuou contemplada pelo Novo Código Florestal pela Lei 12.651/12

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Segundo esta legislação, o grupo das Unidades de Proteção Integral é formado pelas seguintes categorias de unidade de conservação: a) Estação Ecológica; b) Reserva Biológica; c) Parque Nacional; d) Monumento Natural; e e) Refúgio de Vida Silvestre. No decorrer desta pesquisa, constatou-se que no Acre existem as modalidades de Estação Ecológica e Parque Nacional. Estas modalidades estão definidas pelos artigos 9º e 11º, da Lei nº 9.985/2000, tal como se observa:

Art. 9º A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

Artº. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Outra categoria de Unidades de Uso Sustentável são as Unidades de Conservação, que, por sua vez são divididas nas seguintes categorias: a) Área de Proteção Ambiental; b) Área de Relevante Interesse Ecológico; c) Floresta Nacional; d) Reserva Extrativista; e) Reserva de Fauna; f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e g) Reserva Particular do Patrimônio Natural. Foi revelado durante a pesquisa que, no Acre, há as seguintes modalidades de Unidades de Conservação: Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Reserva Extrativista e Floresta Estadual, com definição igual à Florestas Nacionais, porém, administradas pelo governo Estadual. A definição destas modalidades são expostas nos artigos 15º, 17º e 18º, da Lei nº 9.985/2000, do seguinte modo:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável

dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas .

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Em relação aos povos tradicionais, a legislação brasileira traz o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Nele, está instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que tem como princípios o reconhecimento, o respeito e a valorização das comunidades tradicionais e a busca do desenvolvimento sustentável como forma de melhorar a qualidade de vida dessas comunidades, caso de populações indígenas. A definição de povos tradicionais está descrita no Art. 3º, inciso I, do referido Decreto, ao afirmar que:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Segundo esta legislação, os territórios tradicionais são compreendidos como os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica destes povos e comunidades tradicionais, que sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária. Nesse sentido, as TIs são áreas utilizadas pela população indígena de forma a garantir a sua subsistência. No artigo 231 da Constituição Federal, é reconhecido que os índios têm direitos sobre suas terras tradicionalmente ocupadas e compete à União, demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. O detalhamento desta norma é feito da seguinte forma:

§ 1.º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. (BRASIL, 2010, p. 130)

1.4.3 Gestão de Terras Urbanas

A urbanização brasileira é um fenômeno que se intensificou consideravelmente a partir dos anos 1940, quando se observa o crescimento das taxas de urbanização. De acordo com Zorraquino (2005), fatores econômicos ligados ao processo de “industrialização dependente” buscavam a concentração da mão de obra nas cidades, o que acelerou o forte processo de migração do campo para o meio urbano.

Neste ambiente urbano, há uma contínua alteração geopolítica do espaço urbano que altera o meio outrora natural e o manuseia numa teia de ações geográficas, estruturais, econômicas e sociais. A esse respeito, Vilaça (1998, p. 16) exhibe a complexidade de entender o espaço urbano e a necessidade quanto à efetiva gestão deste espaço:

Colocar como meta compreender a cidade e explicar a produção do espaço urbano implica entender esse espaço como relacionado à sua forma (a cidade) mas não se reduzindo a ela, à medida que ela expressa muito mais que uma simples localização e arranjo de lugares, expressa um modo de vida. Esse modo de vida não está ligado somente ao modo de produção econômica, embora sofra seu constrangimento, mas está ligado a todas as esferas da vida social: cultural, simbólica, psicológica, ambiental e educacional.

Os centros urbanos não oferecem nenhuma infraestrutura básica como moradia, saneamento, abastecimento de água, assistência à saúde, transporte e educação, a fim de ofertar condições dignas aos cidadãos. Nesse sentido, o Instituto Pólis (2016) chama a atenção para a falta de planejamento urbano e, como decorrência, para as formas de aquisição da posse, propriedade e para os distintos processos de consolidação dos assentamentos, frequentemente espontâneos e informais. Assim, as ocupações podem ocorrer de variadas formas, nas seguintes características:

Áreas loteadas e ainda não ocupadas: Muitas vezes se desconhece o traçado oficial do loteamento, ocupando-se áreas destinadas para ruas, áreas verdes e equipamentos comunitários. Também é comum as casas serem construídas em desconformidade com a divisão dos lotes.

Áreas alagadas: Muitas cidades no Brasil foram tomadas às águas. É comum o aterramento de grandes áreas de manguezal ou charco. Geralmente essas áreas são terrenos de marinha ou acrescidos de marinha (terrenos da União, em faixas litorâneas), aforados ou não a particulares.

Áreas de preservação ambiental: As áreas mais atingidas são as áreas de mananciais e as margens de rios e canais, mas existem inúmeras ocupações em serras, restingas, dunas e mangues.

Áreas de risco: A baixa oferta de lotes e casas para os pobres faz com que ocorram ocupações em terrenos de altas declividades, sob redes de alta tensão, ou nas faixas de domínio de rodovias, gasodutos e troncos de distribuição de água ou coleta de esgotos. (INSTITUTO PÓLIS, 2016, p. 14) **Grifo nosso.**

Para normatizar essas situações e estabelecer normas gerais sobre a política urbana brasileira, foi estabelecido pela Lei 10257/2001, o Estatuto da Cidade. Essa política define que o planejamento urbano deverá ser feito pela elaboração de um plano direto, considerado instrumento básico da política urbana. Sua elaboração bem como sua alteração, necessitam ser precedidas por audiências públicas. Este Estatuto, ao regulamentar as exigências constitucionais, reúne normas relativas ao conjunto de ações do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos - função social da cidade e da propriedade urbana; e gestão democrática- que irão nortear as ações.

No caso do Acre, vale mencionar o exemplo de sua capital, pela Lei 1.611 de 27 de outubro de 2006, foi criado o Plano Diretor do município de Rio Branco. Esse plano visa justamente, a disciplinar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano no município, segundo os seguintes objetivos: I - estimular o crescimento de áreas urbanas junto às localidades já dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir os seus custos; II - coibir o surgimento de assentamentos irregulares; III - definir as condições e parâmetros para a regularização dos assentamentos irregulares, incorporando-os à estrutura urbana, respeitando o interesse público e o meio ambiente; IV - regularizar os parcelamentos irregulares resultantes do sub-parcelamento do módulo rural mínimo nos locais indicados por esta Lei; V - estabelecer as regras de uso e ocupação do solo urbano; VI - evitar a segregação de usos promovendo a diversificação e mesclagem de usos compatíveis; VII - coibir e rever a prática de construção e uso irregular das edificações; VIII - rever a legislação de parcelamento do solo, adequando-a à diversidade das situações existentes e futuras.

Além do Plano Diretor, foi instituído o Código de Obras e Edificações do município de Rio Branco, pela Lei Nº 1.732, de 23 de dezembro de 2008, que normatiza e estabelece os procedimentos administrativos e executivos e as regras gerais e específicas a serem consideradas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras, edificações, construções e equipamentos, no interior dos limites dos imóveis em que se situem, inclusive os destinados ao funcionamento de órgãos ou serviços públicos. Em seu Artigo 2º a referida lei prevê que: Toda e qualquer obra de construção, edificação, ampliação, reforma ou demolição depende de prévio licenciamento por parte do Município, conforme

disciplinado por este Código e nas normas contidas: Plano Diretor, Estatuto das Cidades, Lei Orgânica do Município de Rio Branco, Normas técnicas pertinentes à matéria aprovadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e demais legislações ambientais e urbanísticas, federal, estadual e municipal no que tange ao tema versado.

O referido código ainda prevê que a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativa degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, nos termos da legislação federal, estadual e municipal vigente e de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Uma das medidas tomadas pelo Governo Federal, buscando minimizar os problemas nos centros urbanos decorrentes da ocupação desordenada e ilegal dos solos urbanos, foi a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), pela Lei 11.977/2000. Esse programa tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos municípios brasileiros. Ademais, o programa criou várias linhas de financiamento para a reforma e aquisição de unidades habitacionais, bem como de instrumentos de regularização fundiária para permitir o acesso à terra urbanizada, um prerequisite para o acesso a recursos financeiros. Entre as prioridades de atendimento do programa, serão contemplados primeiramente os moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que, em razão de estarem em áreas de risco ou de outros motivos justificados no projeto de regularização fundiária, excepcionalmente tiverem de ser realocados. O Quadro 1 expõe as principais normas utilizadas para gerir terras urbanas em âmbito federal e no município de Rio Branco, no Acre.

Quadro 1 – Base Legal usada na Gestão de terras urbanas

Base Legal	Limitação
Lei Federal 6.766/1979	Estabelece as normas para a conversão de áreas rurais em urbanas, bem como a subdivisão de áreas urbanas. Estabelece ainda os critérios mínimos exigidos para a produção de lotes urbanos.
Lei Federal 12.651/2012	Estabelece limitações ao uso do solo urbano no que se refere à ocupação de áreas de preservação permanente, bem como à conversão de reservas legais em áreas verdes urbanas.
Lei 10.257/2001	Dispõe sobre o Estatuto das Cidades
Lei Municipal 1.611/2006	Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Rio Branco
Lei Municipal 1.732/2008	Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações do município de Rio Branco

Fonte: Brasil, 1979; 2001 e 2012; Rio Branco, 2006 e 2008

O que se percebe é que além da legislação federal, o município de Rio Branco apresenta instrumentos específicos e bem definidos que normatizam o uso, planejamento e desenvolvimento de terras urbanas, tanto no que concerne ao interesse público, bem como no que se refere ao interesse privado. Tais instrumentos encontram-se disponíveis para a consulta pública, devendo apenas ser solicitados aos órgãos competentes.

1.4.4 Gestão das Terras Públicas

Utilizando o método de exclusão, toda terra que não é privada, é pública. Se ela ainda não foi arrecadada pelo Estado, é devoluta. De acordo com Brasil (1988), as terras públicas são todas aquelas que foram apropriadas pelos entes públicos, as devolutas e as demais. Em seu artigo 20, fica evidente que são bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

De acordo com Silva (1996), desde o início da colonização, as terras brasileiras eram públicas, pertencentes primeiramente à Coroa Portuguesa e depois ao Império, por direito de ocupação e conquista. Para o caso daquelas terras que eram exploradas por particulares e que não eram legitimamente incorporadas ao domínio privado, elas eram devolvidas à Coroa, daí a denominação de terras devolutas, que passou a indicar, no entendimento das pessoas comuns, terra sem dono, abandonada. Por isso, presume-se a propriedade pública das terras devolutas, cabendo ao particular provar, em casos de litígio, que as adquiriu de forma legítima. Com o advento da Constituição Republicana de 1891, foi repassado o domínio dessas terras para os Estados da Federação, reservando para a União somente as terras indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, estradas de ferro federais e construções militares. Em 1946, com o Decreto-Lei nº 9760, as terras devolutas foram definidas como aquelas que não tinham nenhum uso público municipal, estadual ou federal e que não estivessem incorporadas legitimamente ao domínio privado (SILVA, 1996). No artigo 90 do Código Civil, é apresentada uma tipologia detalhada dos diversos tipos de bens públicos. Mais detalhes podem ser visualizados no Quadro 2.

Quadro 2 - Tipos de bens públicos

Tipo de bem público	Características do bem	Exemplos
Uso comum	Bens utilizados por todos, não sendo destinados a pessoas específicas. São inalienáveis.	Ruas, lagos, praia.
Uso especial	Bens públicos destinados a fins específicos	Prédios Públicos.
Dominicais	Bens Públicos cujo destino não foi definido	Terras devolutas.

Fonte: Brasil, 2002.

A identificação de terras públicas é um dos maiores desafios do poder público. Até hoje não se tem noção das terras pertencentes ao Estado pelos vários mecanismos existentes e nem mesmo as terras devolutas definidas na Lei de Terras foram discriminadas (REYDON, 2007A).

1.4.5 Fornecimento Público de Informação sobre Terras: Registro e Cadastro

A eficiência econômica em relação ao uso da terra, a garantia de estabilidade política, social e a minimização das disputas fundiárias podem ser garantidas quando se tem segurança jurídica sobre a propriedade (SOTO, 2000; DEININGER, 2004; GALIANI E SCHARGRODSKY, 2005). Os registros e cadastros de terras têm papel decisivo neste processo. Segundo Guedes e Reydon (2012), o papel do regime de cadastro e o sistema de registro de imóveis sobre a eficiência alocativa de direitos de propriedade atuam no sentido de proporcionar grandes benefícios socioeconômicos e ambientais, pelo cumprimento de importantes funções, tais como: viabilização do uso da terra legal como garantia hipotecária; impulso ao investimento, garantindo alocação mais eficiente dos recursos e transformando a terra em um ativo; e reduzindo os conflitos fundiários (GUEDES E REYDON, 2012).

Um dos grandes obstáculos para o planejamento do território, a delimitação de áreas de conservação ambiental, terras indígenas, projetos de reforma agrária é a frágil regularização fundiária nos sistemas de registros e cadastros, bem como a incipiente publicação de informações sobre terras. Com o surgimento de diversas formas de negócios imobiliários, que não afetam somente os bens imóveis, mas também os direitos e indivíduos, o sistema de registros e cadastros imobiliários vem ao longo dos anos adquirindo cada vez mais importância quanto aos direitos reais e informações sobre bens imóveis. Segundo Barbosa (2015), registros e cadastros se complementam, pois o “cadastro deve proporcionar ao registro substância física e o registro ao cadastro, substância jurídica”.

O registro de imóveis tem a finalidade de dar o assentamento de títulos públicos e privados, agindo por meio da publicidade de seus atos, garantindo a segurança e a autenticidade jurídica das relações comerciais que envolvem imóveis. Nesse sentido, Diniz (2007, p. 13) destaca:

O registro imobiliário seria o poder legal do agente do ofício público, para efetuar todas as operações relativas a bens imóveis e a direitos a eles condizentes, promovendo atos de escrituração, assegurando aos requerentes a aquisição e exercício do direito de propriedade e a instituição de ônus reais de fruição, garantia ou de aquisição. Com isso, o assentamento dá proteção especial à propriedade imobiliária, por fornecer meios comprobatórios fidedignos da situação do imóvel,

sob o ponto de vista da respectiva titularidade e dos ônus reais que o gravam, e por revestir-se de publicidade, que lhe é inerente, tornando os dados registrados conhecidos de terceiros.

O cadastro de imóveis pode ser considerado o conjunto de informações descritivas e cartográficas a respeito de imóveis em sua dominialidade, ocupação, atividade econômica e característica. Uma das definições mais usuais é aquela elaborada pela Federação Internacional de Geômetras (FIG), que diz: “Cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados, com base no levantamento dos limites das parcelas existentes em um determinado território” (FIG, 1995, p. 258).

No caso brasileiro, o sistema cadastral tem duas situações: uma rural e uma urbana. No caso rural, desde o Decreto nº 72.106, de 18/04/1973, as informações sobre a infraestrutura territorial são produzidas e administradas principalmente pelo Governo Federal, via Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pelo gerenciamento do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). No inciso I, do artigo 2º do referido Decreto, o sistema cadastral de imóveis rurais se pauta nos seguintes objetivos: arrecadação tributária (cálculo do ITR – Imposto Territorial Rural); política agrícola (orientação de assistência técnica e creditícia ao produtor rural); e reforma agrária e colonização. Nos anos de 1990, o INCRA deixa de ser o órgão responsável pela arrecadação do ITR e esta competência passou a ser da Receita Federal. Assim, o cadastro tem sido administrado e produzido com ênfase quase exclusiva na reforma agrária e colonização (CARNEIRO; ERBA & AUGUSTO, 2012).

Em 2001, foi publicada a Lei 10.267, que estabeleceu a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, com gestão de responsabilidade do INCRA e SRFB, organizações que devem compartilhar informações cadastrais produzidas com outras, como IBAMA, FUNAI, SPU e os órgãos fundiários estaduais. A esse respeito, destaca-se no Artigo 1º §2º:

Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

Já o cadastro urbano está descentralizado nas atuais 5.570 administrações municipais sem que haja lei que estabeleça uma uniformização de procedimentos. De um modo geral, pode-se dizer que suas informações são constituídas por uma base cartográfica, que mostra como se divide o território em parcelas, e por uma base descritiva, que contém

registros dos atributos físicos e abstratos relativos aos imóveis identificados nas plantas. O que se observa na prática é que os municípios têm se empenhado em desenvolver sua base cadastral urbana para fins tributários, uma vez que lhes competem a instituição e a arrecadação do imposto predial e territorial urbano (IPTU), além de contribuições de melhorias e de algumas taxas que incidem sobre os bens imóveis (CARNEIRO; ERBA & AUGUSTO, 2012). Em síntese, os estudos de Nascimento (2011) apontam que há três aspectos fundamentais que podem justificar a necessidade da implementação de um Cadastro: a) a possibilidade de auxiliar no cálculo e gestão dos tributos associados à propriedade imóvel; b) a segurança jurídica sobre o direito de propriedade e; c) apoio ao desenvolvimento e planejamento das zonas rurais e áreas urbanas.

No que diz respeito ao acesso às informações, a legislação deixa claro que elas devem ser transparentes e tempestivas, tal como preconiza o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Com o objetivo de garantir a transparência na tramitação dos processos de reconhecimento das posses e ocupações a Lei 12.527, de 18/11/2011, estabelece o conjunto de procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. No Art. 6º da referida Lei, fica claro que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

No caso brasileiro, o grande problema entrave é a não integração entre o registro de terras e os mais variados cadastros das diversas instituições fundiárias, pois os processos de cadastramento e registro de imóveis (especialmente rurais), embora sejam conectados em termos jurídicos, estão separados em termos reais.

1.4.6 Taxação da Terra e Tributação

Enquanto em países europeus e nos Estados Unidos da América, a cobrança de impostos sobre propriedades urbanas e rurais é algo devidamente resolvido e contribui com significativa arrecadação, no Brasil, a cobrança de impostos sobre a terra não é eficiente e a arrecadação é irrisória (OLIVEIRA, 2010). No Brasil, são quatro os impostos sobre a propriedade: Imposto Territorial Rural (ITR), cobrado pelo Governo Federal, através da Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda; o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), cobrado pelo Governo Estadual, por meio da Secretaria de Fazenda Estadual; e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI), cobrados pela municipalidade via Secretaria municipal de Finanças.

A lei que dispõe sobre o ITR é a Lei 9.393/1996. De acordo com o Art. 1º da referida Lei, a apuração é anual, em 1º de janeiro de cada ano, e tem como fator gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município. De acordo com a Lei nº 4.504, de 30/11/1964, e a Lei nº 8.629, de 25/2/1993, considera-se "imóvel rural":

como sendo o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Considera-se contribuinte do ITR o proprietário de imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. A alíquota utilizada para cálculo do ITR é variável para cada imóvel rural, pois depende da dimensão estabelecida na Lei nº 9.393/1996, com base em sua área total e no respectivo grau de utilização. O valor do imposto é obtido pela multiplicação do Valor da Terra Nua Tributável (VTNT) pela alíquota estabelecida para o tamanho da área, considerados a área total e o grau de utilização do imóvel.

A Lei nº 11.250, de 27/12/2005, estatui em seu artigo 1º, que a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4 do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. A celebração de tal convênio possibilita a destinação de 100% do produto da arrecadação do ITR para os municípios, conforme regulamentação da Emenda Constitucional

nº 42/2003. A definição de todos os requisitos e condições para celebração de convênios está regulamentada pela Instrução Normativa nº 884, de 5/11/2008, que, por sua vez, teve alteração nos artigos 1º, 2º, 5º, 7º e 8º, por meio da Instrução Normativa RFB nº 919 de 18/02/2009.

No caso específico do Acre, o ITCMD, que já está previsto no art. 155, I, da Constituição Federal e no art. 143, I, da Constituição Estadual, é regido pela Lei Complementar nº 271 de 27/12/2013. De acordo com o Art. 2º, da referida LC, o ITCMD incide sobre a transmissão de qualquer bem ou direito havido: a) por sucessão legítima ou testamentária, inclusive sucessão provisória; e b) por doação. No Art. 10, fica descrito que a base de cálculo do ITCMD é o valor venal dos bens ou direitos ou o valor do título ou crédito transmitido. A esse respeito, destaca:

§ 4º Considera-se a base de cálculo como o equivalente a:
I - um terço do valor do bem, na transmissão não onerosa do domínio útil;
II - dois terços do valor do bem, na transmissão não onerosa do domínio direto;
III - um terço do valor do bem, na instituição do usufruto por ato não oneroso;
IV - dois terços do valor do bem, na transmissão não onerosa da nua-propriedade.

De acordo com Art. 2º, da Lei nº. 1.508 de 08/12/2003, que dispõe sobre o código tributário do município de Rio Branco e dá outras providências, entre o conjunto de tributos municipais estão o IPTU e o ITBI. De acordo com o Art. 6º, o IPTU tem como fatos geradores a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil, localizado na zona urbana do Município. O Art. 8º define que o contribuinte do é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou seu possuidor a qualquer título. A base de cálculo é descrita no Artigo 12º, que detalha as seguintes alíquotas aplicadas ao valor venal do imóvel:

I - Predial:

- a) 0,5% (cinco décimos por cento) para os imóveis residenciais;
- b) 2,0% (dois por cento) para os imóveis não residenciais.

II - Territorial

2,0% (dois por cento)

O Art. 30º deixa explícito que os fatos geradores para efeito de ITBI são: a transmissão de bem imóvel por natureza ou por acessão física; a transmissão de direitos reais sobre bens imóveis, exceto os de garantia e a cessão de direitos relativos à aquisição de bens imóveis. Conforme o Art. 37º, pode ser utilizado como base de cálculo do imposto o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.

Apesar de ter um aparato legal robusto e presente nas três esferas administrativas, o imposto sobre as terras não é efetivo. A esse respeito, os estudos de Reydon e Plata (2000) comprovam que os impostos sobre a terra não garantem o uso produtivo das propriedades e, por serem ineficientes, têm baixa arrecadação.

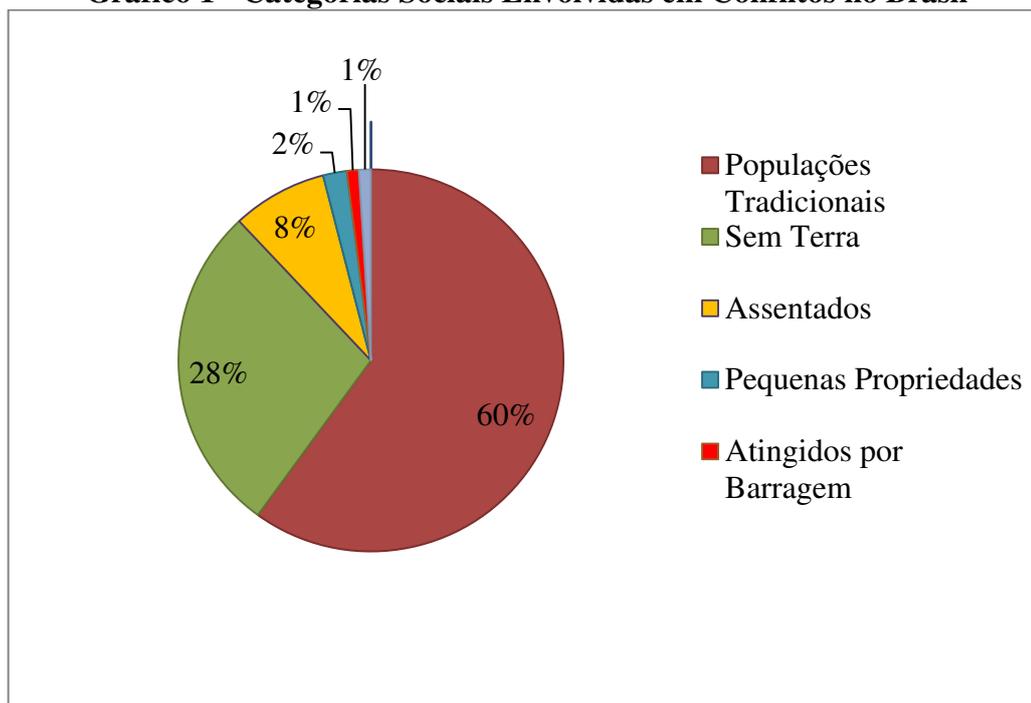
1.4.7 Resolução de Litígios

Historicamente, conflitos agrários são oriundos das contrastantes realidades e interesses e disputas pela posse da terra. Geralmente são expressos por lutas entre aqueles que de um lado, são detentores da propriedade e não querem perdê-la e, de outro lado, por aqueles que não a possuem. Para a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2009), os conflitos fundiários são ações de resistência e enfrentamento que ocorrem em função da inexistência ou gestão precária de políticas públicas, que resultam em disputas em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção. Segundo Graf (2005), esta é uma prática carregada de toda sorte de negatividade, as quais são descritas do seguinte modo:

Traz à tona a violência física que vitima homens, mulheres e crianças na luta pela terra. Relembra ainda, outras práticas que caracterizam a tensão social vivida no campo: despejos e reintegrações de posse por mandado judicial, garantidas por reforço policial; presença de milícias privadas; prisões arbitrárias e ilegais; cárcere privado; coerção; ameaças de mortes; pressões psicológicas; perseguições e violências policiais; destruição de lavouras, colheitas, moradias e benfeitorias; eliminação de animais; desmatamentos e incêndios criminosos; furtos e roubos de bens e produtos; bloqueio de caminhos, estradas e vias de acesso, com proibição de trânsito; proibição de acesso a açudes e aguadas; proibição de comercialização da produção; e proibição do trabalho. (GRAF, 2005, p. 74-75)

Segundo os dados da CPT (2013), as categorias sociais que mais sofreram ações violentas no Brasil, as Populações Tradicionais ou Comunidades Tradicionais, obtiveram o maior registro de conflitos, 60%, seguidas pela categoria Sem Terra, 28%, e pelos residentes em Assentamentos, com 8% (Gráfico 1). De acordo com os estudos da CPT (2013), as causas dos conflitos que envolveram as comunidades tradicionais no Brasil foram por terra e água, além das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente os casos de complexos industrial-portuários (Amazônia e Nordeste), Construção de usinas hidrelétricas e barragens (Amazônia) e represamento de rios.

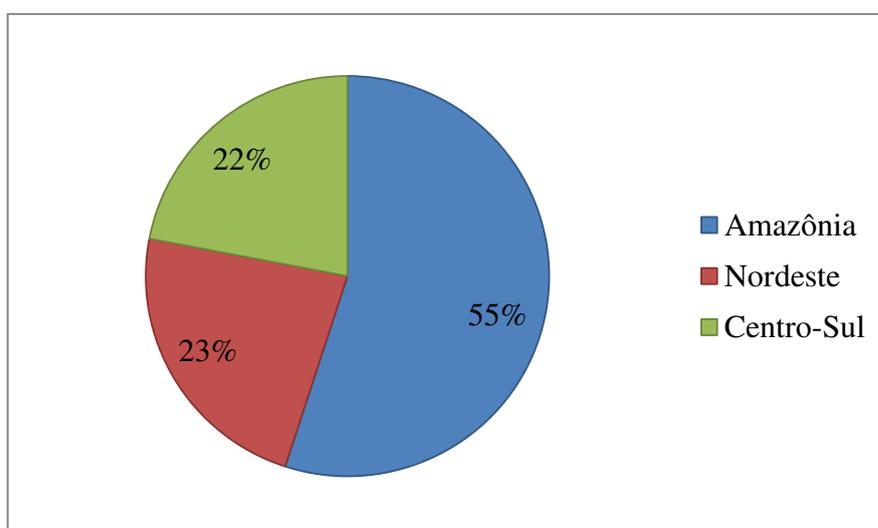
Gráfico 1 - Categorias Sociais Envolvidas em Conflitos no Brasil



Fonte: CPT, 2013, adaptado.

O Gráfico 2 mostra o percentual de populações tradicionais envolvidas em conflitos por região. Observa-se que a maior incidência dos casos foi na região amazônica do Brasil, com 55% dos casos registrados na CPT. De acordo com CPT (2013), esses conflitos tiveram relação com o avanço de empresários e grandes proprietários focados no extrativismo ilegal de madeira e minerais, agronegócio, megaprojetos de estradas e barragens.

Gráfico 2 - Populações Tradicionais Envolvidas em Conflitos por Região



Fonte: CPT, 2013, adaptado.

Os dados contidos na Tabela 2 revelam os casos de assassinatos e julgamentos relacionados a conflitos de terras no Brasil, Região Norte e Acre, no período de 1985 a 2013. Esses dados da referida Tabela demonstram que, no período analisado, foram registrados 1.268 casos no Brasil com 1.678 vítimas. Apenas 106 casos foram julgados, com condenação para 26 mandantes e 85 executores. O que se percebe é que, poucos ou quase nenhum dos casos envolveu punição a seus responsáveis e que esta mesma tendência se aplica para a análise da Região Norte e o Estado do Acre. Na maioria das vezes, não há nem julgamento para avaliar a culpabilidade dos envolvidos, pois em relação ao número de casos e vítimas, o quantitativo de julgamentos e condenações é baixo. Ou seja, para os numerosos de casos ocorridos no Brasil, Região Norte e Acre, foram julgados, pelo menos em primeira instância, respectivamente, apenas 8%, 6% e 17% dos casos. Segundo Waiselfisz (2011), a análise destes percentuais de julgamentos dos homicídios relacionados com o conflito agrário aponta para a impunidade que impera no nosso país e desenha um cenário trágico de continuidade de repressão e violência.

Tabela 2 - Assassinatos e julgamentos de casos ligados a terra no Brasil, Norte e Acre, 1985-2013.

Abrangência Geográfica	Casos	Vítimas	Casos Julgados	Mandantes condenados	Mandantes absolvidos	Executores Condenados	Executores Absolvidos
Brasil	1268	1678	106	26	14	85	58
Norte	564	839	32	19	5	26	22
Acre	18	20	3	1	0	3	0

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT), 1985-2013. Com adaptações.

A região da Amazônia Legal é, dentro do território nacional, a campeã em termos de conflitos fundiários. Segundo Loureiro e Pinto (2005), o próprio Estado foi o fomentador do histórico cenário de conflitos na região e isso ocorreu fortemente nos anos de 1960 e 1970, quando no afã de promover um novo modelo de desenvolvimento para a região, os governos militares buscaram desenvolver e integrar a Amazônia brasileira ao mercado nacional e internacional. A estratégia se baseava na oferta de inúmeras vantagens fiscais a grandes empresários e grupos econômicos nacionais e internacionais que quisessem investir novos capitais nos empreendimentos que viessem a se instalar na região e, desse modo, a terra pública, que há anos era habitada por colonos, ribeirinhos, índios e caboclos em geral, foi sendo colocada à venda em lotes de grandes dimensões para os novos investidores, que as

adquiriam diretamente dos órgãos fundiários do governo ou de particulares (LOUREIRO & PINTO, 2005).

Os estudos sobre o mercado de terras contidas em Reydon (1992) e Reydon e Cornelio (2006) afirmam que as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos com a terra, especialmente no caso da Amazônia, foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e especulação. Assim, o movimento especulativo foi historicamente considerado o que teve maior rentabilidade e benefícios econômicos para os proprietários de terra.

Um dos responsáveis pela ocorrência de conflitos fundiários é a fragilidade nos direitos de propriedade. A maioria dos estudos sobre o tema afirma que a existência de segurança dos direitos de propriedade desempenha um papel crucial no aumento da eficiência econômica do uso da terra, além de garantir a estabilidade política e social, reduzindo os conflitos sobre a terra (SOTO, 2000; DEININGER, 2004; SCHARGRODSKY & GALIANI, 2005; BENATTI, 2011). A necessidade de melhorar a governança da terra, no caso brasileiro, foi mostrada em detalhes por Reydon (2006, 2007, 2011) e necessita de um quadro legal bem definido institucionalmente e de um processo participativo de identificação, capaz de consolidar as propriedades privadas e públicas não ocupadas.

Números constantes no Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil divulgadas em 2010 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostram os casos e as vítimas por conflitos agrários do Brasil: “Observamos que a situação mais grave é a da Região Norte, com 504 casos e um total de 760 vítimas (representando um percentual de 44,6% dos casos e 50,0% das vítimas)”.

Uma das formas de tentar dirimir os conflitos é por meio da ação das Ouvidorias Agrárias Regionais, que funcionam nas Superintendências Regionais do Incra. Por sua vez, estas ouvidorias seguem orientações da Ouvidoria Agrária Nacional. A missão da Ouvidoria Agrária Nacional (OAN) é garantir os direitos humanos e sociais do homem no campo. Por meio da Ouvidoria Agrária Nacional, o Governo Federal contribui, extrajudicialmente, na resolução e prevenção dos conflitos agrários, de forma simples e sem burocracia, afastando qualquer barreira que dificulte o conhecimento das reclamações dos homens do campo. Instituída pelo Decreto Federal 5.033, que trata da estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Ouvidoria Agrária Nacional foi criada, nos termos do disposto no artigo 5º, com o objetivo de prevenir e mediar os conflitos agrários na zona rural. Suas ações são desempenhadas de forma articulada com órgãos governamentais e não-

governamentais, por meio de parcerias firmadas em todo o País, e que resultaram na estruturação da rede de órgãos especializados em questões agrárias. A atuação tem por finalidade garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários no campo.

1.4.8 Integração de Políticas Institucionais

É no ambiente institucional que são definidos os arcabouços das regras políticas, sociais e legais, responsáveis por garantir a constituição das bases para produção, distribuição e absorção de ativos, produtos e serviços. De acordo com Zylbersztajn (1995), é no ambiente institucional que as estratégias dos atores criam as estruturas políticas, sociais, econômicas, buscando otimizar ou maximizar seus objetivos. O Brasil tem um dos maiores índices de concentração de terras no mundo, o que corrobora para a ocorrência de inúmeras desigualdades e estimula um acalorado debate sobre a adoção de um limite de propriedade da terra, maior presença do Estado e eficiência em suas políticas. O conjunto de planos e atos governamentais voltados para atingir determinados objetivos e metas para propiciar a resolução de problemas de interesse público pode ser denominado de Políticas Públicas.

Em relação a terra, Cruz (2016) assevera que a política agrícola é vital para garantir o desenvolvimento e o bem-estar no meio rural e consiste na escolha de meios adequados para influir na estrutura e na atividade agrária. Enfoca ainda que a política fundiária desempenha um papel decisivo nesse processo, pois disciplina as questões relativas à posse da terra e de seu uso adequado, considerando a função social da propriedade. O grande desafio para a promoção do sucesso destas políticas seria a integração entre as organizações fundiárias. A este respeito, os estudos de Guedes e Reydon (2012) investigaram a interação entre os órgãos de administração fundiária do Brasil. O que se percebeu deste estudo foi que não há uma instituição que centralize o cadastro e articule entre si e com os órgãos do Judiciário, que são responsáveis pela titulação dos imóveis, o conjunto de informações fundiárias, ações e políticas. Estes autores utilizam um relatório do Incra para descrever:

Os órgãos fundiários, nos três níveis (federal, estadual e municipal), não são articulados entre si. Ao contrário do que ocorre em outros países, no Brasil não existem registros especiais específicos para grandes áreas. Os dados dos cadastros federal e estaduais não estão cruzados e o cadastro federal, pela atual legislação, é declaratório. A correção (fiscalização) sobre os cartórios deixa a desejar (GUEDES E REYDON, 2012, p. 537).

Considerando a parca efetividade de regulação da propriedade da terra no Brasil, o desconhecimento institucional quanto à discriminação das terras, o alto índice de apossamentos e conflitos por de terras, particularmente na Amazônia brasileira, mostram a incapacidade do Estado quanto à articulação integrada de ações entre os órgãos fundiários.

Nas mais variadas áreas, esta desarticulação entre os órgãos governamentais é histórica no Brasil (BURLANDY, 2003; SENNA E GARCIA, 2014). De acordo com Tumelero (2016), no âmbito das políticas, a intersectorialidade se apresenta como uma possibilidade de superar práticas fragmentadas ou sobrepostas na relação entre as organizações (sejam elas do poder público, privado ou não governamental) e com os seus usuários.

Foi com a reestruturação das políticas públicas brasileiras no pós-1988, que eram formuladas com forte crítica ao padrão fragmentado da ação estatal, que se percebeu a necessidade da integração entre diferentes setores, tanto no campo da gestão quanto no campo da execução (BURLANDY, 2003; SENNA E GARCIA, 2014). Segundo Burlandy (2003), é com planejamento e execução de políticas intersectoriais que são potencializados os diversos recursos setoriais (físicos, humanos, financeiros), principalmente nos contextos locais de implementação. Esta lógica intersectorial presume a articulação de planos, o compartilhamento de informações e a participação da sociedade, tanto no planejamento quanto na avaliação (INOJOSA, 1998). Para Junqueira (2004), as ações compartilhadas no interior das organizações gestoras das políticas tendem a privilegiar a integração de saberes e experiências que ajudarão na resolução de problemas que são mútuos.

CAPÍTULO 2. OS DESAFIOS HISTÓRICOS DA GOVERNANÇA DE TERRAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA E OS FATORES HISTÓRICOS DA OCUPAÇÃO DO ACRE

Vê-se que não foi a qualidade da terra o motivo de atração humana às regiões do Acre [...] Se veio de ouro houve no Acre, não era de ouro, era de leite. De leite vegetal. Um leite-ouro, isto sim. E sem leite vegetal seguramente nada ocorreria nessa fronteira do vazio, do verde da solidão, do desconhecido. (TOCANTINS, 2001, p. 193)

A trajetória histórica ajuda a explicar a situação social, econômica e fundiária de muitas regiões. Nesse sentido, a Amazônia e o Acre, têm características muito peculiares que explicam com exatidão algumas determinações que lhes são impostas nos dias de hoje. Este capítulo tratará sobre o “descobrimento” da Amazônia e do Acre e como se configuraram a questão da demarcação de limites fronteiriços, a ocupação do território, as atividades econômicas que motivaram essa ocupação e os desdobramentos resultantes de tais práticas até a formação do território que conhecemos hoje. O estudo sobre a situação fundiária do Acre procurou fazer uma periodização histórica, considerando três etapas: antes da anexação ao território, da anexação à elevação a Estado, de Estado aos dias atuais.

2.1 A questão dos limites e demarcações na Amazônia

No século XV, a humanidade vivenciou um fenômeno responsável por viabilizar a integração econômica, política e cultural de povos de diferentes continentes, foi a expansão ultramarina europeia. De acordo com Oliveira (2003), neste período, os Estados Nacionais buscavam ampliar sua acumulação por meio da expansão mercantil marítima, e o estabelecimento de novos circuitos mercantis abria inéditas perspectivas de lucros e ainda ampliava mercados para a esfera da produção europeia. Para Reis (1947), este movimento foi capaz de reformar a geopolítica mundial e revelar novos domínios aos países que se lançaram nesta aventura, com destaque especial para vanguarda espanhola e portuguesa. Não demorou muito e as terras Sul-americanas começaram a figurar como importantes fornecedoras de matérias-primas tão vitais e geradoras de divisas no mercado europeu. De acordo com Calixto

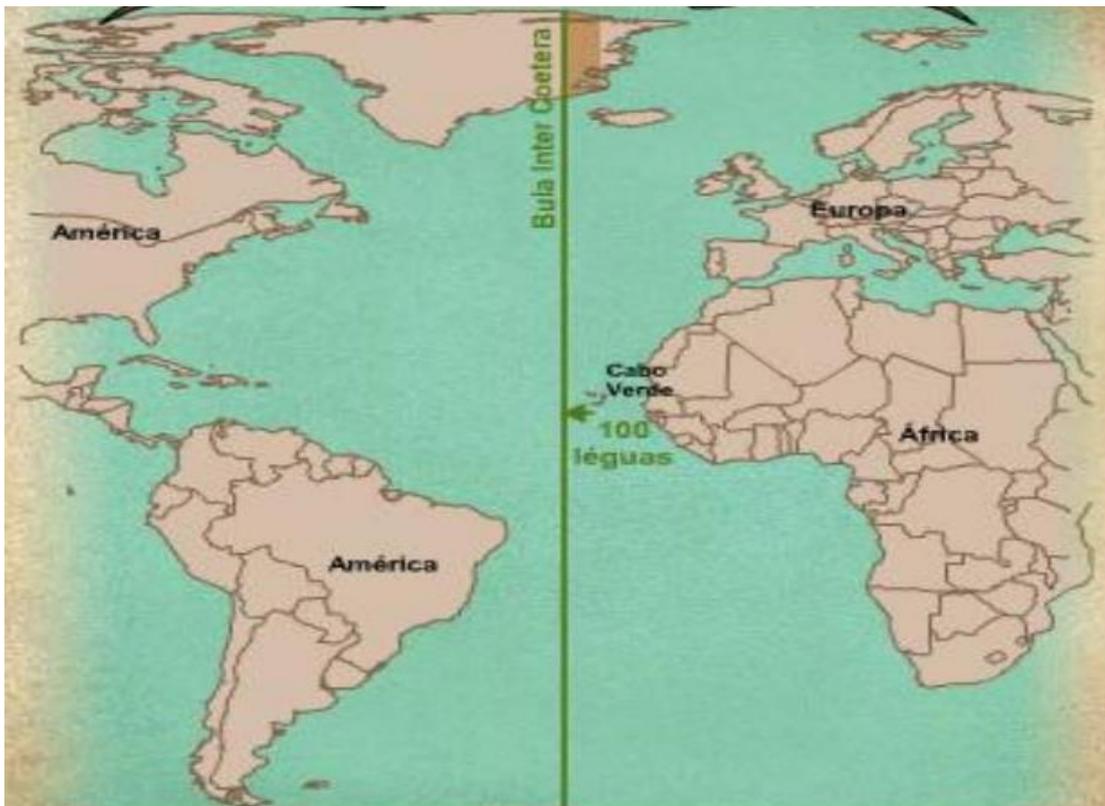
et. al. (1984), Espanha e Portugal elaboraram uma série de Tratados¹⁸ que partilhavam o mundo “não descoberto” entre eles, o que foi visto com muita rejeição por franceses, holandeses e ingleses. Foi neste contexto que as terras da Amazônia sul-americana foram consideradas como colônias e fornecedoras de produtos exóticos para Espanha e Portugal e, tempos depois da sua independência, com base nestes Tratados, que a Bolívia reivindicou a posse sobre o território que compreende o Acre, tal como poderá ser observado mais adiante, especificamente, no caso do Tratado de Ayacucho, em 1867.

Tendo como referências Reis (1947), Calixto *et.al* (1984) e Souza (1995), foi feita uma exposição cronológica dos Tratados e acordos mais importantes sobre a questão territorial envolvendo os interesses espanhol e português em relação às propriedades na Amazônia, que, em síntese, foram:

- ✓ Bula Papal Intercoetera (1493): Quando Espanha e Portugal começaram a captar matérias-primas fora de seus domínios e saber da existência das Américas, houve disputa sobre o domínio do território americano. Buscando evitar um conflito entre duas das principais nações católicas do mundo, o Papa intermediou a lide por meio da Bula Papal. Os termos deste acordo preconizavam que o “mundo” seria dividido entre Portugal e Espanha, através de um meridiano situado a 100 léguas a oeste do arquipélago do Cabo Verde. Desse modo, as terras que estivessem a oeste do meridiano seriam espanholas, e o que estivesse a leste seriam portuguesas, tal como descreve a Figura 4. Portugal protestou fortemente, pois com tal demarcação, não teria terras a seu dispor, tampouco acesso ao continente americano.

¹⁸ Em geral, estes Tratados dispunham sobre as demarcações das terras que seriam de domínio da Espanha ou de Portugal. Mais detalhes, ver: Reis (1947), Calixto *et. al.* (1984), Souza (1995).

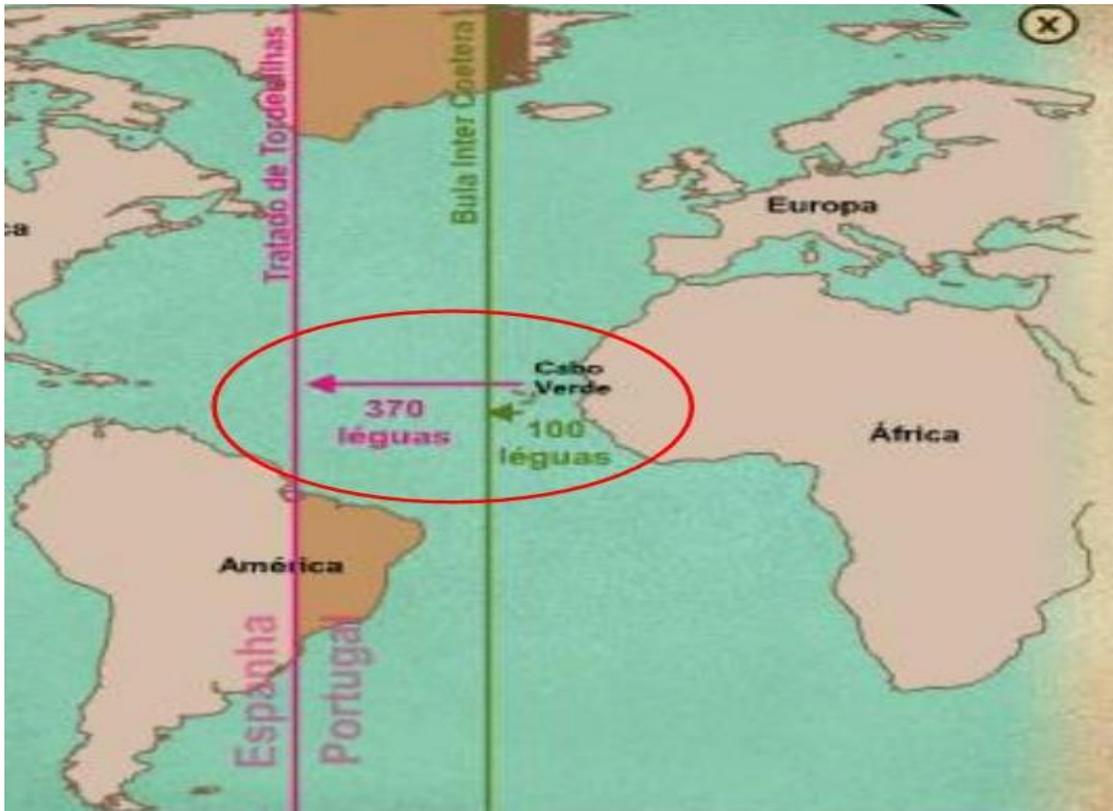
Figura 4 – Partilha do mundo de acordo com a Bula Papal Intercoetera



Fonte: Evertongeografo13, 2013.

- ✓ Tratado de Tordesilhas (1494): Insatisfeito com a demarcação da Bula Papal e com receio de perder o domínio de suas conquistas para os espanhóis, o governo português propôs uma revisão nos termos da Bula Papal, e ambos os países assinaram o Tratado de Tordesilhas. Neste Tratado, os limites territoriais já definidos pela Bula Papal seriam alterados de 100 para 370 léguas. Assim, as terras situadas até a 370 léguas a leste de Cabo Verde pertenciam a Portugal, e as terras a oeste dessa linha pertenciam a Espanha, tal como mostra a Figura 5. Por meio deste Tratado, Portugal teria direito a uma parte do Continente Americano, especialmente do território que no futuro seria sua principal colônia. Contudo, a maioria absoluta do território amazônico era de domínio espanhol, o que não foi respeitado pelos portugueses, que avançaram intensamente em território espanhol, apossando-se de muitas áreas, especialmente na Amazônia.

Figura 5 – Limites de acordo com a Bula Papal e o Tratado de Tordesilhas

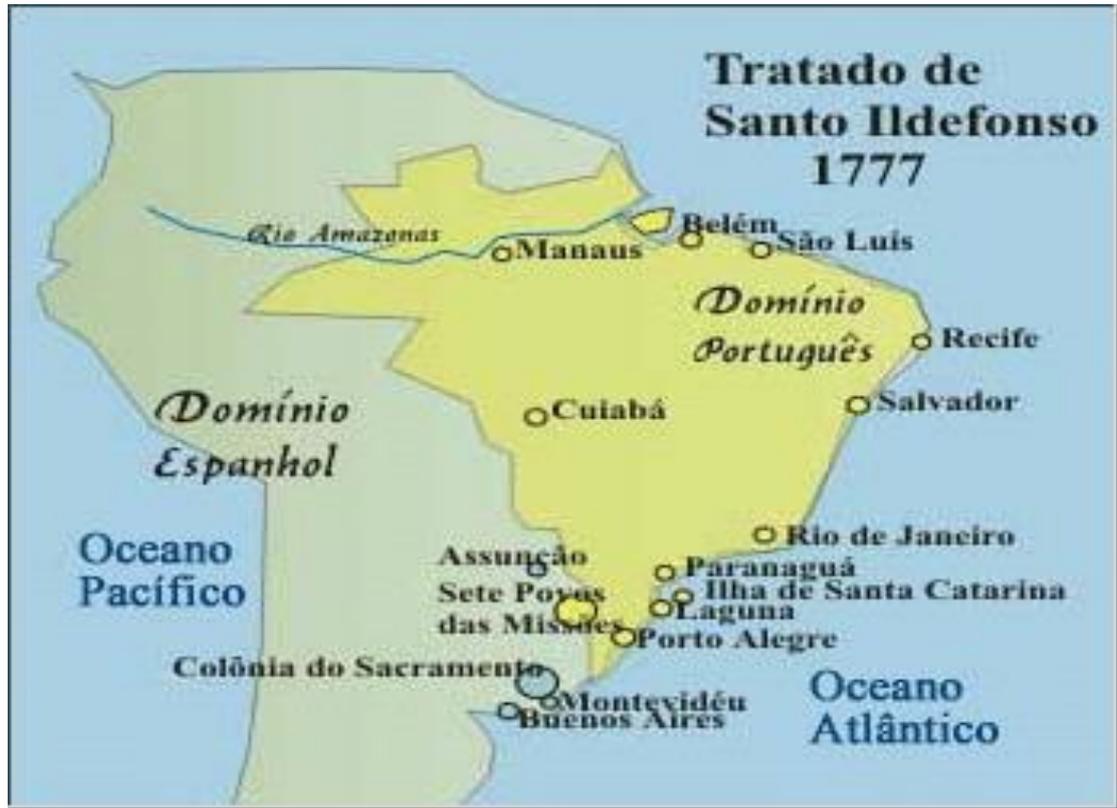


Fonte: Evertongeografo13, 2013.

- ✓ Tratado de Madri (1750): Teve o objetivo de substituir o Tratado Tordesilhas, que, por sua vez, não era respeitado na prática por ambas as partes. O diploma consagrou o princípio “*Uti Possidetis*¹⁹” e privilegiou a utilização de rios e montanhas para demarcação dos limites. Partiu desse Tratado grande parte das fronteiras do Brasil da atualidade, tal como pode ser observado na Figura 6. Por esse dispositivo, os portugueses obtiveram para seu domínio boa parte da Amazônia e do Sul. Não satisfeita com tais demarcações, a Espanha propõe o Tratado de Prado (1761), anulando o Tratado de Madri, invocando os limites preconizados no Tratado de Tordesilhas, o que causou insatisfação entre os portugueses.

¹⁹ Segundo Reis (1947), significa: a terra não pertence a quem descobre, mas a quem ocupa.

Figura 7 – Limites do Tratado de Santo Ildefonso



Fonte: Evertongeografo13, 2013.

- ✓ Tratado de Ayacucho (1867): Brasil e Bolívia já eram países autônomos e por meio deste Tratado objetivavam pôr fim às tensões entre ambos os países pela definição de limites entre eles. Segundo este Tratado, o Brasil concedia livre navegação de embarcações bolivianas pelo Rio Amazonas, e o limite entre os dois países seria: “Da confluência do Rio Beni com o Rio Mamoré, para o oeste, seguiria a fronteira por uma paralela tirada de sua margem esquerda, na latitude $10^{\circ} 20'$, até encontrar as nascentes do Rio Javari.” Esses limites são descritos na Figura 8. O Tratado definia que o território que estivesse ao norte da linha Cunha Gomes (linha rosa) seria brasileiro e o que estivesse ao sul seria boliviano. Segundo tal demarcação, o território que compreende o Acre estava inserido em solo boliviano. Entretanto, o artigo 11º do referido Tratado continha o princípio “*Uti Possidetis*”, o que o tornava território brasileiro. Estava posta a questão do Acre, com dupla interpretação legal e a disputa por uma terra rica em árvores gumíferas.

Figura 8 - Limites do Tratado de Ayacucho



Fonte: Evertongeografo13, 2013.

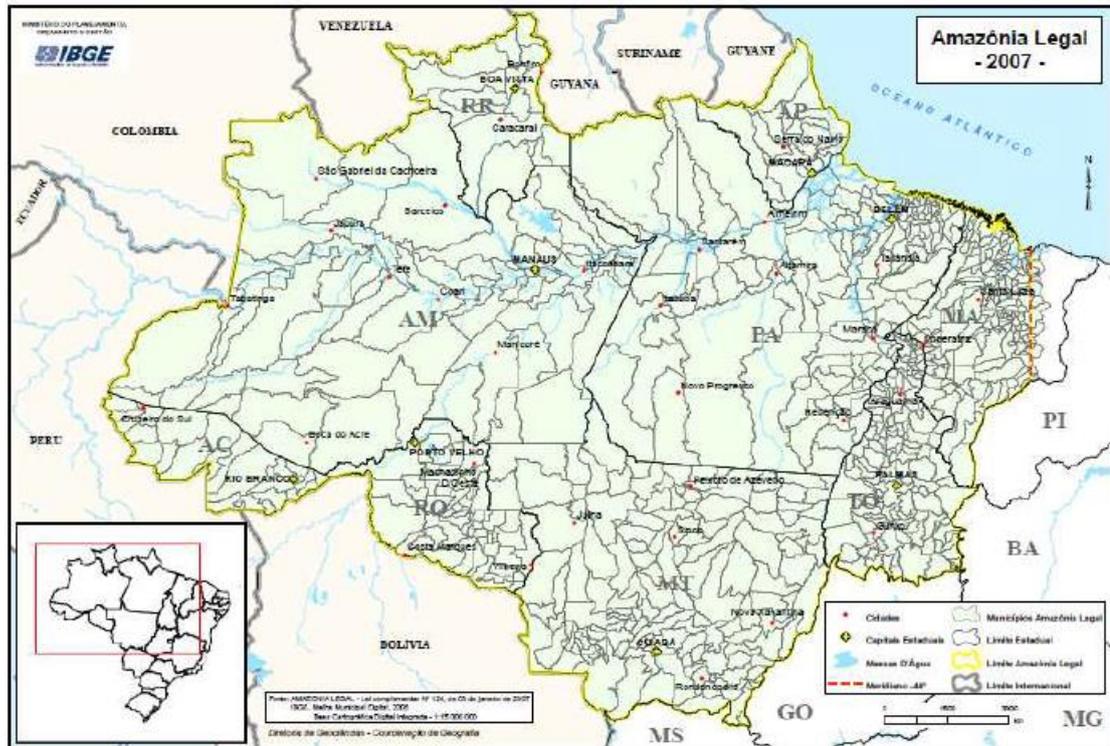
Conforme pode se ver mais adiante, após várias disputas e conflitos armados, a anexação diplomática do Acre ao território brasileiro se deu com a assinatura do Tratado de Petrópolis em 17 de novembro de 1903. Antes de fazer uma abordagem sobre esse processo, a seção seguinte discute alguns dos principais problemas fundiários que atormentam a Amazônia brasileira.

2.2 Alguns dos problemas Fundiários da Amazônia na atualidade

Para entender o cerne dos problemas fundiários da Amazônia Legal na atualidade, faz-se necessário compreender sua composição geográfica. Esta região é composta por nove Estados - Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão - e ocupa uma área de, aproximadamente, cinco milhões de km², conforme descrito na Figura 9 (SOUZA; MAIA; SOUZA, 2015). É neste amplo espaço da Amazônia brasileira que ocorre uma crescente expansão da fronteira agrícola, cujas finalidades vão desde os desmates à extração ilegal de recursos naturais como madeira e minérios e à instalação da pecuária ou plantios em grande escala (soja, milho, mamona etc.) para a

produção de biodiesel ou outros fins.

Figura 9 – Amazônia Legal na atualidade



Fonte: IBGE, 2010.

Um dos maiores entraves da região é a fragilidade dos direitos à propriedade, que é considerada por uma vasta literatura um obstáculo crucial ao desenvolvimento econômico. Há unanimidade em afirmar que a existência de segurança dos direitos à propriedade tem um papel crucial numa maior eficiência econômica do uso da terra, além de garantir estabilidade política e social, reduzindo os conflitos em torno da terra (SOTO, 2000; DEININGER, 2004; GALIANI E SCHARGRODSKY, 2005; BENATTI, 2011). O impacto da segurança dos direitos à propriedade sobre a pobreza é mais controverso e tem sido objeto de vasta literatura, sintetizada por Galal e Razzaz (2001).

A questão agrária brasileira manifesta histórica e elevada concentração da propriedade da terra, e essa característica também se aplica à Amazônia Legal. Segundo Reydon (2011b), o Brasil é um dos países com a maior concentração de terras do mundo²⁰, em que a participação na área total dos 50% menores estabelecimentos agropecuários compõe

²⁰ Segundo site da FAO (2011), o Brasil é o 9º maior Gini para concentração de terras, com valor de 0,85, ficando atrás apenas do Peru (0,86), Espanha (0,86), Bahamas (0,87), Panamá (0,87), Ilhas Virgens (EUA) (0,87), Guam (0,88), Paraguai (0,93) e Barbados (0,94) – o que sem dúvida causa espanto, visto a área continental ocupada pelo país.

uma faixa que, durante todo o período, jamais ultrapassou 2,5%; enquanto os 5% maiores estabelecimentos, em todos os períodos analisados, sempre ultrapassam a casa dos 68,6% do total das terras, comprovando a forte concentração de propriedade no Brasil, conforme se constata na Tabela 3.

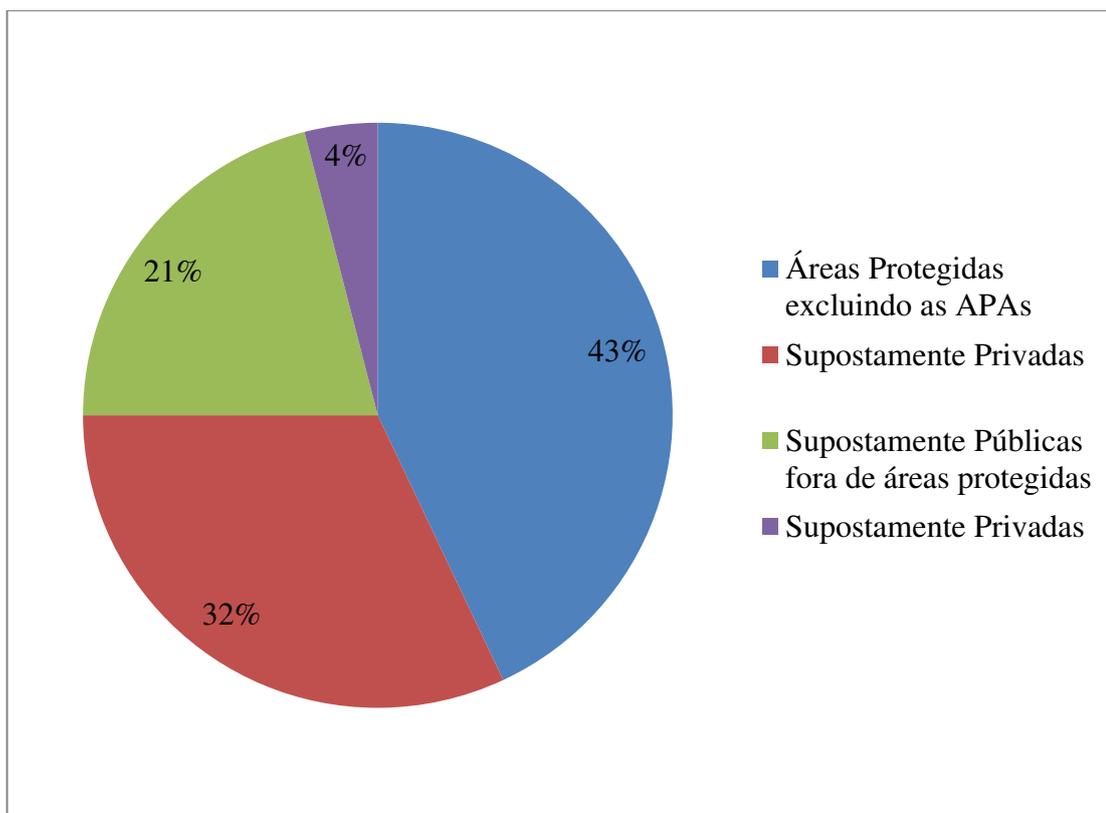
Tabela 3 - Estrutura fundiária dos estabelecimentos agropecuários do Brasil

	1975	1985	1995/6	2006
Número de estabelecimentos (milhões)	5,0	5,7	4,8	4,9
Área total (milhões de ha)	323,9	369,6	353,6	294
Área Média (há)	64,9	71,7	72,8	67,1
Índice de Gini	0,855	0,859	0,857	0,856
Área dos 50 % menores (%)	2,5	2,4	2,3	2,3
Área dos 5 % maiores (%)	68,7	69,7	68,8	69,3

Fonte: Censo Agropecuários IBGE - vários anos. *In* REYDON, 2011b

Para Reydon (2014), o caos fundiário que impera na Amazônia Legal é fruto da incapacidade do Estado em gerir o uso do solo nos âmbitos urbano e rural. Tal desconhecimento pode ser constatado na análise da situação fundiária da Amazônia Legal exposta nos dados contidos no Gráfico 3, os quais informam que apenas 4 % das áreas privadas (20 milhões de hectares) estão com os cadastros validados pelo Incra. Existe 32 % de terras que supostamente são privadas, sem validação de cadastro (mais 158 milhões de hectares). E ainda há 21% restantes que não estavam em nenhuma dessas categorias e, portanto, são tecnicamente consideradas terras públicas sem alocação. Portanto, a questão da ausência de regulação da terra na Amazônia é o principal problema a ser resolvido (REYDON, 2011B). Segundo Reydon (2014), esta situação pode ser mais complexa e incerta do que indicam os gélidos números, pois se acredita que muitas das Áreas Protegidas estão fisicamente ocupadas por usuários privados, cujas reivindicações de ocupação podem ou não ter validade de acordo com a legislação complexa previamente apresentada.

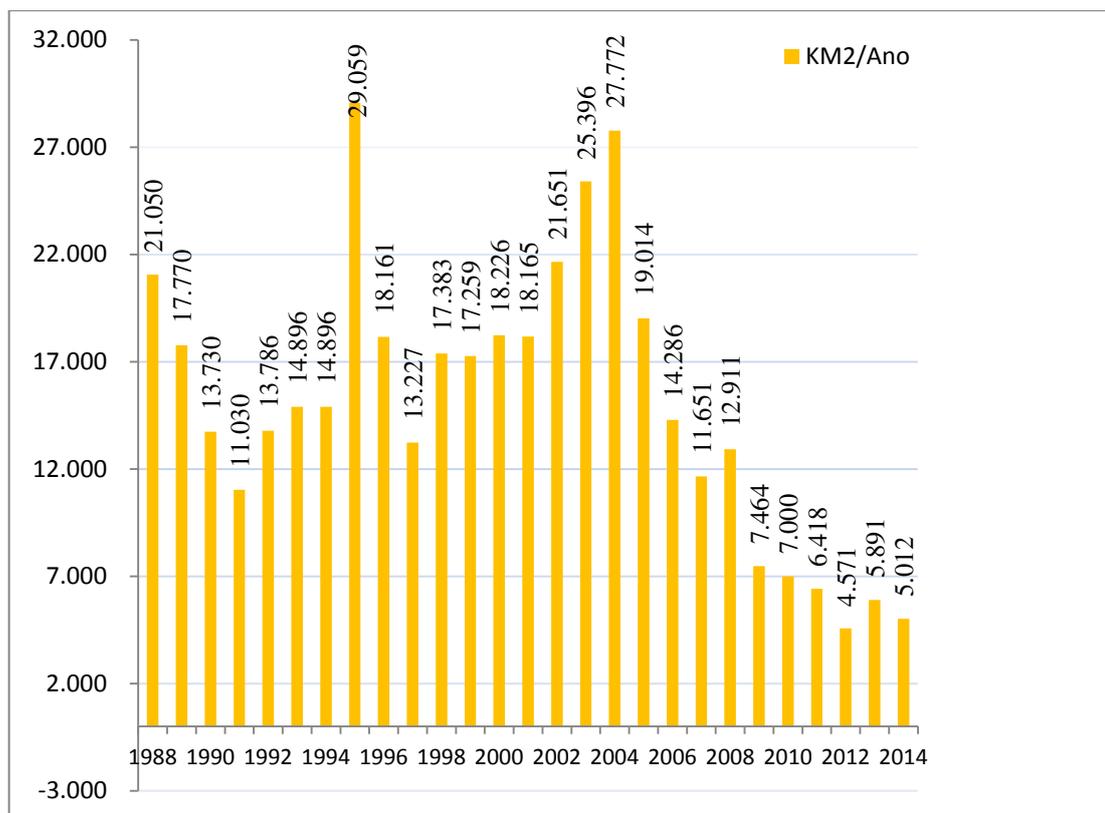
Gráfico 3 – Situação Fundiária na Amazônia Legal



Fonte: Barreto *et al.*, 2008.

Outro problema gerado pela ausência de governança fundiária é o intenso desmatamento, especialmente na floresta amazônica. Os recentes estudos de Reydon (2011a), apoiados em Margulis (2000), trazem revelações sobre a complexidade e o caráter multifacetado dos determinantes, das variáveis e dos fatores que causam o desmatamento na floresta amazônica. Estes estudos mostram que, outrora, os incentivos fiscais e os projetos desenvolvimentistas elaborados pelo poder público eram os principais motivadores do desmatamento. O Gráfico 4 mostra que a taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal (em km²/ano), durante o período de 1988 a 2014, totalizou 413.506 km². Com base em imagens de satélite, evidenciou-se que o desmatamento anual na Amazônia Legal vem caindo consideravelmente, tendo, nos últimos 5 (cinco) anos, girado em torno de 7 (sete) a 5 (cinco) mil km²/ano, o que já é uma melhora substantiva se comparada a períodos anteriores, quando estes índices ultrapassavam a faixa dos 10 (dez) mil km²/ano. Apesar dessa redução, as taxas de desmatamento ainda estão muito elevadas para um bioma com as características do Amazônico.

Gráfico 4 - Taxa anual de desmatamento anual na Amazônia Legal (km²/ano)



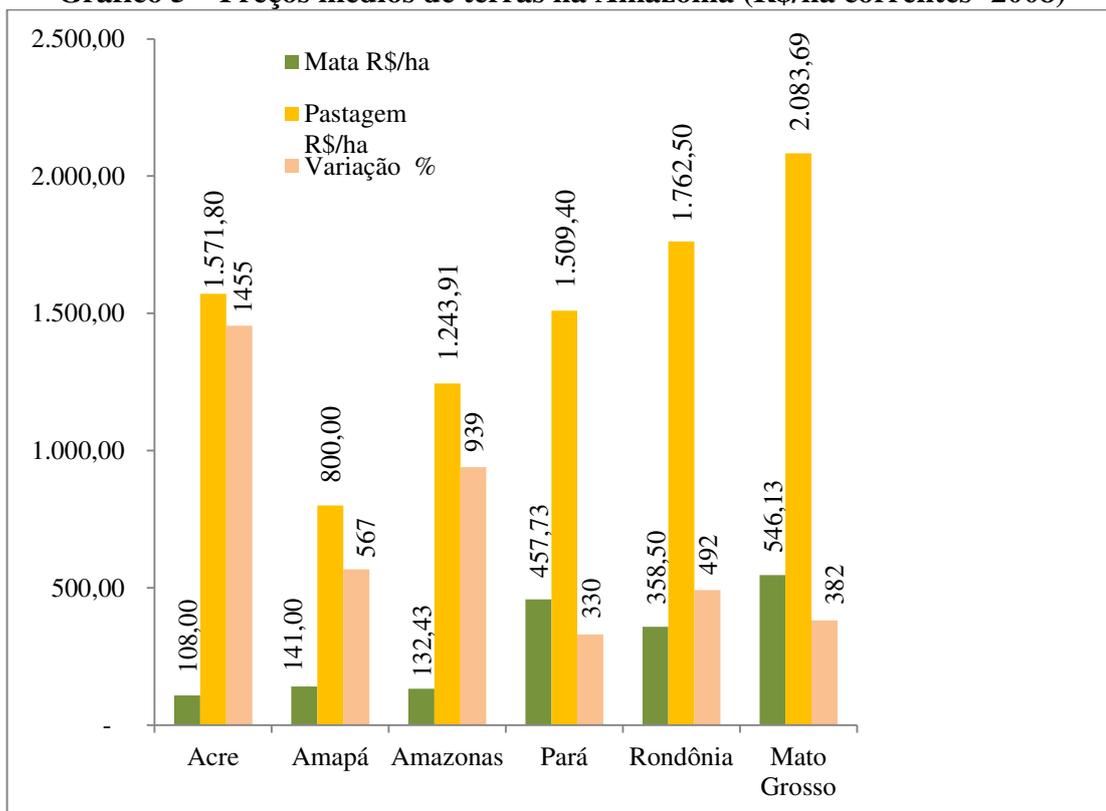
Fonte: Prodes, 1988-2014, adaptado.

Ao verificar os apontamentos de Margulis (2000 e 2003), percebe-se que além destes incentivos fiscais e da fácil distribuição de recursos governamentais, o desmatamento na Amazônia é movido pelos altos lucros obtidos via apropriação irregular de terras devolutas para lucrar com a especulação fundiária, abertura de novas áreas para pastagens, extração de madeira e outras atividades que produzem para a grande maioria da população mais perdas ambientais e sociais do que ganhos econômicos.

Estes ganhos econômicos com a especulação de terras podem ser comprovados pela análise dos dados sobre o preço da terra nos estados da Amazônia Legal. A constatação é que o desmatamento sempre valoriza significativamente a propriedade. Os valores pagos por hectare em terras de matas são menores que aqueles pagos por hectare de terras de pastagens. Isto ocorre porque o preço da terra ainda é fundamentalmente fruto das expectativas dos ganhos produtivos decorrentes da agropecuária associados a ela, sendo que nas terras desmatadas seu uso poder ocorrer imediatamente e sem custos de desmatar. Os preços das terras com “floresta em pé” (matas) são inferiores e isso incentiva a ação de agentes especuladores em busca de comprar terras a baixo custo e procurar transformar em áreas de pastagem. Neste processo, o especulador também pode obter ganhos tanto com a venda de

madeira como por meio da venda de terras com pastagem, que, no caso do Acre, o hectare chega a potencializar seu valor em até 14 vezes, enquanto no estado do Amazonas multiplica o valor da terra por quase 10 vezes. Poucos investimentos têm retornos tão elevados quanto estes (Gráfico 5). O que se percebe é que não resta dúvida de que, em grandes extensões territoriais como é o caso da Amazônia, a não regulação fundiária é um dos maiores entraves para a promoção do desenvolvimento regional.

Gráfico 5 – Preços médios de terras na Amazônia (R\$/ha correntes- 2008)



Fonte: Reydon , 2011b, adaptado.

Outro entrave ao desenvolvimento regional causado pela parca gestão de terras é a apropriação privada ilegítima de terras públicas por parte de agentes privados, também conhecida como “grilagem”²¹. De acordo com Brasil (2002), este é um dos mais antigos dos

²¹ Com base em Brasil (2002) e Ipam (2006), o termo grilagem tem sua origem na tentativa de transformar títulos falsificados, dando-lhes aparência de legais. Os títulos e escrituras fraudulentos eram colocados em uma gaveta com alguns grilos. Algum tempo depois, os grilos iriam alimentar-se das bordas destes documentos e iam lançar dejetos no documento e auxiliar na transformação do papel de cor branca para um aspecto amarelado, ficando com um aspecto envelhecido. Assim, os documentos de propriedade ficariam com aparência envelhecida, possibilitando ao seu detentor alegar já ser proprietário daquela área de terra há algum tempo. Atualmente, empregam-se outras tecnologias mais eficazes para conseguir o mesmo objetivo, ou seja, a falsificação de documentos.

problemas fundiários do país, cuja resolução, efetivamente, não aconteceu até os dias atuais. Trata-se de uma série de mecanismos de negociações fraudulentas, chantagens e corrupções de agentes políticos, donos de cartórios e funcionários. Na atualidade, trata-se de uma prática bastante comum na Amazônia, cujos atos praticados violam normas ambientais, agrárias, civis, criminais e tributárias, numa lógica que leva à apropriação e concentração dos recursos naturais e financeiros de forma ilícita (BRASIL, 2002).

Este problema se tornou tão patente que, no ano de 2001, o Congresso Nacional brasileiro criou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Grilagem da Terra na região amazônica. A respeito dos principais problemas detectados pela CPI da Grilagem da Terra, o Ipam (2006, p. 17-18) resume:

- a) registro, sem o correspondente título de domínio ou do registro anterior, de centenas de escrituras de compra e venda, legalizando assim o domínio sobre extensas áreas, em muitos casos superiores a 100.000 hectares e que chegaram a mais de 1 milhão de hectares;
- b) duplicidades de registro de matrícula de imóveis, fazendo com que as mesmas terras fossem multiplicadas em inúmeras áreas (através do subterfúgio do desmembramento ilegal), as quais, por sua vez, recebiam novas matrículas, quer pela abertura de matrícula da mesma gleba em livros diferentes, quer pela utilização de cartórios de comarcas diferentes;
- c) aceitação do registro de imóveis constantes em sentenças de partilha de bens que não apresentavam as correspondentes provas dos títulos de domínio e que não estavam matriculados no correspondente cartório. Sendo assim, eram legitimados títulos sem nenhum valor ou simples posses;
- d) registro de averbações ou abertura de novas matrículas, correspondentes a demarcatórias de glebas, sem autorização judicial e do Incra, alargando-as e/ou determinando novos confinantes, em dimensões exorbitantes;
- e) registro de escrituras de compra e venda, e outros pretensos títulos de domínio, emitidos com uma antiguidade de vinte ou mais anos por tabeliães de comarcas de estados diferentes, não estando os documentos amparados por título de domínio legítimo. Inclusive, alguns títulos formam uma cadeia dominial baseada em escrituras de mais de cem anos, cuja origem estaria na emissão de sesmaria;
- f) registro de imóveis, supostamente registrados em outra comarca, sem o respaldo da correspondente certidão do respectivo cartório;
- g) lavratura de escrituras de compra e venda e registro das mesmas no cartório de registro de imóveis, onde constam pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras como compradores, em condição contrária à legislação em vigor;
- h) lavratura de escrituras de compra e venda pelos tabeliães, além de apresentar os defeitos descritos na letra anterior, tendo como agravante o fato de que pelo menos uma das partes não esteve presente no ato, nem seus documentos e/ou antecedentes pessoais lhe correspondiam;
- i) lavratura de escrituras de compra e venda, e registro destas no cartório de registro de imóveis, tendo o transmitente, comprovadamente, falecido há muitos anos;
- j) emissão de laudos de avaliação de glebas por oficiais registradores;
- l) matrícula de imóveis supostamente registrados em outra comarca, sem o respaldo da correspondente certidão do respectivo cartório;

m) lavratura de escrituras de compra e venda, pelos tabeliões, com a transferência de glebas sem indicação da matrícula de origem e sem preencher as condicionantes fixadas em lei, permitindo-se, assim, que inidôneos oficiais registradores de cartórios de registro de imóveis levassem ao registro tais imóveis, sem sequer estarem matriculados.

A falta de uma definição clara quanto aos direitos de propriedade em terras da Amazônia Legal abre precedentes para a ocorrência de um conjunto de mazelas já citadas e dificulta a implementação de estratégias e projetos que vislumbrem o desenvolvimento sustentável para a região. Para autores como Barreto, Pinto, Brito e Hayashi (2008), a elevada concentração de propriedade, a falta de um claro, confiável e efetivo sistema de reconhecimentos de direitos fundiários, a existência de inúmeros documentos falsos e a ocorrência de posses informais revelam problemas grandiosos para implantar projetos de desenvolvimento econômico, de gestão e conservação nas florestas da Amazônia Legal. Além destes aspectos, Reydon (2014) destaca que o Brasil tem um arcabouço de normas que em parte não se integram, não são cumpridas em plenitude, impedindo o desenvolvimento da governança fundiária. Este autor revela ainda que a crítica situação fundiária do país se deve à ocorrência dos seguintes gargalos:

- Ausência de um cadastro de terras;
- Possibilidade de qualquer indivíduo se apossar de terras e regularizá-las;
- Ausência de tributo sobre a terra; e
- Possibilidade de se especular com terras.

A necessidade de aumentar a governança fundiária no caso brasileiro foi mostrada de forma detalhada por Reydon (2006a, 2011) e requer um quadro institucional/legal bem definido e um processo de identificação e consolidação participativa das propriedades privadas e públicas (terras devolutas). As instituições brasileiras e a legislação para estes fins foram objeto de inúmeras leis e regras diferentes ao longo do tempo, que, além de permitirem o constante apossamento de terras públicas (devolutas), mantêm massas de pessoas em situação de acesso precário a terra (posseiros) e cria insegurança no sistema da propriedade (TRECCANI, 2001; BENATTI, 2003; REYDON, 2006A).

Na seção seguinte, é apresentado o caso específico da situação fundiária do Acre com enfoque em seus aspectos históricos da ocupação e uso recente deste território geográfico.

2. 3. Acre: Fatores de Ocupação e Uso do Território

2.3.1. Dos Primeiros Habitantes da Amazônia ao Processo de anexação do Acre ao Brasil

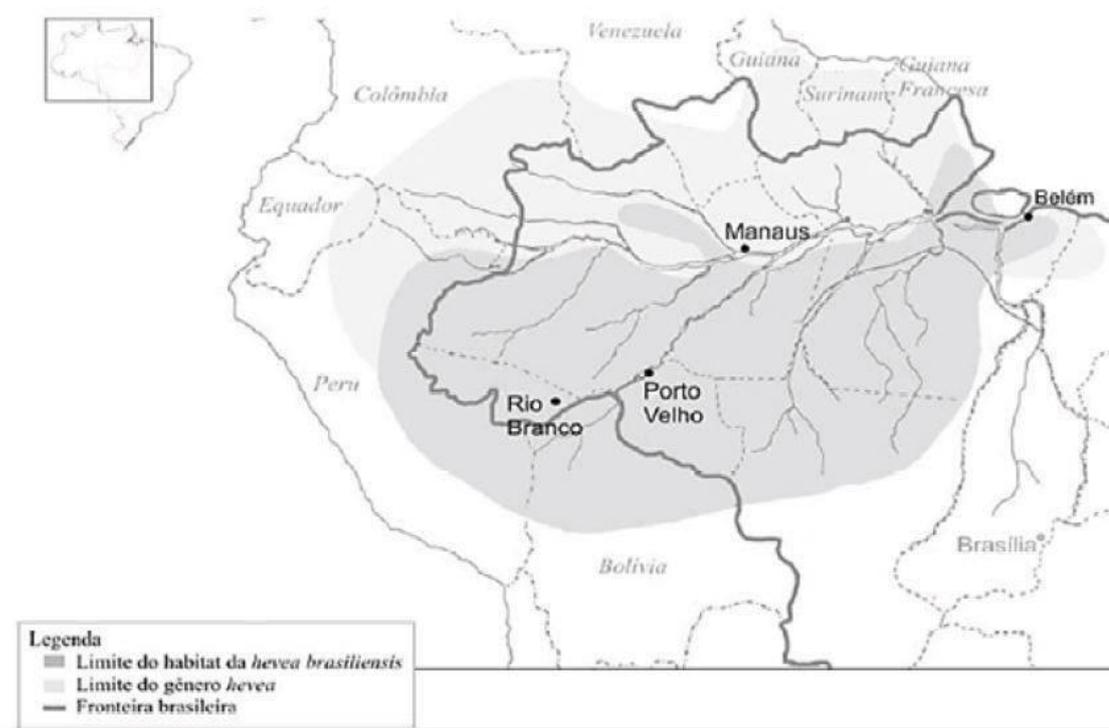
Os estudos de Souza (2002) revelam que os índios foram os primeiros habitantes do continente americano e que chegaram ao continente pelo “Estreito de *Bering*”, caçando grandes animais que adentravam o continente. Para este autor, o povoamento da região amazônica por várias nações indígenas ocorreu por volta de aproximadamente 31.500 a.C, e os grandes troncos linguísticos eram Tupi, Aruak, Karib, Tukano, Pano e Jê. No Acre, as várias tribos se dividiam em dois troncos linguísticos: Pano e Aruak. De modo geral, os índios que residiam na Amazônia utilizavam a terra para a agricultura, caça e pesca. Entretanto, o contato com o “homem branco” foi nocivo a estes povos uma vez que vários deles foram dizimados, escravizados ou tiveram que migrar para outras regiões para não serem subjugados pela ambição daqueles que buscavam a satisfação de seus interesses financeiros. Assim, as populações indígenas foram expulsas de suas terras ou dizimadas por questões relacionadas ao uso das terras e recursos que eram de sua propriedade, como foi o caso da exploração das drogas do sertão, extrativismo vegetal da borracha e implantação da pecuária.

Conforme visto no início deste Capítulo, pelo conjunto de Tratados assinados entre Espanha e Portugal, as terras que compõem a Amazônia faziam parte do território espanhol. Em seus estudos sobre a região amazônica, Reis (1982) destaca que os portugueses “invadiram” este espaço para desenvolver atividades que lhes fossem rentáveis economicamente e assim passaram a coletar alguns produtos exóticos e de boa aceitação no mercado europeu, caso das especiarias, conhecidas como “drogas do sertão”²². Segundo Souza (2002), em função da busca destas especiarias e levantamento de toda espécie de riquezas regionais, foram organizadas e financiadas pela Província do Amazonas, as primeiras expedições ao território do Acre, iniciadas pelos Rios Purus e Juruá. As primeiras e mais conhecidas expedições que ocorreram no Acre foram realizadas por João Rodrigues de Cameté (Rio Purus, 1852), Serafim Salgado (Rio Purus, 1852), João da Cunha Correia (Rio Juruá, 1854), Manoel Urbano da Encarnação (Rio Acre, 1861.), William Chandless (Rio Juruá, 1866). A partir desta etapa de “reconhecimento de território”, houve povoamento de

²² Segundo Reis (1982), dentre estas especiarias, destacavam-se: castanha, cacau selvagem, canela, cravo, guaraná, baunilha, dentre outros. Além disso, nas mais diversas partes da Amazônia brasileira, também se dedicaram à produção de açúcar e tabaco e à extração de ouro e prata. Tudo isso impulsionado pela apropriação indevida das terras e escravização da força de trabalho de índios e negros.

brasileiros na região acreana, cujas terras faziam parte dos territórios da República da Bolívia e da República do Peru, e que tinham importante produção destas especiarias, fundamentalmente, borracha (CAVALCANTI, 1983; SOUZA, 2002). De acordo com a exposição da Figura 10, a Amazônia brasileira era o *habitat* incontestado de seringueiras nativas, em seguida, vinham a Amazônia boliviana e a Amazônia peruana.

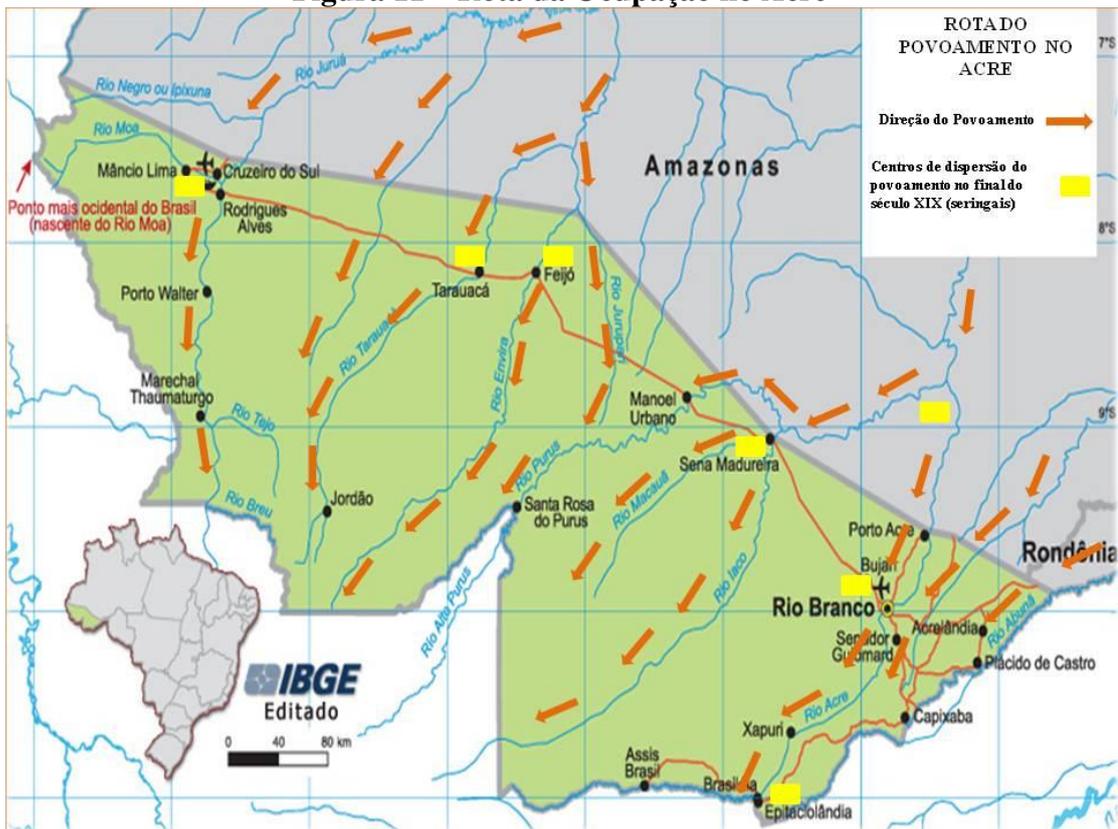
Figura 10 – Habitat de *Hevea brasiliensis*



Fonte: Dean, 1989, adaptado.

Segundo Cavalcanti (1983), foi em função do extrativismo vegetal da borracha que ocorreu o início da ocupação das terras do Acre, e a primeira chegada em massa de imigrantes para a região, aconteceu em 03/04/1877, capitaneada por João Gabriel de Mello, proprietário do seringal Tauariá. Para atender à demanda em alta escala, o capital internacional desenvolveu uma série de políticas de incentivo à vinda de enormes contingentes populacionais, sobretudo de nordestinos, para servir de mão de obra para a extração da borracha. De acordo com Lima (1994), o povoamento do Acre se deu às margens dos principais rios do Estado, e a fixação no território ocorreu em função da existência de seringueiras (Figura 11).

Figura 11 – Rota da Ocupação no Acre



Fonte: IBGE, 2015, adaptado.

Nas fases iniciais da ocupação da região, havia farta disponibilidade de terras e isso permitia o apossamento de várias áreas. Segundo Reis (1953), a posse pacífica e mansa de uma imensa área de terra era a forma mais comum de apropriação e, nestas áreas, eram desenvolvidas as atividades produtivas e sociais da economia da borracha na Amazônia. A terra era valorizada pela quantidade de árvores produtoras de seringa e não tinha o mesmo valor que tem no setor agrícola, em que sua extensão é que é valorizada. Nesse sentido, Reis (1953:80) destaca que, em função do distanciamento das árvores, “O latifúndio, por isso, passou a ser a característica maior do seringal”. O seringal era composto de um barracão central, onde moravam o seringalista, seus capatazes e o guarda-livros e dele administravam todo o ciclo produtivo. O barracão era o local onde eram disponibilizados todos os gêneros de primeira necessidade para os seringueiros, tais como mantimentos, vestuário, insumos produtivos, armas, munição, entre outros itens. Ali também era armazenada toda a borracha obtida dos seringueiros. As colocações onde ficavam as moradias dos seringueiros conhecidas regionalmente como “tapiris”. As estradas de seringa eram as rotas traçadas nos lugares com maior frequência de seringueiras, geralmente, não menos de 50 árvores. A Figura 12 expõe o funcionamento do modo de vida em um seringal nativo, onde os seringueiros coletam seiva

das árvores, formam as pelotas de borracha no “defumador” para levar ao barracão e trocar por gêneros de primeira necessidade: alimentos, vestuário, munição, entre outros.

Figura 12 – Modo de vida em um seringal nativo



Fonte: Biblioteca do Congresso Americano – Washington DC. Silva e Pacheco, 2014.

A região das terras do Acre era rica em seringueiras (*Hevea brasiliensis*), árvore produtora de látex, que, após o processo de “defumação”²³ se transformava em borracha. O contato com os exploradores foi se intensificando cada vez mais, pois a indústria internacional já estava absorvendo a borracha como uma matéria-prima indispensável para a produção de alguns setores, como foi o caso dos setores automobilísticos, pneumáticos e de calçados. Nesse sentido, Martinello (1985) afirma que, após a segunda metade do século XIX, a extração vegetal da borracha foi a principal atividade econômica das famílias rurais da Amazônia e do Acre.

“[...] o ciclo econômico da borracha propiciou o período de maior expressão política, cultural e socioeconômica da região Amazônica, gerando condições materiais e de vida nunca antes experimentadas, propiciando novos espaços vitais para a Nação, além da revitalização de seu organismo social e financeiro”. (Martinello, 1985, p. 23-24)

²³ Antigo processo de coagulação do látex por meio de cozimento à base de vapor e fumaça oriundos da queima de alguns vegetais.

Não havia rede bancária consolidada na região, e todos os financiamentos para as atividades extrativas eram feitas pelas Casas Aviadoras²⁴ de Manaus e Belém e o sistema de produção era o de aviamento (TOCANTINS, 1984; SOUZA, 2008). Em relação ao sistema de aviamento, cabe destacar que era um trabalho desenvolvido pelos seringueiros de forma compulsória e isso ocorria desde o momento em que os seringueiros deixavam sua terra natal, e já deviam ao patrão (seringalista) os valores monetários referentes à passagem e aos adiantamentos para a preparação da viagem. Tornavam-se, assim, escravos de uma dívida crescente que tinha que ser paga com borracha, tal como descreve Tocantins (2001, p. 189) no trecho abaixo:

Ao apresentar-se para o início do corte da seringa, recebia fiado uma rede, um rifle, munição, um terçado, dois ou três dólmãs de mescla, e mais o rancho, geralmente farinha, banha, jabá, sal, açúcar, feijão, fósforos, querosene, algumas latas de conserva e leite condensado, faca de seringa, tigelinhas para recolher o leite, e outros utensílios próprios para as lidas extrativistas.

Em relação à arregimentação de pessoal, alguns fatores foram preponderantes para que o capital internacional e seus agenciadores de mão de obra pudessem alistar força de trabalho para que a atividade extrativa vegetal da borracha se desenvolvesse na Amazônia. Entre os motivos que justificaram a forte migração nordestina para a região Amazônica, seis foram descritas por Santos (1980 *apud* Cavalcanti, 1983, p. 27):

- “a) pelo preconceito do próprio trabalhador nordestino relativamente ao trabalho nos cafezais, que era tradicionalmente considerado escravo, ao passo que, em relação à Amazônia, o trabalhador sonhava operar como se fosse empreiteiro de si mesmo, seringueiro autônomo, não sujeito sequer a regime salarial, pois o látex que vendesse lhe pertencia;
- b) pelas ilusões de enriquecimento rápido a que o boom de borracha expunha o nordestino, as quais eram suficientes para superar os estímulos de maior salário ou remuneração do sul;
- c) pela propaganda e arregimentação realizada por prepostos de seringalistas do Pará e do Amazonas em Fortaleza, Recife e Natal, atraindo os nordestinos diretamente para o trabalho nos seringais;
- d) pelos subsídios que os governos do Pará e Amazonas concediam ao transporte de imigrantes em vista dos programas de colonização agrícola, mas que redundavam em favorecer, em última análise, a migração para as zonas extratoras de borracha;
- e) pela proximidade e facilidades do transporte de cabotagem até o Porto de Belém, nesse tempo maiores que para o sul;

²⁴ Eram casas comerciais que faziam função de banco. Fundamentalmente, adiantavam mercadorias aos proprietários dos seringais e em troca, recebiam pagamento em borracha. Detalhes em Cavalcanti (1983), Martinello (1985) e Souza (2008).

f) pela ruptura da resistência dos senhores de terra nordestinos à saída de homens, numa época em que as secas dizimavam as populações e acumulavam miséria nos campos e nos refúgios dos núcleos urbanos”.

A análise de Tocantins (2001) confirma que a motivação primordial para o direcionamento dos primeiros contingentes populacionais para o Acre foi a extração do látex para atender à demanda do mercado internacional. Desse modo, engendraram-se ações nesse meio para que as atividades desempenhadas nos seringais fossem as relativas ao extrativismo vegetal da borracha. Era expressamente proibido desenvolver nos seringais a prática da agricultura, do comércio (salvo o “Barracão²⁵”) ou desenvolver qualquer outra atividade econômica. Tudo tinha que girar em torno da produção de borracha, todo tipo de “provisão” de necessidades se dava por meio do sistema de aviação.

“Nenhuma agricultura. Era desperdiçar tempo: Derrubada da mata, preparo do terreno, sementeira, colheita. Pra quê? Se tudo vinha da Belém, de Manaus, do Nordeste, da Europa. Os rios estavam ali e traziam de tudo. Do homem à mercadoria, ao alimento, às esperanças, às notícias de um mundo longe que reclamava muita borracha.” (Tocantins, 2001, p. 194)

A borracha produzida na região estava gerando muitas divisas para o Brasil e isso foi motivo mais que suficiente para aguçar por parte da Bolívia e mais timidamente, do Peru, as mais variadas pretensões quanto à posse das terras acreanas e seus seringais, pois de acordo com os mais variados Tratados, estas terras eram parte do domínio espanhol e estavam repletas de brasileiros dedicados à produção de borracha. Com a independência do Peru em 28/07/1821 e da Bolívia em 06/08/1825, um grande problema existia: um completo desconhecimento quanto aos limites de territórios outrora pertencentes à Espanha (TOCANTINS 1984; CASTRO,2002). Segundo Tocantins (1984), para os bolivianos as terras do Acre eram desconhecidas, não exploradas, mas para os brasileiros, há muito estavam ocupadas e exploravam as fortunas geradas em borracha.

Segundo Costa (1974), desde o Tratado de Madri, o desconhecimento do território, traduzido na dificuldade quanto à fixação de extremos geográficos confiáveis e definitivos não apresentavam solução efetiva em relação aos limites territoriais entre Brasil e Bolívia na região que compunha o território do Acre. Para Calixto *et al.* (1984), quando a Bolívia despertou interesse de encontrar uma saída para o Oceano Atlântico, passou a liberar o tráfego fluvial em todos os rios de seu território que despejassem no Amazonas e Prata.

25 Sede dos seringais. Local onde residia o seringalista (dono das terras) e imperavam as suas leis. Mais detalhes em Cavalcanti (1983)

Em 1867, Brasil e Bolívia celebraram o “Tratado de Ayacucho”²⁶, que, entre outras coisas, estabelecia limites entre os dois países, e a base deste tratado era o “*Uti possidetis*”²⁷, ou seja, a terra pertencia a quem a ocupa efetivamente. Ocorre que o governo brasileiro “abriu mão” deste direito, e a Bolívia buscou garantir a posse das terras do Acre por meio das forças militares, a devida ocupação iniciada aproximadamente em 1895, controle e exploração dos rios Acre, Iaco e Purus, principais vias fluviais da região. Diante da contínua obstinação, a Bolívia obtém o reconhecimento das terras da região do Juruá e Purus como suas e tem a anuência do governo de Prudente de Moraes e, em 1898, a Bolívia estabelece uma alfândega no Rio Acre para cobrar impostos relativos à exploração de borracha na região (CAVALVANTI, 1983; CALIXTO *et al.* 1984). Convém mencionar que durante este período em que exercia domínio sobre o Acre, a Bolívia expediu títulos sobre algumas propriedades.

O domínio boliviano na região se configurava como uma ameaça aos investimentos do capital inglês que financiavam as Casas Aviadoras de Manaus e Belém, que, por sua vez, financiavam os seringalistas e se mobilizaram para iniciar diversas movimentações insurrecionais em busca da posse das terras do Acre. Segundo Cavalcanti (1983), Tocantins (2001) e Souza (2002), antes da anexação do Acre ao Brasil, há registro de quatro movimentos significativos:

- O primeiro movimento ocorreu em 01/05/1899, quando o governo do Amazonas e um grupo de seringalistas da região, que estavam insatisfeitos com os altos impostos cobrados e pagos aos bolivianos, juntaram-se e patrocinaram o cearense José de Carvalho para liderar uma rebelião contra o governo boliviano. José de Carvalho formou a Junta Revolucionária do Acre e intimou, por escrito, ao Delegado boliviano Moisés Santivanez a abandonar o Acre, o que foi feito sem resistência militar. Não demorou muito e a Bolívia retomou o domínio sobre o Acre, e o clima de revolta contra esta situação não cessou.
- O segundo movimento ocorreu em 14/07/1899, quando novamente o governo do Amazonas, temeroso em perder o domínio sobre as terras e produção de borracha, financiou Luis Galvez Rodrigues de Arias, que descobriu os planos bolivianos de arrendar o Acre aos Estados Unidos da América. Com homens, armas, alimentos e o

26 Tratado que procurava estabelecer limites entre Brasil e Bolívia e estabelecer a paz entre estes países. Mais detalhes consultar Calixto *et al.* (1984), Souza (1995) e Tocantins (2001)

27 Princípio do direito internacional que, em disputas envolvendo soberania territorial, reconhece o poder a quem ocupa e detém controle político e militar sobre a região em litígio. Mais detalhes em Souza (2002)

apoio da Junta Revolucionária do Acre, proclamou o Estado Independente do Acre, como *status* de país que não pertencia nem à Bolívia e nem ao Brasil. Nomeou Ministros, criou Leis e expediu cartas para diversas nações pleiteando o reconhecimento do Acre como nação. O governo de Campos Sales continuava reconhecendo o Acre como boliviano e tratou de finalizar o governo de Galvez no Acre em 15/02/1900. Com essa ação, o governo boliviano novamente ocupou a região, colocando vários soldados ao longo do Rio Acre.

- O terceiro movimento ocorreu em 24/12/1900, quando o governo amazonense financiou a “Expedição Floriano Peixoto”, também conhecida por “Expedição dos Poetas”, por ser composta por professores, advogados, médicos, poetas e alguns soldados carregando canhões. Em função da pouca experiência com armas, a expedição foi derrotada. Mesmo vencendo a batalha, o governo boliviano percebeu que era preciso recursos para manter o território do Acre e protegê-lo das frequentes tentativas de ocupação brasileira, e uma alternativa considerada viável era arrendar o Acre a empresários ingleses e estadunidenses. Foi neste contexto que se efetivou o “Bolivian Syndicate”²⁸ e despertou o início do interesse do Peru, que reivindicava seu direito sobre as terras da região e buscava explorar caucho nas regiões do Alto-Purus e Juruá. Estas ações colidiram frontalmente com os interesses econômicos das classes dominantes do Amazonas e do Pará, além dos seringalistas do Acre. Foi uma questão de tempo para o financiamento de novos e sangrentos combates nas florestas
- O quarto e mais forte movimento foi revolucionário e promoveu uma verdadeira guerra no interior da floresta. Desta vez, o governo do Amazonas e seringalistas do Acre convidaram José Plácido de Castro, a quem deram a patente de coronel, armas, alimentos, transportes e homens para promover a chamada “Revolução Acreana”. Formou-se a “Junta Revolucionária”, e o primeiro combate contra o exército boliviano se iniciou em 06/08/1902, em Xapuri. Depois de uma série de combates com vitórias e derrotas, o exército de Plácido de Castro venceu a batalha e ele proclamou o Estado Independente do Acre. Os conflitos armados cessaram em 17/11/1903 quando foi assinado, em Petrópolis, um tratado que garantia a anexação do Acre ao Brasil. Após o Tratado de Petrópolis, o governo de Rodrigues Alves elevou o Acre à condição de Território Federal, pelo do Decreto 5.188, de 07 de maio de 1904.

28 Contrato de arrendamento com grupo de empresários estrangeiros, visando a arrendar as terras do Acre aos americanos para que estes detivessem poder sobre a produção de borracha. Mais detalhes consultar Martinello (1985); Tocantins (2001); Souza (2002).

A Tabela 4 mostra que a produção amazônica de borracha tinha fácil absorção na indústria internacional, e o estado do Acre era um dos principais produtores (MARTINELLO, 1985; SOUZA, 2008).

Tabela 4 - Produção de Borracha na Amazônia e Ásia de 1827 - 1937 (ton)

ANO	AMAZÔNICA	ASIÁTICA
1827	31,36	-
1830	156,06	-
1840	388,26	-
1850	1.466,55	-
1860	2.673,00	-
1870	6.591,00	-
1880	8.679,00	-
1890	16.394,00	1,00
1900	26.750,00	4,00
1902	28.700,00	8,00
1904	30.000,00	43,00
1906	35.250,00	646,00
1908	38.850,00	2.120,00
1910	38.150,00	8.103,00
1912	40.500,00	28.500,00
1913	36.847,00	54.356,00
1930	14.136,00	816.864,00
1937	14.792,00	1.193.292,00

Fonte: Fonseca (1950) *apud* Martinello (1985:124)

Segundo Souza (2008), tamanha foi a representatividade produtiva do extrativismo vegetal da borracha que, no início do século XX, o Acre foi anexado ao território

brasileiro e passou a contribuir consideravelmente com as exportações, tornando-se o principal produtor do país, com os seguintes números ao ano: em 1903, exportou duas mil toneladas de borracha; em 1904, oito mil toneladas; e, em 1907, foram mais de onze mil toneladas exportadas. Neste período, as exportações de borracha acreana foram superadas apenas pelo café produzido nos Estados de São Paulo e Minas Gerais (PRADO, 1972). Segundo Duarte (1987), mesmo com o grande volume de produção e os altos preços da borracha no mercado mundial, era impossível atender a demanda, o que por sua vez, propiciou o surgimento da concorrência inglesa.

Para Souza (1995), o grande atentado que a região amazônica sofreu neste período foi em 1876, quando um inglês chamado Henry Wickham colheu aproximadamente 70 mil sementes de seringueira e as enviou aos jardins botânicos da Inglaterra, para que no tempo propício fossem enviadas e cultivadas de forma sistemática nos seringais asiáticos, onde estavam localizadas as colônias britânicas da Malásia e Ceilão. O plantio sistemático em curtos espaços garantiu aos seringais asiáticos uma capacidade produtiva em escalas superiores às da produção da Amazônia brasileira. Além disso, estes seringais conseguiam produzir com melhor qualidade, com técnicas modernas e custos mais reduzidos. Destarte, os interesses do capital monopolista internacional migraram seu direcionamento para a Inglaterra, e este duro golpe fez com que o preço da borracha brasileira caísse, os investimentos em borracha fossem cessando, os seringalistas falindo, abandonando suas terras, suas cidades e ramo de atividade, restando às casas aviadoras tomar vários seringais como pagamento de dívidas. O caráter capitalista da produção inglesa foi descrito por Oliveira (1982, p. 34), da seguinte forma:

A borracha “racional” é uma agricultura tipicamente capitalista, organizada em moldes técnicos e empresariais e com ganhos crescentes em produtividades. Representa uma intervenção direta do capital produtivo na organização da produção e como tal é uma forma superior de volume e escala de produção.

Em 1913, a produção brasileira foi superada pelas colônias inglesas na Ásia. Ao perceber a iminente ameaça da concorrência asiática e procurando conter a crise do setor extrativista, o governo brasileiro criou, no ano de 1912, a Superintendência da Defesa da Borracha, que propunha isenção de impostos para os produtos importados correlatos à extração. Além disso, foram oferecidos incentivos e prêmios para aqueles que se destacassem na produtividade, estendendo esses incentivos para a plantação de seringueiras e para a instalação de infraestrutura. Também houve redução de 50% dos impostos estaduais sobre as exportações, além de abertura de créditos e incentivos para alavancar a produção (MAHAR,

1978). Outra medida foi buscada à época foi a de tentar romper com o monopólio inglês sobre a produção de borracha, a Companhia Ford Industrial do Brasil buscou, no final da década de 1920, desenvolver o cultivo racional de seringueiras no Estado do Pará, nas localidades de Fordlândia e Belterra. Entretanto, estas experiências foram frustradas devido a variados fatores, sendo o mais significativo deles o ataque epidêmico popularmente conhecido como “mal das folhas”, doença provocada pelo fungo “*Microcyclus ulei*” (RIBEIRO, 1990 *apud* BATISTA, 2004). Este conjunto de medidas não surtiu o efeito esperado, pois, a borracha nacional não tinha mais a mesma aceitação no mercado externo. Para o governo, restava apenas a alternativa de criar condições²⁹ para que indústrias de artefatos se instalassem no país, estimular o consumo interno da borracha e fornecer incentivos para a instalação de indústrias de artefatos. No Brasil, mesmo com estas políticas governamentais que apoiavam a produção de borracha, o setor não mais se recuperaria e continuou estagnado até o início da II Guerra Mundial, em 1942 (PINTO, 1984).

Segundo Martinello (1985), o que resultou no ocaso do primeiro surto da borracha foi que as forças produtivas ficaram centralizadas num único produto para exportação, sujeitando-se às flutuações do mercado externo e não se verificando qualquer efeito multiplicador positivo para o desenvolvimento produtivo, econômico e social da região, com raras exceções para Belém e Manaus, centros que comercializavam com o exterior e tiravam algum benefício com estas transações. Após o declínio das atividades extrativistas, a maior parte dos seringais foi desativada, alguns seringueiros voltaram para seus Estados de origem e outros que, não tiveram como voltar, se estabeleceram em comunidades rurais da Amazônia e do Acre, vivendo da diversificação produtiva por meio da agricultura de subsistência e criação de pequenos animais (DUARTE, 1987; BATISTA, 2004).

Data deste período a primeira ocupação do Acre, feita ao longo dos rios, procurando áreas com maior incidência de seringueiras e sem preocupação rigorosa quanto à delimitação da área de terra, pois a legalização se dava através de acordos tácitos entre os seringalistas e sem considerar as bases jurídicas existentes (CAVALCANTI, 1983). A interpretação a respeito da formação do seringal é de que a apropriação se dava por meio da posse, vejamos:

29 A Lei nº 2.543-A, de 05.01.1912 e o Decreto Lei nº 9.521, de 17.04.1912 aprovavam o surgimento de indústrias de borracha em Belém e Manaus e a Lei nº 4.242, de 05. 01.1921 e o Decreto Lei nº 16.763, de 31.12.1924 davam incentivos fiscais para a instalação de indústrias de artefatos no Brasil.

O aspecto principal na formação de um seringal e de toda a economia gumífera é que nos ‘primeiros tempos, a posse era mansa. Não se legalizava. Ninguém cuidava de garantir-se ao amparo da legislação’. Além disso, o que valia era a maior ou menor riqueza de madeiras [...] Os poucos que se preocuparam em legalizar suas terras dirigiam-se ao Estado do Amazonas, que tinha jurisdição sobre as terras acreanas (CAVALCANTI, 1983, p. 31-32).

Os estudos de Reis (1982) e Cavalcanti (1983) destacam o primeiro ciclo da borracha como um período marcado por diversas disputas entre bolivianos e brasileiros pelo território do Acre, que ora era administrado por uma nação, ora por outra. O Peru também fez suas tentativas de ocupação na região do Juruá e Purus, inclusive chegando a fazer registro de terras. Com isso, o Acre teve a jurisdição de suas terras no Amazonas, posteriormente, pelo de um Protocolo assinado em 1898 esta jurisdição foi passada para a Bolívia, que ratificou todos os títulos recebidos do Amazonas. Quando foi proclamado o Estado Independente do Acre, Plácido de Castro determinou que todos os Títulos expedidos pelo Amazonas e Bolívia fossem apresentados para ratificação, além de discriminar terras públicas em nome de particulares. Tal como preconiza o Art. 2º do Decreto N. 1, do Estado Independente do Acre: “Serão validos os títulos de propriedades definitivos ou provisórios até o presente expedidos pela Bolívia ou pelo Estado do Amazonas, antes da ocupação do Acre por esta República” (CASTRO, 2002:123). Antes da incorporação do Acre ao território brasileiro, poucas e pequenas áreas foram tituladas nas condições acima descritas (SILVA,1990). Por fim, veio o Tratado de Petrópolis que tornou o Acre efetivamente brasileiro, administrado pelo governo federal brasileiro, organizado pelo Decreto nº 5.188, de 7 de Abril de 1904, que em seu Art. 2º determinava que o território do Acre se dividiria em três departamentos administrativos com as seguintes denominações: Alto Acre, Alto Purus e Alto Juruá.

O governo brasileiro se comprometeria a reconhecer os títulos expedidos nas condições acima descritas, o que só ocorreu pelo Decreto nº 10.105, de 5/03/1913, que, em seu Art. 3º, estabelecia que fossem “reconhecidos como legítimos os títulos expedidos pelos governos da Bolívia, do Estado do Amazonas e do ex-Estado Independente do Acre, antes da fundação de cada departamento, em virtude da lei n. 5.188, de 7 de abril de 1904.”

2.3.2. Acre anexado: o Segundo Ciclo da Borracha e Políticas Desenvolvimentistas e a Luta pela Terra

Depois do auge e o ocaso do primeiro “surto da borracha” e das iniciativas frustradas de investimentos por parte do setor privado por meio das ações de Henry Ford, foi com o advento da II Guerra Mundial que a borracha amazônica reconquista as atenções no

cenário externo em meados do século passado, pois os seringais existentes na Ásia, que abasteciam as indústrias europeias e americanas, foram tomados pelos exércitos japoneses, que pertenciam ao eixo nazifascista. Nesse contexto, restou aos ingleses e demais países aliados recorrer ao antigo fornecedor desta matéria-prima tão importante do ponto de vista econômico e vital para vencer a guerra.

Os estudos de Martinello (1985) sobre a “ressurreição” da atividade extrativa na Amazônia residem na constatação de que, desde a queda da produção de borracha amazônica, a Alemanha se tornou a responsável pela compra de 75% da produção brasileira para o abastecimento de seu parque industrial automobilístico e bélico. Por não dispor da borracha fornecida pelos seringais asiáticos (tomados pelos exércitos japoneses, aliados dos alemães na segunda guerra) e objetivando desbancar as relações comerciais entre Brasil e Alemanha, os EUA resolveram oferecer pelo produto brasileiro preços mais elevados que os cotados pela bolsa de valores de Nova York. Além disso, eles absorveram a produção de outros produtos estratégicos como manganês, cromato, berilo, titânio, diamantes industriais, entre outros. A importância deste novo ciclo é descrito por Paula (1991, p. 35) da seguinte maneira:

Com o advento da Segunda Guerra Mundial e a invasão do nordeste asiático pelos japoneses, os países industrializados do Ocidente foram duramente atingidos pela falta de uma matéria-prima indispensável naquele momento para a indústria bélica: a **borracha** (grifo nosso). Para contornar a situação a curto prazo, o governo dos Estados Unidos estabeleceu um acordo com o governo brasileiro. Foi o ‘Tratado de Washington’, com o objetivo de reativar a produção da borracha nativa na Amazônia.

No ano de 1942, o governo de Getúlio Vargas vislumbra a possibilidade de obter vantagens por meio da produção de borracha, pois este produto havia se tornado um dos mais importantes do mercado da guerra e das indústrias que representavam poderio econômico para alguns países. O período da II Guerra Mundial marcou a primeira experiência de intervenção do Estado na exploração do extrativismo vegetal da borracha, pois antes todos os incentivos à produção, financiamentos e mobilizações eram feitos exclusivamente pelo capital monopolista industrial. Foi no período da II Guerra Mundial (1939 a 1945) que o Estado assumiu todos estes papéis, inclusive sobre a reedição do sistema de aviação pelo Banco de Crédito da Borracha³⁰ (BCB). O Brasil, além de ter sido o maior exportador de borracha para a Alemanha, também assinou uma série de acordos diplomáticos com os EUA em que se presumiam acordos de cooperação técnica, científica e financeira entre os dois países (SOUZA, 2008).

³⁰ Criado pelo Decreto Lei Nº 4.451 de 09/07/1942.

A produção de borracha na Amazônia no período da II Guerra Mundial foi grandemente estimulada pelo do programa denominado de “Batalha da Borracha”, criando a Comissão de Controle dos Acordos de Washington pelo Decreto-Lei nº 4.523, de 25.06.1942. Entre outras coisas, nestes acordos estava explícito que os EUA se comprometiam a fornecer recursos para investir na produção da borracha, criar um fundo para a expansão da produção da borracha e exigiam, em contrapartida, o acesso exclusivo à matéria-prima do Brasil que excedesse seu consumo interno; estabelecimento de um preço básico para a borracha de qualidade; premiações para as exportações que ultrapassassem 5.000 toneladas; e aumento da produtividade caso houvesse necessidade por parte dos EUA. O Brasil designaria uma única agência para atuar nos seringais, nas fábricas nacionais e estrangeiras para comprar e vender borracha, inclusive estabelecer políticas de preços e, por fim, vinha a vigência final dos “Acordos de Washington”, que era de cinco anos, com possibilidade de reajuste de preços após o 2º ano, devido a fatores relacionados aos custos produtivos (MARTINELLO, 1985).

Desse modo, o capital externo e o governo brasileiro se mobilizaram para garantir o êxito e o envio da borracha da Amazônia para os EUA e demais países aliados. Nesse contexto, foram organizadas diversas políticas de incentivo à produção da borracha, bem como diversos argumentos de persuasão para atrair pessoas para coletar o látex. Atrair força de trabalho era uma necessidade urgente. Para isso, foram criados o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (Semta), pelo Decreto-Lei nº 4.481, de 17.10.1942, e a Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (Caeta), cuja responsabilidade era garantir o recrutamento maciço de mão de obra, especialmente de retirantes nordestinos que, assolados pela seca e enganados pelo Estado, rumaram para a Amazônia (PINTO, 1984; MARTINELLO, 1985). Em sua pesquisa sobre as consequências da “batalha da borracha” para o Vale Amazônico, Martinello (1985) apresenta depoimentos de imigrantes nordestinos que evidenciaram a precariedade das condições que estes grupos vivenciaram em sua terra natal e como estas políticas agiam para direcionar mão de obra para a Amazônia.

Com o objetivo de solucionar os problemas de saúde e abastecimento nos seringais, foram criados o Serviço Especial de Saúde Pública, programas de drenagem nas principais cidades e a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (Sava) pelo Decreto-Lei nº 5.044, de 04.12.1942. Também foram dados incentivos para a navegação para toda e qualquer atividade ligada à exploração de borracha, porém os maiores problemas ocorriam durante a viagem, como o caso de comida preparada sem os devidos cuidados e as

doenças tropicais, que, em muitos casos, resultavam em morte (MARTINELLO, 1985). Outra medida contida nos “Acordos de Washington” foi a criação do Banco de Crédito da Borracha (BCB), precursor do Banco de Crédito da Amazônia (BCA), posteriormente, Banco da Amazônia Sociedade Anônima (BASA), detentor do monopólio estatal sobre o controle de compras e vendas da borracha, responsável pela política de preços da matéria-prima e financiador da atividade extrativista (PINTO, 1984; MARTINELLO, 1985; BATISTA, 2004).

Diante de todos estes acontecimentos, o Estado assume o papel de “vilão”, pois ao recrutar contingentes de trabalhadores que viviam sem opção de trabalho e em condições de miséria e seca no nordeste, engana-os dando a opção de escolher entre ir para a Guerra ou extrair borracha na Amazônia. Dá ainda a garantia de que se optassem pelas atividades ligadas ao extrativismo da borracha, seu status seria equiparado àquele do serviço militar na guerra. Os programas de saúde pública e drenagem infelizmente não lograram êxito, e o BCB, que posteriormente, se transformaria em Basa, substituiria o papel das casas exportadoras e aviadoras na nova roupagem do sistema de aviamento e escravização de seringalistas e seringueiros por meio da dívida (SOUZA, 2008). O término da segunda guerra mundial no ano de 1945 garantiu a reativação dos seringais asiáticos, que tinham melhores técnicas de produção e coleta, maior produtividade, melhor qualidade do produto e custos mais reduzidos. Com isso, todos os incentivos destinados à exploração de borracha cessaram e houve uma desvalorização dos preços das terras outrora destinadas à prática do extrativismo vegetal da borracha (MARTINELLO, 1985). Diante deste cenário, o que se percebeu foi que mais uma vez o capital externo migra de foco, e a produção gumífera da Amazônia e do Acre entra novamente em crise.

Com a reativação produtiva dos seringais asiáticos, desarticulou-se a produção amazônica, os seringalistas endividados abandonam suas terras, as imensas áreas ficaram ociosas, parte delas são repassadas aos financiadores e a maioria dos seringais foi literalmente desativada. Com isso, muitos seringais localizados nas proximidades das cidades do Acre tiveram suas áreas loteadas e inseridas em planos de colonização (DUARTE, 1987). Dados em relação às terras do Acre outros aspectos foram levantados nos estudos de Calixto *et. al.* (1984), a saber, os índices de preços das terras começaram a ficar baixos, houve incentivos fiscais e creditícios para aquisição de terras e foram abertos caminhos para a entrada do movimento especulativo fundiário. Esse foi o “pano de fundo” para as grandes transformações ocorridas nos anos que se seguiram e caracterizaram a modernização da agricultura, figurando como um período de intensas modificações nas estruturas agrárias e nas relações produtivas

da Amazônia e do Acre, que passaram a ser a nova fronteira agrícola em expansão. Desse modo, durante os anos de 1960 e 1970, o Brasil passa por transformações políticas que repercutiram na visão de desenvolvimento para a Amazônia, com repercussões no Acre.

Para Almeida (1998), o progresso era uma bandeira levantada por várias nações e o Estado era visto como impulsionador da modernização, do desenvolvimento econômico e técnico. Durante o governo militar, as opções econômicas e geopolíticas foram os dois objetivos norteados pelo Estado para o processo de desenvolvimento e integração amazônica, além de atender à dinâmica do capital na região. Segundo Loureiro e Pinto (2005), na visão do governo militar, os principais obstáculos ao desenvolvimento de regiões “atrasadas economicamente” como a Amazônia eram por conta de problemas como a insuficiência de capitais produtivos e de infraestruturas capazes de pôr em marcha novos investimentos. Isso só seria possível, no norte do Brasil, com a desarticulação do extrativismo pelo uso de inúmeras ações que variaram desde cortes de empréstimos aos seringalistas produtores de borracha sem nenhum tipo de aviso, a consideráveis incentivos fiscais aos empresários ligados às frentes agropecuárias. Foi nesse sentido que Cardoso e Muller (1977 *apud* SOUZA, 2008), enfatizaram que na Amazônia, em particular no Acre, a extração vegetal se enfraqueceu, e o extrativismo vegetal da borracha foi aos poucos cedendo lugar a outras atividades econômicas, especialmente para a pecuária. Desse modo, os anos de 1970, vão significar um período de mudanças radicais no cenário agrário do Acre.

Para expandir cada vez mais o capitalismo desenvolvimentista para o espaço amazônico, o governo federal brasileiro utilizou os mais diversos expedientes para atender aos interesses estrangeiros e atrair capital para a região: a venda de grandes extensões de terra a preços baixos foi a opção dada. Segundo Duarte (1987), uma importante fonte para financiar tais aquisições foram os incentivos fiscais criados com a finalidade de atrair investimentos nacionais e estrangeiros para a região. No caso específico do Acre, o governo local também aderiu a esta política para captar maior volume de investimentos, divulgando venda de terras a baixos preços dentro e fora das fronteiras do Estado nos mais variados veículos de comunicação (SOUZA, 2002). De acordo com Calixto *et. al.* (1984:205), para convencer o empresariado externo e atrair recursos para a região, o lema adotado pelo governo estadual era: “ PRODUZIR NO ACRE, INVESTIR NO ACRE, EXPORTAR PELO PACÍFICO”. Nesse sentido, o processo de divulgação e abertura das portas do Acre aos diversos compradores vindos do centro-sul do país e a venda indiscriminada de imensas áreas de terras a preços baixos foram extremamente nocivos às comunidades que viviam na floresta.

No Acre, os grandes empresários, os grileiros e especuladores chegaram antes (dos pequenos produtores que procuravam terras para trabalhar) e se lançaram vorazmente à compra de terras em todo o Estado. (...) Os casos que ainda hoje são contados no Acre descrevem vendas desde 30 centavos até dois cruzeiros por hectare, o que era inteiramente defasado em relação ao então preço médio da terra no Brasil. (Oliveira, 1982, p. 51)

Esse movimento crescente de compra de terras mostrou o caráter especulativo que pairava sobre a aquisição de grandes áreas territoriais no Acre, potencializando ainda mais a concentração de uma estrutura fundiária que, historicamente, já era concentrada. Em seus estudos sobre o caráter especulativo da compra e venda de terras do Acre, Silva (1990) questiona a destinação dos diversos incentivos fiscais e creditícios assinalando que a especulação fundiária era composta de algumas facetas, tais como reserva de valor, desvio de recursos públicos obtidos por programas especiais, inclusive falsificação de documentos. A rota da especulação fundiária vivenciada no Acre foi traçada por Silva (1990, p. 46), da seguinte forma:

Da simples compra de terras mantida como reserva de valor, à espera da valorização que a inflação alimenta, passando pela aquisição de grandes áreas posteriormente retalhadas e revendidas com lucros astronômicos, pela falsificação de documentos de propriedade pelo desvio de recursos obtidos através de programas especiais, onde a terra é dada como garantia, etc.

Após a enxurrada de incentivos fiscais e financeiros para a aquisição de terras no Acre, muitos foram os casos de falsificação de documentos para a posterior regularização. A esse respeito, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Fundiário a Terra, foi enfática ao mencionar um dos mais emblemáticos casos de grilagem de terras no Acre, a saber:

Sem dúvida, o caso Coloama é o mais escandaloso dos que se conhece no Acre, como grilagem de terras. A empresa foi a primeira a chegar no começo de 1972, portanto, teve chance de adquirir boas áreas pelos menores preços. Somente nas margens da BR-364, a poucos quilômetros de Sena Madureira, comprou 500.000 hectares, onde procurou desenvolver cinco projetos com recursos do Probor,, Proterra, Sudam e Basa. [...] No cartório de Sena Madureira, entre as transações espúrias realizadas pela Coloama, consta a compra do seringal Sobral, de Luzanira e Jaime Meireles, em que uma pessoa falecida um ano antes ‘ aparece ’ assinando a escritura de compra e venda, na presença do Escrivão. [...] Em apenas quatro anos, essas terras repassadas por grileiros no Acre atingiram uma valorização de 2000 por cento. (SILVA,1990, p. 47)

Segundo Batista (2004), o conjunto de políticas desenvolvidas na Amazônia e Acre a partir de 1970 modificou a estrutura agrária da região. A terra passa a ser um ativo ora usado para especulação, ora usado para a pecuária, e as áreas mais valorizadas eram aquelas

localizadas próximo às rodovias (SILVA, 1981; CAVALCANTI, 1983; SILVA, 1990). Como resultado deste conjunto de políticas, conjugado com as diversas faces da especulação, as terras que outrora pertenciam aos povos tradicionais da floresta³¹, passaram a fazer parte do patrimônio dos compradores “paulistas³²”, assumindo uma nova dimensão, usadas essencialmente como reserva de valor. De acordo com Calixto *et. al.* (1984), no período de 1972 a 1974, aproximadamente 1/3 das terras do Acre teriam sido vendidas a grupos de empresários oriundos de Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina, São Paulo, entre outros. De acordo com Souza (2008), ao adquirir grandes extensões de terras, os “paulistas” expulsavam duramente os povos tradicionais dos espaços recém-adquiridos e introduziam na região a pecuária extensiva, transformando parte da estrutura da floresta em pastagens, mostrando sua total falta de compromisso com a preservação da estrutura da floresta e com os aspectos socioculturais daqueles que há muito ali residiam. Tal ação redundou na ocorrência de uma série de expulsão de seringueiros das terras onde viviam e, sem ter para onde ir, o fluxo migratório para as cidades foi inevitável. Os principais métodos de expulsão ocorridos no meio rural do Acre foram descritos pelo bispo da Prelazia do Acre e Purus, Dom Moacir Grechi, em seu depoimento à CPI do Sistema Fundiário, em que declarou:

- a) – Não fornecimento de mercadorias para os seringueiros, obstrução de varadouros, proibição de desmatar e fazer roçados;
- b) – Destruição de plantações, invasão de posses derrubadas até perto das casas dos posseiros, deixando-os sem ou quase sem terra para trabalhar;
- c) – Compra de posses e benfeitorias por preços irrisórios ou, quando muito, em troca de uma área muito inferior ao módulo, que não permitirá ao posseiro e família trabalhar e progredir;
- d) – Atuação de pistoleiros que amedrontam os posseiros numa guerra psicológica através de ameaças ou mesmo com espancamentos e outras violências;
- e) – Ameaças feitas por policiais a serviço de proprietários; prisões de posseiros por questões de terras sem ordem judicial ou por ordem judicial sem que tenham sido movida a ação competente. (DUARTE, 1987, p. 63).

Este conjunto de arbitrariedades contra aqueles que ocupavam as terras recém-compradas pelos “paulistas” compunham o cerne de inúmeras denúncias de expulsão ou tentativas de expulsão em todos os “rincões” do Acre. Um caso que sintetiza o modo violento destas ações foi descritos da seguinte forma por Dom Moacir Grechi, em seu depoimento à CPI do Sistema Fundiário:

31 A categoria ‘povos tradicionais da floresta’ é uma categoria analítica e uma categoria política utilizada para se referir aos moradores típicos das matas da região amazônica, tais como índios, seringueiros, posseiros, extratores de castanha do Brasil e ribeirinhos.

32 Denominação comumente atribuída aos compradores de terras vindos do centro sul e sudeste do Brasil.

Cometeram-se aí as maiores barbaridades: foram contratados pistoleiros que intimidaram 70 famílias de posseiros, submetendo-as a uma série de humilhações. Os jagunços, com revólveres na cintura, impediam os posseiros de fazerem os roçados, de reformarem suas casas e até mesmo de fazerem reuniões de caráter religioso. Depois de tantas ameaças e humilhações, nem todos conseguiram suportar AA situação; abandonavam suas posses e, para viver, tinham que se submeter em desmatamentos para aqueles mesmos que os expulsaram das terras. (DUARTE, 1987, p. 64)

Não restam dúvidas de que foi a competitividade da produção asiática, por meio da modernização da agricultura pós 1960 e o apoio incontestado do Estado para transferir a agregação de valor do extrativismo para a pecuária que contribuiu para a desestruturação econômica do extrativismo vegetal praticado seringueiros, o financiamento e a mercantilização de terras para os grandes grupos econômicos, resultando na expulsão de diversas famílias. Todas as comunidades tradicionais da floresta fossem índios, posseiros, colonos, seringueiros ou ribeirinhos, tiveram algum tipo de prejuízo e perderam as terras que há muito ocupavam. Os destinos dos que foram expulsos foram os mais variados: procuravam antigos seringueiros para trabalhar no extrativismo, viraram “peões” trabalhando em fazendas, apossaram-se de antigos seringais e trabalhavam de modo autônomo, mudaram-se para a Bolívia e grande parte foi para as cidades (CAVALCANTI, 1983; DUARTE, 1987; SILVA 1990). Os que ficaram sem opção de moradia migraram para as cidades acreanas ao longo das décadas seguintes e, formaram, nelas, as periferias³³ e todos os problemas decorrentes dessa constituição. A esse respeito, Silva (1990, p. 54) destaca:

O capital ocupou a terra, acelerou a desarticulação da economia tradicional, expropriou e expulsou, gerando uma massa crescente de desempregados que, desalojados e sem perspectivas no campo, migram para as cidades, alimentando, talvez a ilusão de novas oportunidades de emprego. O que acontece é que esses migrantes, na maioria ex-seringueiros, passam a ocupar as periferias das cidades, principalmente de Rio Branco, capital e principal centro urbano do Estado, dando origem ao surgimento de grandes bairros marginais.

Após perderem seus espaços no meio rural e seguir para as cidades, as famílias tinham as seguintes opções de sobrevivência: para os homens, desempenho de pequenos serviços como o comércio ambulante, limpezas de carros e terrenos, além de pequenos serviços braçais; já para as mulheres, restava-lhes a opção de se tornarem domésticas em casas de família. Em muitos casos, por não disporem de oportunidades como trabalho e moradia, homens e mulheres enveredavam para as práticas de infrações como tráfico de

33 As características gerais destas periferias são: a falta de oportunidades de trabalho, a miséria, a prostituição e péssimas condições de domicílio.

drogas, roubos e furtos, além de alcoolismo e prostituição (HENRIQUE, 2001). Não demoraria muito para eclodir nos campos político e social, um dos mais marcantes episódios da História do Acre, a “luta pela posse da terra”, em que foi uma batalha onde as populações banidas de suas terras montavam resistência contra os movimentos especulativos de terras nesta região, tal como descreve o trecho abaixo.

A luta pela terra continua. A concentração fundiária, que é uma característica histórica da região, aumenta, assim como a violência contra os trabalhadores rurais. A luta pela reforma agrária, pela resolução dos problemas fundiários passa então a ser a bandeira dos seringueiros e dos trabalhadores rurais em geral no Estado (COSTA FILHO, 1995, p. 19).

As primeiras ações de resistência por parte dos seringueiros vieram na forma de “empate”³⁴, uma ação que surgiu em oposição ao ato de derrubada de florestas para a formação de pastagens. Desse modo, numa atitude extremada, vários seringueiros se juntavam e partiam de encontro aos tratores, motosserras e jagunços contratados para expulsar famílias e derrubar vegetação para formar pastagens (SOUZA, 2002). Posteriormente, organizações se uniram para apoiar as famílias que ainda permaneciam na terra suportando as investidas de grileiros e fazendeiros, passaram a contar com uma significativa ajuda para amenizar a gananciosa e desmedida corrida pelas terras do Acre. De acordo com Souza (2008), este amparo veio na forma de três forças: a imprensa regional, a Igreja Católica por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Esses apoios conseguiram diminuir os fluxos de transações com as terras acreanas. A ação destas entidades foi vital para frear o processo de expulsão dos seringueiros de suas terras e desenvolver propostas que visavam não só ao esclarecimento dos trabalhadores, mas também os incentivavam a permanecer nas terras que eram suas.

A partir de 1975, o governo do Acre tentou reverter a política de venda de terras e também conter o êxodo rural, implantando um conjunto de políticas que, segundo sua concepção, beneficiaria o homem do campo. Neste ensejo, foram criados os projetos de colonização agrícola tradicionais como os Núcleos de Apoio Rural Integrados (Naris) e os Projetos de Assentamento Dirigidos (PADs) no Estado, na segunda metade dos anos de 1970 (SOUZA, 2008). Estas propostas de assentamento tradicionais como Naris e, posteriormente, os PADs, foram implementados dentro de uma perspectiva que pretendia propiciar àquelas famílias o acesso a terra, renda, educação, entre outros amparos legais e, portanto, longe da

34 Ação empreendida por um grupo de seringueiros, acompanhados de suas famílias, objetivando impedir o desmatamento. Mais detalhes ver Cavalcanti (1983), Duarte (1987) e Souza (2002).

marginalização urbana. Neles, a base produtiva era composta basicamente pela agricultura de subsistência (arroz, feijão, milho e mandioca) e criação de pequenos animais. Os estudos desenvolvidos por Aranha (2006) mostram que os maiores entraves a estas modalidades de assentamento eram a distância dos centros urbanos, falta de infraestrutura, dificuldades de transporte e escoamento da produção, além da falta de incentivos como acompanhamento na assistência técnica ou acesso a créditos. Paralelamente a isso, a forma de uso da terra neste modelo de colonização era a prática da agricultura migratória ou itinerante³⁵ em que o plantio das culturas é feito após a derrubada e a queima da floresta primária ou capoeira, o que, ano após ano, aumentava as áreas desmatadas (BATISTA, 2004). A criação destes projetos de colonização no entorno das cidades e as respectivas alocações das famílias outrora banidas de suas terras amenizaram, em parte, a intensidade das reivindicações dos movimentos sociais que defendiam uma solução para os problemas daqueles que foram duramente escorraçados dos locais onde moravam.

Depois deste conjunto de compras de terras, grilagens, conflitos e formulação de diversas políticas de assentamentos, a situação fundiária do Acre, continua com elevada concentração de terras. O capítulo seguinte traz uma abordagem contemporânea sobre as formas de ocupação e uso do território acreano, especialmente no meio rural.

35 Prática ancestralmente realizada por populações tradicionais, ela pode consistir numa das principais formas de devastação de áreas florestais, pois o local aberto com fins agrícolas é utilizado no máximo por três anos. Após esse período, verificam-se queda na fertilidade do solo e necessidade de abertura de novas áreas para plantio.

CAPÍTULO 3. A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO ACRE

Simplemente constatamos que, ao longo de um século, nas lutas, nos ciclos e fases da economia, nas migrações, nas enchentes e vazantes dos rios, na abertura de estradas, nas aldeias, vilas e cidades, o Acre foi se fazendo o que hoje é. (ACRE, 2006, p. 10)

Este capítulo faz uma breve caracterização da situação fundiária do Acre, enfocando as formas de utilização e uso das terras do Estado na atualidade. Neste sentido, foram feitas considerações sobre a área inserida em faixa de fronteira, cadastros institucionais e a gestão de terras públicas nas mais diversas modalidades de assentamentos.

3.1 Caracterização e Uso das terras no Acre

O estado do Acre foi o último a ser incorporado à República Federativa do Brasil, tinha seu território pertencente à Bolívia e foi anexado ao território brasileiro pelo Tratado de Petrópolis, assinado em 17 de novembro de 1903. Está situado no extremo sudoeste da Amazônia brasileira, na região Norte do Brasil. Ocupa uma área territorial de 16.422.136 hectares, o que representa 1,93% da superfície territorial do Brasil. Tem seus limites internacionais com Bolívia e Peru e, nacionalmente, faz fronteira com os Estados do Amazonas e Rondônia. Segundo o IBGE (2010), o Acre tem duas mesorregiões: os Vales do Acre e Juruá.

Segundo Acre (2006), as terras urbanas do Estado estão distribuídas nas 22 (vinte e duas) sedes de seus municípios, que foram formados por pequenas vilas originadas dos antigos seringais, cuja atividade econômica principal era o extrativismo vegetal da borracha. Atualmente, a gestão territorial das áreas urbanas do Acre apresenta grandes deficiências nos serviços de regularização fundiária, de planejamento urbano, mapeamento de áreas de vulnerabilidade ambiental e implantação de planos diretores municipais, prestação de serviços de moradia, pavimentação, saneamento básico, entre outros.

Do ponto de vista político-administrativo, o Acre está dividido em cinco regionais de desenvolvimento, que correspondem às microrregiões do IBGE e segue a distribuição das bacias hidrográficas dos principais rios do Estado: Juruá, Tarauacá/Envira, Purus, Baixo Acre e Alto Acre (ACRE, 2006.). Tais informações podem ser constatadas na Figura 13.

Figura 13 - Localização do Acre na América do Sul e Brasil



Fonte: Acre, 2006, adaptado.

Os dados contidos na Tabela 5 mostram a divisão territorial do Acre por Mesorregiões, Regionais e Municípios. Dela, pode-se deprender que a Mesorregião do Juruá é a maior, com 52,10 % da extensão territorial do Estado. Em termos de percentuais de extensão territorial, entre as cinco regionais de desenvolvimento, as maiores são: Tarauacá/Envira com 32,59%; Purus com 24,67%; Juruá com 19,51%; Baixo Acre com 13,54%; e Alto Acre com 9,69% (ACRE, 2006).

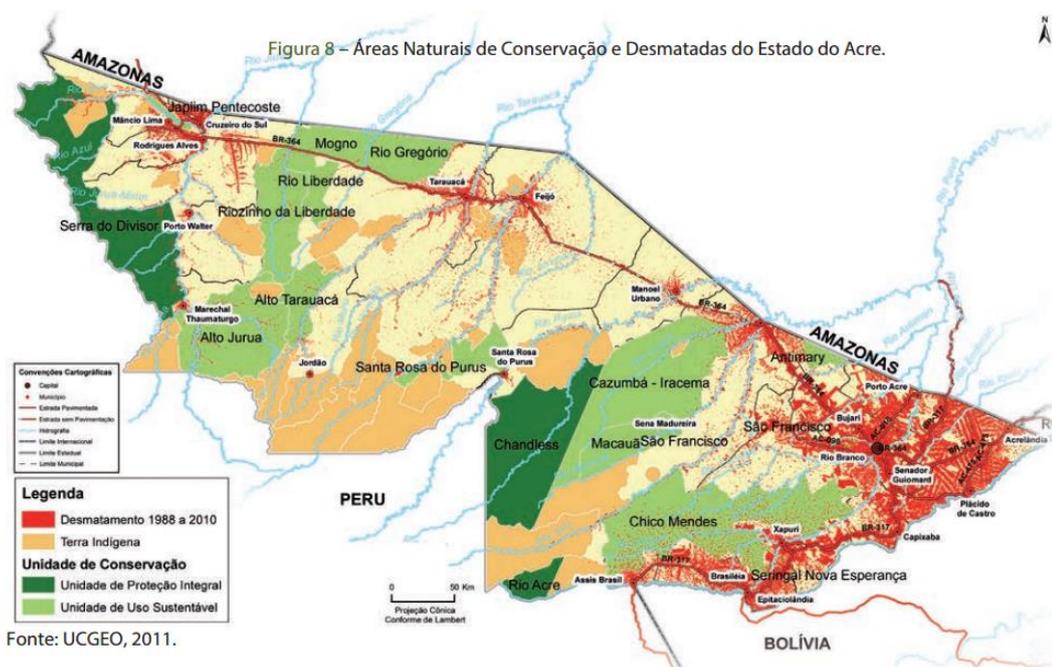
Tabela 5 - Divisão Territorial do Acre por Mesorregiões, Regionais e Municípios

Mesorregiões e regionais	Municípios	Proporção da área (%)
Mesorregião Vale do Acre		47,9
Regional Purus	Manoel Urbano	24,67
	Santa Rosa do Purus	
	Sena Madureira	
Regional Baixo Acre	Acrelândia	13,54
	Bujari	
	Capixaba	
	Plácido de Castro	
	Porto Acre	
	Senador Guiomard	
	Rio Branco	
Regional Alto Acre	Assis Brasil	9,69
	Brasiléia	
	Epitaciolândia	
	Xapuri	
Mesorregião Vale do Juruá		52,1
Regional Juruá	Cruzeiro do Sul	19,51
	Mâncio Lima	
	Marechal	
	Thaumaturgo	
	Porto Walter	
	Rodrigues Alves	
Regional Tarauacá - Envira	Feijó	32,59
	Jordão	
	Tarauacá	

Fonte: Acre: 2013, com adaptações.

A Figura 14 mostra que o Estado do acre tem uma ampla cobertura florestal, o que corresponde a 88% do território, e algumas áreas despontam para o desmatamento, especialmente, aquelas próximas aos centros urbanos e malhas viárias, como é o caso da BR 364, estradas e ramais próximos aos Assentamentos localizados nas Regionais do Alto e Baixo Acre, que, juntas, são responsáveis por 72% da área total desmatada no Estado. A bacia do Rio Acre é a mais afetada em função da ocupação desordenada ocorrida nas décadas de 1970 e 1990 (ACRE, 2006).

Figura 14 - Áreas naturais de conservação e Desmatadas do Acre



Fonte: Acre, 2006.

A alteração da Linha Cunha Gomes (LCG), causou alteração nos limites municipais e com os Estados vizinhos. A Tabela 6 mostra a área territorial do Acre e de seus Municípios com a demarcação da antiga e da nova Linha Cunha Gomes. Com a nova demarcação, a maioria dos municípios obteve ganho territorial, com destaque para Feijó e Tarauacá, que ganharam, respectivamente, 525.120,27 e 407.847,09 hectares. Por outro lado, em numeração vermelha, os municípios de Brasiléia, Bujari, Capixaba, Jordão, Plácido de Castro, Porto Acre, Rio Branco, Rodrigues Alves e Sena Madureira tiveram diminuição de seu território. Especialmente, Sena Madureira e Jordão, que obtiveram, respectivamente, decréscimos de 156.495,57 e 133.485,99 hectares.

Tabela 6 - Área Territorial do Estado e Municípios

Estado/Municípios	Área antiga¹ (ha)	Área nova² (ha)	% do Estado	Diferença (ha)
Acre	15.193.200,00	16.422.136,05	100	1.228.936,06
Acrelândia	160.970,00	181.377,95	1,1	20.407,95
Assis Brasil	165.930,00	497.663,26	3,03	331.733,26
Brasiléia	435.640,00	391.827,62	2,39	-43.812,38
Bujari	339.790,00	303.728,82	1,85	-36.061,18
Capixaba	174.000,00	169.649,98	1,03	-4.350,01
Cruzeiro do Sul	788.150,00	881.636,74	5,37	93.486,74
Epitaciolândia	165.930,00	165.504,42	1,01	-425,58
Feijó	2.271.260,00	2.796.380,27	17,03	525.120,27
Jordão	669.550,00	536.064,01	3,26	-133.485,99
Mâncio Lima	469.220,00	550.223,04	3,35	81.003,04
Manoel Urbano	947.720,00	1.063.529,94	6,48	115.809,94
Marechal				
Thaumaturgo	770.060,00	819.027,41	4,99	48.967,41
Plácido de Castro	205.560,00	194.526,28	1,18	-11.033,72
Porto Acre	292.300,00	260.887,80	1,59	-31.412,20
Porto Walter	609.340,00	645.313,64	3,93	35.973,64
Rio Branco	996.240,00	883.143,74	5,38	-113.096,26
Rodrigues Alves	331.850,00	307.794,58	1,87	-24.055,42
Santa Rosa do Purus	604.970,00	614.026,44	3,74	9.056,44
Sena Madureira	2.529.670,00	2.373.174,43	14,45	-156.495,57
Senador Guiomard	180.640,00	232.063,35	1,41	51.423,35
Tarauacá	1.612.050,00	2.019.897,09	12,3	407.847,09
Xapuri	472.360,00	534.695,24	3,26	62.335,24

Fonte: ACRE, 2010, com adaptações.

Nota: (1) Limites da Antiga LCG

(2) Limites da Nova LCG

A Tabela 7 e o Gráfico 6 comprovam que o Estado do Acre, nas últimas décadas vivencia uma avassaladora urbanização. Para Veiga (2001), o "grau de urbanização" de uma dada região corresponde à porcentagem de pessoas que residem nas sedes de municípios e de distritos, independentemente de considerar suas características geográficas. Segundo dados do IBGE (2010), a população do Acre é de 733.559 habitantes, cerca de 0,38% da população brasileira.

Tabela 7 – População Urbana e Rural do Acre de 1960 a 2010

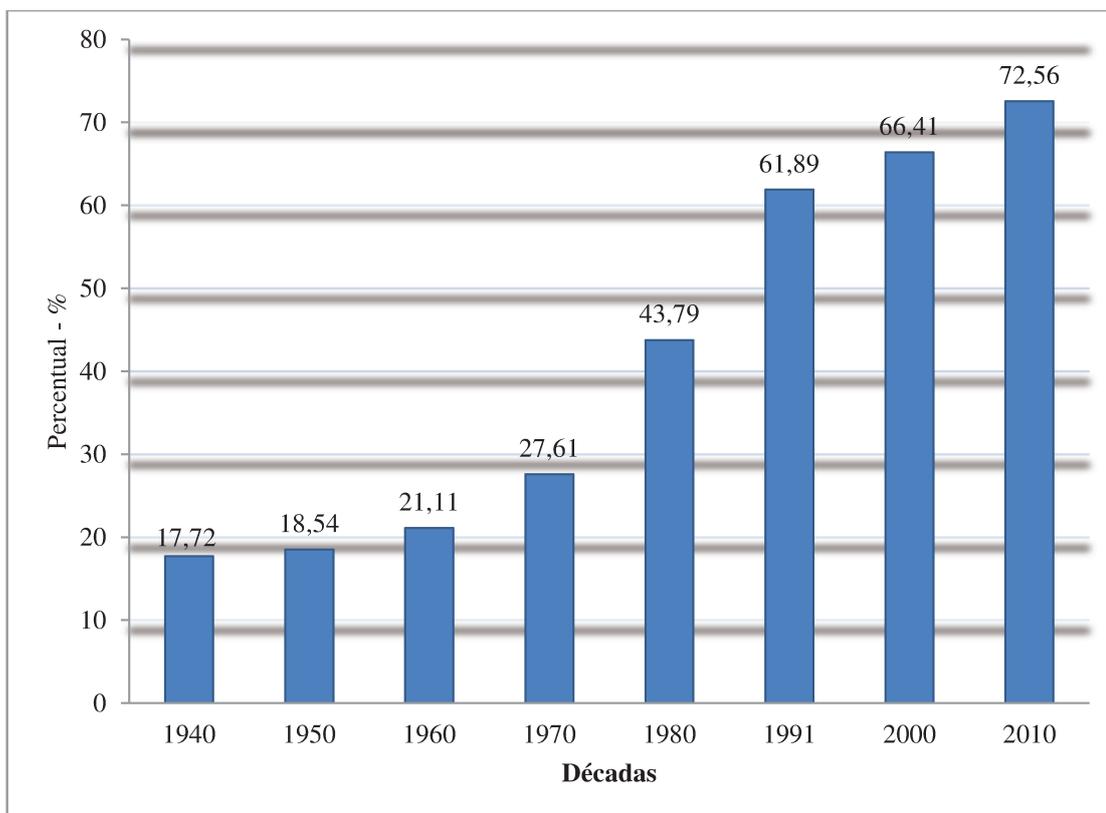
Ano	População Urbana		População Rural		Total
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
1960	33.534	21,11	125.318	78,89	158.852
1970	59.307	27,55	155.992	72,45	215.299
1980	132.174	43,82	169.431	56,18	301.605
1991	258.520	61,88	159.198	38,12	417.718
2000	371.223	66,54	186.659	33,46	557.882
2010	532.279	72,56	201.280	27,44	733.559

Fonte: IBGE - Censos Demográficos - 1960, 1970, 1980, 2000, 2010.

A Tabela 9 mostra que a maioria da população residia no meio rural, mas ao longo dos anos, esta tendência mudou e a população urbana do Estado passou a ser maior. Os dados do Gráfico 6 mostram que, no Acre, o crescimento da população urbana, que era de 17,72% em 1940, saltou para 72,56% em 2014. Ou seja, a partir de 1991, a população residente na sede dos municípios do Acre passou a ser maior. Segundo Oliveira (1985), a desestruturação dos seringais, pela mercantilização de terras para os grandes grupos econômicos do país, provocou considerável processo de expulsão de diversas famílias, que sem opção de moradia, migraram para as cidades acreanas ao longo das décadas seguintes, formando, nelas, as periferias³⁶ e todos os problemas decorrentes dessa situação. Para Buainain e Garcia (2013), uma das motivações para o aumento da migração urbana é a busca por melhores condições de vida, que podem ser propiciadas por melhores salários. Com a urbanização, o que vem se nota ao longo dos anos é uma grande concentração de renda nos centros urbanos.

36 As características gerais destas periferias são: a falta de oportunidades de trabalho, a miséria, drogas no seio da juventude, a prostituição e péssimas condições de domicílio.

Gráfico 6 - Taxa de Urbanização do Acre



Fonte: IBGE - Censos Demográficos - 1960, 1970, 1980, 2000, 2010.

Quando analisamos os dados contidos na Tabela 8, que, detalha o índice de Gini³⁷ da renda domiciliar *per capita* dos Municípios do Acre nas décadas de 1991, 2000 e 2010, percebemos que os municípios do Acre sempre apresentaram desigualdade de renda, ou seja, há concentração. Percebemos que alguns municípios ainda não eram emancipados em 1991, por este motivo não há dados relativos a este período. Mas em períodos seguintes, percebeu-se elevada desigualdade de renda.

³⁷ Segundo Hoffmann (1998), o Índice de Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de qualquer tipo de indicador renda, de terra dentre outros em um determinada grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos “mais pobres e dos mais ricos” do grupo. Numericamente, varia de 0 (zero) a 1 (um), quanto mais próximo de 0, representa a situação de que todos têm a mesma renda e, quanto mais próximo de 1, significa concentração da renda.

Tabela 8 - Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* dos Municípios do Acre - 1991, 2000 e 2010

Município	1991	2000	2010
Acrelândia	*	0,619	0,546
Assis Brasil	0,457	0,579	0,623
Brasiléia	0,571	0,614	0,594
Bujari	*	0,687	0,583
Capixaba	*	0,546	0,563
Cruzeiro do Sul	0,589	0,611	0,644
Epitaciolândia	*	0,567	0,607
Feijó	0,560	0,648	0,677
Jordão	*	0,710	0,711
Mâncio Lima	0,480	0,649	0,610
Manoel Urbano	0,667	0,649	0,594
Marechal Thaumaturgo	*	0,703	0,594
Plácido de Castro	0,540	0,537	0,575
Porto Acre	*	0,538	0,612
Porto Walter	*	0,488	0,609
Rio Branco	0,604	0,622	0,612
Rodrigues Alves	*	0,600	0,646
Santa Rosa do Purus	*	0,573	0,776
Sena Madureira	0,589	0,616	0,548
Senador Guiomard	0,529	0,570	0,560
Tarauacá	0,562	0,670	0,648
Xapuri	0,516	0,554	0,590
Total	0,626	0,648	0,639

Fonte: IBGE -Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010.

O Produto Interno Bruto³⁸ (PIB) é um dos principais indicadores do potencial da economia de uma dada região. Ele revela o valor global de toda a riqueza (bens, produtos e serviços) produzida por esta região em um determinado período, geralmente um ano. Segundo Ribeiro, Teleginski, Souza, Gugelmin (2010), para a composição do PIB, considera-se o valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas, que abrangem os setores agropecuário (agricultura, extração vegetal e pecuário), industrial (extração mineral, transformação, serviços industriais de utilidade pública e construção civil) e de serviços (comércio, transporte, comunicação, serviços da administração pública e outros serviços).

A Tabela 9 expõe o PIB do Acre a preços correntes, PIB *per capita* e o percentual

³⁸O PIB é medido pelo IBGE de acordo com a metodologia proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU).

de variação real anual por setor de atividade, no período de 1996 -2010. Os dados revelam que no decorrer dos anos, houve aumento nos valores de PIB a preços correntes e *per capita*. Além de aspectos ligados à urbanização, insere-se na explicação a introdução de algumas ações como as políticas de plano de carreira dos servidores públicos do Estado, políticas de estímulo à produção local e ações de formação e fortalecimento de atividades industriais, o que garante o aumento na massa salarial e do consumo. No que se refere à Variação Real Anual (%) por Setor de Atividade, observamos que o setor agropecuário, ligado a atividades de agricultura, extração vegetal e pecuária, foi o que teve melhor desempenho no período analisado. Como justificativa para este desempenho, convém mencionar a criação da fábrica de preservativos com borracha natural, a presença das cooperativas de castanha, Lei de subsídios para borracha, os Programas de compra de produtos agrícolas *in natura* para que as escolas do Estado ofereçam alimentos regionais na merenda escolar, caso das frutas, arroz, macaxeira e milho, o fortalecimento da atividade pecuária e seus derivados, caso da carne, leite ovos e demais derivados. Em síntese, atividades ligadas a terra.

Tabela 9 - PIB do Acre a preços correntes, *per capita* e por setor de atividade – 1996-2010

Ano	Produto Interno Bruto		Variação Real Anual (%) por Setor de Atividade		
	Preços correntes	<i>Pib per Capita</i>	Agropecuária	Indústria	Serviços
1996	1.460	2.884	-10,8	1,2	5,4
1997	1.555	2.993	-21,8	4,6	2,7
1998	1.694	3.182	13,3	4,1	3,2
1999	1.867	3.334	16,5	4,5	2,2
2000	2.154	3.739	2,8	6,5	3,7
2001	2.475	4.176	1,7	11,6	3,1
2002	2.868	4.707	3,3	4,1	4,9
2003	3.305	5.278	10,3	-4,6	4
2004	3.940	6.251	5,4	13,1	7,2
2005	4.483	6.694	5,8	11,3	6
2006	4.835	7.041	-6,6	18,4	5,5
2007	5.761	8.789	9,8	11,7	4,5
2008	6.730	9.896	14,7	5,8	4,8
2009	7.386	10.687	-3,1	-1,2	2,4
2010	8.477	11.567	21,1	12,07	7,5

Fonte: IPEADATA, 2014.

Para descrição das formas de uso das terras do Acre, utilizamos os dados do último Censo Agropecuário realizado no Brasil, no ano de 2006. Na Tabela 10, analisou-se a

forma de obtenção da terra no Acre. Ficou evidente que a maior forma de acesso a terra foi feita pela compra de particular, totalizando 56,76% dos estabelecimentos pesquisados (13.465 estabelecimentos). A segunda mais expressiva forma de acesso a terra foi a titulação dada por programas de reforma agrária, ou seja, projetos que foram se emancipando e expedindo títulos aos residentes. A terceira forma de acesso a terra no Acre foi por usucapião. Isso mostra como o sistema de posse ainda continua em vigor e durante a realização do Censo Agropecuário, 6,68 % dos entrevistados nessa categoria tiveram o acesso a terra. 12% tiveram acesso a terra por meio de herança e doações e, 3, 34% afirmaram não saber como teve acesso a terra.

Tabela 10 - Forma de obtenção da terra no Acre – 2006

Forma de obtenção das terras	Acre	
	Número de estabelecimentos (Unidades)	%
Compra de particular	13.465	56,76
Titulação via reforma agrária, programa de reassentamento ou aguardando titulação	4.446	18,74
Usucapião	1.584	6,68
Herança	1.442	6,08
Doação particular	1.215	5,12
Compra via crédito fundiário	195	0,82
Outra forma	769	3,24
Não sabe	792	3,34
Total	23.908	101

Fonte: Censo Agropecuário, 2006.

Os dados contidos na Tabela 11 evidenciam que 63,30% das formas de utilização da terra correspondem a matas/florestas, o que representa 2.233.291 hectares. Por sua vez, 964.536 de hectares são de áreas de preservação, reserva legal ou sistemas agro florestais. Nesta forma de uso, as atividades econômicas mais desenvolvidas são a extração de produtos florestais madeireiros, não madeireiros, agricultura familiar e pesca. A segunda forma de uso com maior destaque são as áreas ocupadas pelos estabelecimentos caracterizadas por pastagens. Estas áreas representam 29,79% das formas de utilização da terra, com 1.051.319 hectares. Dentro deste conjunto de área destinada a pastagens, 22,53% são áreas de pasto plantadas em boas condições e 4,52% são naturais. O uso de pastagem no Acre é voltado para atender a demanda local, atividade econômica ligada à pecuária, que é a atividade econômica mais rentável no Estado. As áreas utilizadas para lavoura (4,65%), instalações (1,28%) e outras terras (0,98%), são de menor expressão e juntas totalizam 6,91% do Território.

Tabela 11 - Utilização das terras dos estabelecimentos agropecuários no Acre – 2006

Utilização das Terras	Acre	
	Área (hectares)	%
Lavouras	164.269	4,65
Permanentes	63.630	1,80
Temporárias	78.348	2,22
Área plantada com forrageiras para corte	21.999	0,62
Área para cultivo de flores (inclusive hidroponia e plasticultura), viveiros de mudas, estufas de plantas e casas de vegetação	292	0,01
Pastagens	1.051.319	29,79
Naturais	159.586	4,52
Plantadas degradadas	96.639	2,74
Plantadas em boas condições	795.094	22,53
Matas e/ou Florestas	2.233.291	63,30
Naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal	1.181.345	33,48
Naturais (exclusive área de preservação permanente e as em sistemas agroflorestais)	964.536	27,34
Florestas plantadas com essências florestais	7.785	0,22
Sistemas agroflorestais (área cultivada com espécies florestais também usadas para lavouras e pastoreio por animais)	79.625	2,26
Outras terras	34.262	0,98
Terras degradadas (erodidas, desertificadas, salinizadas, etc.)	3.217	0,10
Terras inaproveitáveis para agricultura ou pecuária (pântanos, areais, pedreiras, etc.)	31.045	0,88
Instalações	45.407	1,28
Tanques, lagos, açudes e/ou área de águas públicas para exploração da aquicultura	19.844	0,56
Construções, benfeitorias ou caminhos	25.563	0,72
Total	3.528.548	100,00

Fonte: Censo Agropecuário, 2006.

A Tabela 12 apresenta os estabelecimentos pelo recorte da condição do produtor em relação às terras para o ano de 2006. A descrição dos dados revela que a maioria dos entrevistados se declarou proprietário das terras onde trabalhavam, representando 69,23% dos estabelecimentos produtivos. Esta categoria tem no Estado uma área com mais de 3 milhões

de hectares, o que representa 85,94% do território produtivo, em sua maioria ligada a atividades econômicas voltadas à pecuária. Um aspecto importante a se considerar é que 23,16% dos proprietários de estabelecimentos afirmaram estar na condição de assentado sem titulação (11,23%) e ocupante (11,93%), mostrando que esses produtores ainda não têm titulação de suas propriedades, pois no primeiro caso são residentes de projetos de assentamento, dispondo somente de termos de concessão de uso, e no segundo caso, são posseiros. Em termos de território de área produtiva, essas duas categorias somam 13,44%.

Tabela 12 - Condição do Produtor em relação às Terras do Acre - 2006

Condição	Estabelecimentos	% Total	Área (há)	% do Total
Proprietário	20.410	69,23	3.032.433,84	85,94
Assentado sem titulação	3.312	11,23	204.693,94	5,8
Arrendatário	70	0,24	8.848,81	0,25
Parceiro	298	1,01	13.128,92	0,37
Ocupante	3.518	11,93	269.437,23	7,64
Produtor sem área	1.875	6,36	-	-
Total	29.483	100	3.528.542,74	100

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

A Tabela 13 faz um detalhamento dos estabelecimentos agropecuários do Acre, segundo a condição de produtor. Os dados evidenciaram que a condição legal que mais se sobressaiu foi a de proprietário individual, com 28.890 estabelecimentos (97,99%), compreendendo uma área de 93,10% da área dos estabelecimentos (3.283.333 hectares). Na sequência, destacaram-se aqueles que se autodeclararam participantes de sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada, totalizando 76 estabelecimentos agropecuários (0,26%), abrangendo uma área de 2,67% da área dos estabelecimentos (94.267 hectares). Esses dados mostram que, no Acre, o que se destaca é a condição de produtor individual, havendo pouca tradição em regimes partilhados para a gestão e uso da terra para o desenvolvimento de atividades produtivas.

Tabela 13 - Estabelecimentos agropecuários do Acre, segundo a condição legal do produtor – 2006.

Condição legal do produtor	Estabelecimentos agropecuários (Unidades)	%	Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares)	%
Proprietário individual	28.890	97,99	3.283.333	93,1
Condomínio, consórcio ou sociedade de pessoas	234	0,79	54.257	1,54
Cooperativa	89	0,30	31.511	0,89
Sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada	76	0,26	94.267	2,67
Instituição de utilidade pública	4	0,01	132	0
Governo (federal, estadual ou municipal)	42	0,14	1.827	0,05
Outra condição	148	0,50	63.218	1,79
Total	29.483	100	3.528.545	100

Fonte: Censo Agropecuário , 2006

A Tabela 14 descreve os grupos de atividade econômica dos estabelecimentos para o ano de 2006. Os dados dão destaque para os estabelecimentos destinados à pecuária e à criação de outros animais como sendo os estabelecimentos produtivos predominantes no Estado, somando 14,7 mil estabelecimentos (50,17% do total de estabelecimentos), sendo os que mais se destacam em termos de território, ocupando uma área de 2,2 milhões de hectares, (cerca de 62% do total de área dos estabelecimentos). A vantagem da atividade Pecuária em relação às outras é sua maior rentabilidade e ganhos de curto prazo. Segundo Souza (2008), foram iniciados no Acre, a partir dos anos de 1970, por meio da SUDAM, os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (I e II PDA), que objetivavam alcançar o progresso da região pela ocupação de novas áreas de terras e implantação de atividades agropecuárias. A Tabela 4.7 ainda destaca a produção de lavouras temporárias, com 10 mil estabelecimentos, representando 34,27% dos estabelecimentos, e ocupando uma área de quase 776 mil hectares, compreendendo 21,99% do território produtivo. Os dados desse grupo de atividade econômica refletem a participação das atividades agrícolas, mais notadamente ligadas à agricultura familiar.

Tabela 14 - Grupo de Atividades Econômicas nas Terras do Acre - 2006

Grupo de Atividade	Estabelecimentos	% Total		% do Total
		Área (há)	Total	
Produção de Lavouras Temporárias	10.103	34,27	775.998,43	21,99
Horticultura e Floricultura	630	2,14	38.223,72	1,08
Produção de Lavouras Permanentes	1.787	6,06	131.587,04	3,73
Pecuária e criação de outros animais	14.792	50,17	2.187.737,45	62,00
Produção Florestal - Florestas Plantadas	517	1,75	43.016,27	1,22
Produção Florestal - Florestas Nativas	1.410	4,78	336.220,40	9,53
Pesca	25	0,08	588,60	0,02
Aquicultura	219	0,74	15.170,83	0,43
Total	29.483	100	3.528.542,74	100

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006

Na tabela 15, é possível verificar, por meio do Censo Agropecuário de 2006, o grau de concentração de terras no Estado do Acre. Observa-se que os estabelecimentos com mais de 1000 hectares (387 estabelecimentos, ou 1,3% do total) ocupam uma área de 1,2 milhões de hectares, representando 33,64% do total do território dos estabelecimentos; enquanto os estabelecimentos de até 100 hectares somam 19,6 mil e ocupam uma área de 670 mil hectares, 19% do total. Isto atesta, para a concentração de terras no Acre, uma situação comum em todos os estados brasileiros, mas, apesar disto, os dados do censo agropecuário de 2006 para o Brasil revelam que a concentração fundiária é menor que a média brasileira: os estabelecimentos de mais de 1000 hectares somam 0,92% do total de estabelecimentos e ocupam uma área de 45% da área total dos estabelecimentos; enquanto 86% dos estabelecimentos (os menores de 100 hectares) ocupam apenas 21,19% da área total dos estabelecimentos.

Tabela 15 - Estrutura fundiária do Acre de acordo com o Censo Agropecuário 2006

Faixa	Estabelecimentos	% Total		% do Total
		Área (há)	Total	
Maior de 0 e menos de 100	19.659	66,68	670.263,64	19
De 100 a menos de 200	4.626	15,69	543.007,71	15,39
De 200 a menos de 500	2.151	7,3	616.679,69	17,48
De 500 a menos de 1 000	785	2,66	511.631,04	14,5
De 1 000 a menos de 2 500	257	0,87	359.273,66	10,18
De 2 500 e mais	130	0,44	827.687,00	23,46
Produtor sem área	1.875	6,36	-	-
Total	29.486	100	3.528.542,74	100

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

A 16 mostra a distribuição das florestas no Acre. As unidades de conservação do Acre representam 31% do seu território. As florestas são áreas destinadas à conservação da natureza e uso sustentável dos recursos naturais, reconhecidas pelos governos federal, estadual e municipal, responsáveis pela gestão administrativa dessas áreas (ACRE, 2010). O Estado tem uma considerável cobertura florestal, com destaque para as regionais Tarauacá/Envira e Purus. Também se destaca a cobertura florestal não discriminada, cuja área total de 5.280.294,12 hectares evoca a necessidade de formulação de políticas específicas.

Tabela 16 - Distribuição das florestas do Acre, segundo o regime de propriedade (ha), por regionais.

Região	Área Florestal (ha)	UCs Prot. Integral	Terra Indígena	Total Comunitária	Florestas Públicas	Flor. Privadas Não discriminadas
Alto Acre	1.291.422,71	80.076	392.159	500.788,50	-	318.399,21
Baixo Acre	1.299.331,53	-		823.224,30	66.168	409.939,23
Purus	3.922.480,02	695.303	263.159	1.158.284,20	425.332	1.380.401,82
Tarauacá/Envira	5.166.282,65	-	2.098.591	390.344,65	486.319	2.191.028,00
Juruá	3.046.757,96	846.633	224.823	994.776,10	-	980.525,86
Total	14.726.274,87	1.622.012	2.978.732	3.867.417,75	977.819	5.280.294,12

Fonte: INCRA/FUNAI/IBAMA/SEMA/SEF, 2006.

Nota: Os valores são estimativas.

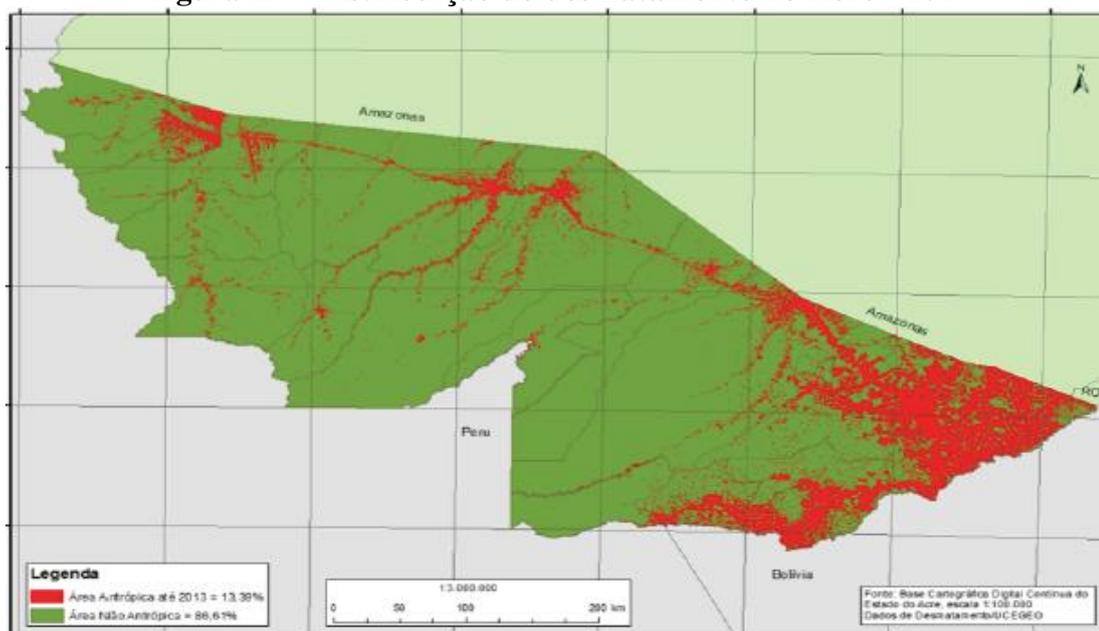
Mesmo com boa cobertura florestal no Estado, verifica-se aumento de áreas desmatadas em algumas regiões. A Tabela 17 mostra, por hectare, o ranking do incremento anual do desmatamento nos dez principais municípios do Acre, no período de 2011 a 2014. Os dados revelam que é nos municípios localizados nas regionais do Purus e Tarauacá/Envira que se constataram as maiores ocorrências de desmatamento no período analisado, com destaque para os municípios de Sena Madureira e Feijó, municípios com grande extensão territorial, muita área de floresta e que sofrem grande pressão sobre os recursos florestais no eixo da BR 364.

Tabela 17 - Ranking do incremento anual do desmatamento (ha) nos dez principais municípios do Acre.

Municípios	Anos			
	2011	2012	2013	2014
Sena Madureira	3832,7	3.744,00	3.259,80	5796,8
Feijó	1968,3	2.806,90	2.408,20	6329,9
Rio Branco	4299,5	2.797,30	1.985,20	3706,0
Tarauacá	1786,2	2.932,40	1.419,10	6149,7
Xapuri	1491,5	1.831,80	1.047,10	1846,2
Manoel Urbano	679,6	1.272,40	1.603,70	2178,5
Acrelândia	1628,4	423,50	1.202,00	1957,2
Brasiléia	1415,5	1.327,40	1.777,30	449,1
Porto Acre	1646	1.341,40	392,90	1241,2
Capixaba	952,1	1.501,30	559,60	1082,5

A Figura 15 mostra que as regionais do Alto e Baixo Acre são as mais afetadas pelo desmatamento no Estado do Acre, especialmente em função das políticas “desenvolvimentistas” implementadas na região, a partir de 1970, sobretudo a pecuária, comercialização de madeira e especulação com terras. Outro aspecto que chama atenção é o fato de o desmatamento se expandir no entorno das rodovias federais e dos principais rios do Estado, rotas de escoamento de produção, recursos naturais e moradias de agricultores familiares e ribeirinhos, indicando necessidade de políticas ambientais e fundiárias.

Figura 15 – Distribuição do desmatamento no Acre - 2014



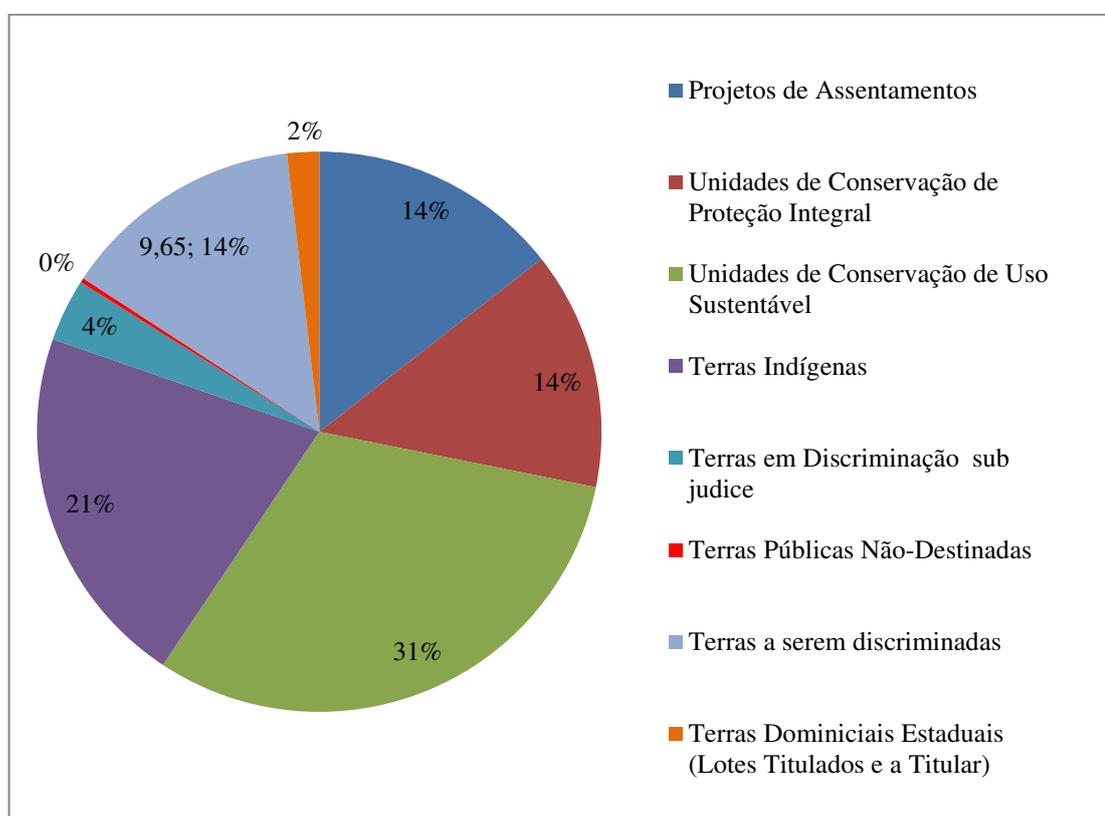
Fonte: Acre, 2015.

3.2 Considerações sobre a Gestão de Terras Públicas no Acre

Para efeitos conceituais, do ponto de vista legal, toda terra que não é privada, é pública. Se ela ainda não foi arrecadada pelo Estado, é devoluta. No caso do Acre, a gestão de terras pelas instituições fica assim distribuída: Incra, responsável por terras arrecadadas e não arrecadadas, que são devolutas; SPU, que responde por terras destinadas, de marinha e devolutas, com possibilidades de sobreposição com o Incra; Iteracre, que faz a gestão das terras estaduais, destinadas e devolutas; Sema, que é responsável por florestas estaduais; MMA, que faz a gestão das Unidades de Conservação; Funai, que cuida das terras indígenas; os Municípios, que gerem as terras municipais. Cabe ainda mencionar que o Acre está na faixa de fronteira e, em algumas situações específicas, precisa de assentimento do CND.

O Gráfico 7 apresenta a distribuição percentual de terras públicas no Acre. Neste contexto, as terras indígenas, as diversas modalidades de assentamentos e as duas modalidades de Unidades de Conservação totalizam 55,64% do território do Acre. As terras com discriminação *sub judice*, não discriminadas, as que estão por ser discriminadas e as terras estaduais representam 13,60% do território.

Gráfico 7 - Distribuição percentual de terras públicas no Acre - 2010



Fonte: Acre, 2010.

Decreto Federal n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980. Segundo o Art. 5º deste Decreto, “para a alienação e a concessão de terras públicas na Faixa de Fronteira, o processo terá início no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)”. Conforme os dados de Acre 2010, dos 16.422.136,04 hectares do território do Acre, somente 14,61% não estão nesta faixa, totalizando 2.400.000 hectares.

Considerando que 85,39% das terras do Acre estão inseridas na faixa de fronteira, há uma corrente de interpretação que considera a Lei Federal n.º 6.634/79, que atribui à União, os poderes de alienação e concessão de terras, mas esta visão não é unânime; por outro lado, há a interpretação do Instituto de Terras do Acre de que os imóveis localizados na faixa de fronteira, apenas por estarem localizados nesta faixa não quer dizer que sejam bens da União. A base deste entendimento decorre da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu artigo 20, que não arrola como bens da União os imóveis situados na faixa de fronteira. No inciso I desse artigo consta que são bens da União “os que atualmente lhe pertencem,” e o inciso II dispõe que são bens da União “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras”. Assim, os imóveis situados na faixa de fronteira que não sejam terras devolutas não são bens da União, podendo pertencer ao domínio privado ou aos Estados e Municípios, não obstante seu uso e ocupação sofrerem restrições especiais (Lei Federal n.º 6.634/79). Ademais, a Lei Federal 4.070, de 15 de junho de 1964, que elevou o Território Federal do Acre à categoria de Estado, em seu art. 9º, § 3º, transferiu todos os bens móveis e imóveis para o patrimônio do Estado, como se verifica na transcrição:

Art. 9.º A partir da data da promulgação da Constituição Estadual ficam atribuídos ao Estado do Acre e a ele incorporados.

[...]

§ 3.º Todos os bens móveis e imóveis, encargos e rendimentos, inclusive os de natureza fiscal, direitos e obrigações relativos aos serviços mantidos pela União no Território, passarão ao patrimônio do novo Estado, sem indenização na data da promulgação de sua Constituição.

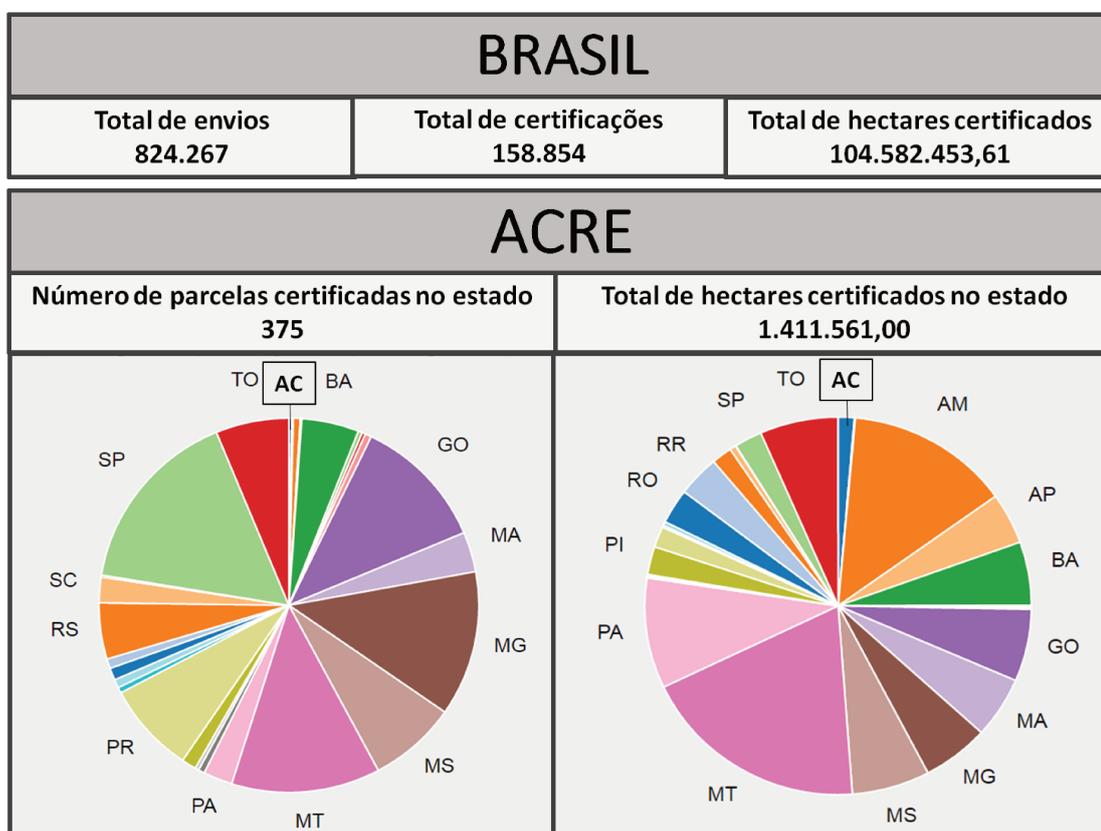
Considerando os dispositivos da Lei Federal n.º 6.634/79 e do Decreto Federal n.º 85.064/80, dos seus 16.422.136,0422 ha, o Estado do Acre tem o domínio de apenas 2.400.000,00 ha, ficando todo o restante sob o domínio da União por ser faixa de fronteira.

3.2.2 Descrição do Cadastro Autodeclarado de Imóveis rurais (SNCR), Imóveis rurais certificados (CNIR) e Informações do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)

O Gráfico 8 destaca informações do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), uma

ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao final de 2013, para subsidiar a recepção, validação, organização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. Os dados disponibilizados pelo SIGEF revelam que, até 18 de março de 2016, foram feitos 824.267 pedidos de certificação no Brasil, tendo sido certificados 158.854, abrangendo uma área de 104.582.453,61 hectares. Até a data mencionada, no caso específico do Acre, foram certificados 375 parcelas, abrangendo uma área de 1.411.561,00 hectares.

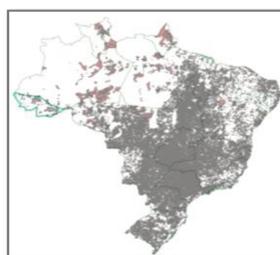
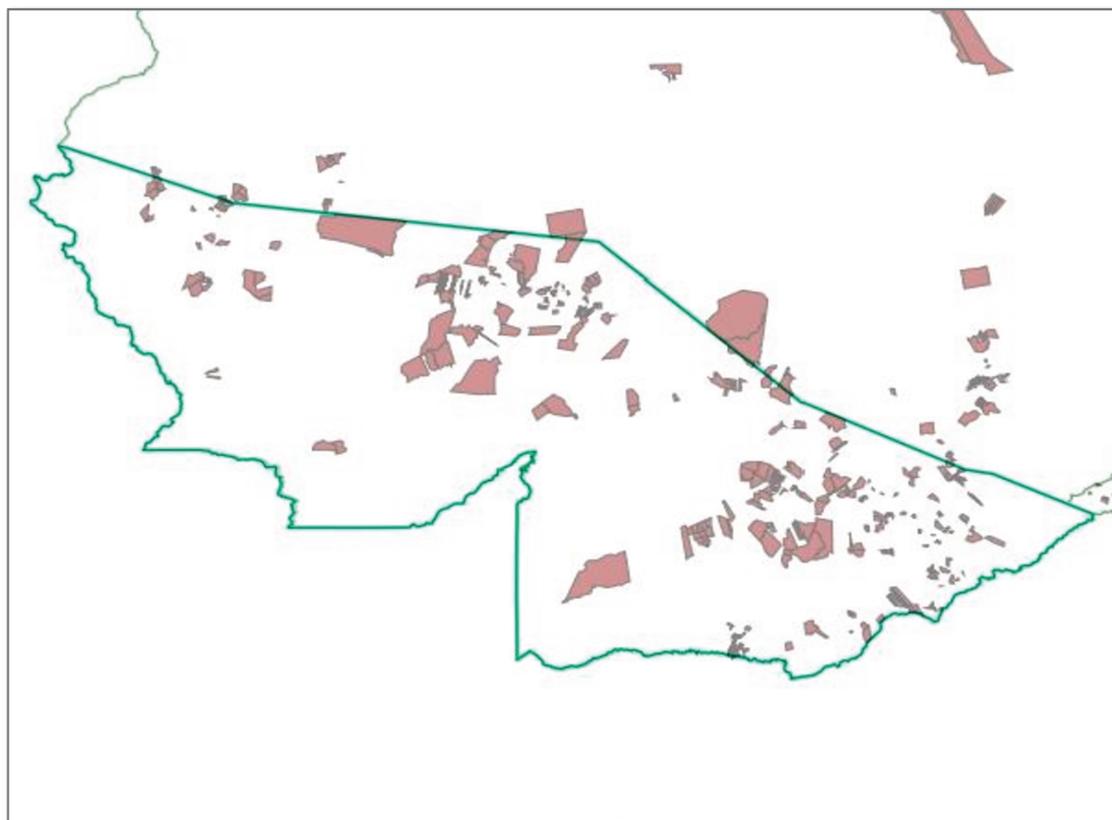
Gráfico 8 - Total de certificações e total de hectares certificados, Brasil e Acre - 2016



Fonte: Sigef. Disponível em : <<https://sigef.incra.gov.br/consultar/estatisticas/>> . Acesso: 18 de março de 2016.

A Figura 17 mostra que o quantitativo de imóveis rurais certificados pelo SIGEF no Estado do Acre ainda é muito baixo. A justificativa para essa baixa numeração é porque o SIGEF ainda é recente e os imóveis rurais menores que 250 hectares não são obrigados a participar do georreferenciamento.

Figura 17 – Distribuição de imóveis certificados no Acre - 2016

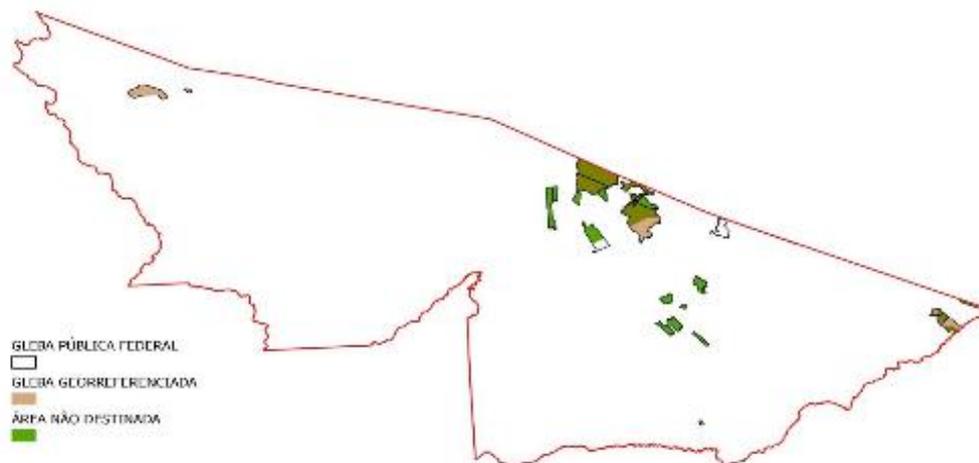


Fonte: Acervo Fundiário – INCRA (i3geo). Disponível em: <<http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/openlayers.htm?oe73ocd0sau9raimchgd177m6>>. Acesso em: 18/03/2016.

Com o objetivo de promover a regularização fundiária em terras públicas federais não destinadas à Amazônia Legal, o Incra transferiu para o MDA as competências para promover a destinação e regularização de terras públicas federais não destinadas por um período de 5 (cinco) anos, prorrogáveis por mais 3 (três). Assim, criou-se o Programa Terra Legal para fazer a regularização direta destas áreas rurais ocupadas antes de 01 de dezembro de 2004, com o tamanho de até 15 módulos fiscais. As ações do Programa Terra Legal são executadas pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal). Segundo a Serfal (2014), há no Acre, 24 (vinte e quatro) Glebas Federais, totalizando uma área de 462.910,00 hectares. Deste quantitativo, apenas 44% (201.903 hectares) das

áreas estão destinadas e 261.007 hectares (56%) correspondem a áreas não destinadas. No que se refere ao georeferenciamento de Glebas federais, 78% (359.678,00 hectares) estão com georeferenciamento feito e 103.232 hectares (22%) estão por georeferenciar. A Figura 18 mostra situação nas glebas publicas federais no Acre.

Figura 18 - Situação das Glebas Públicas Federais no Acre



Fonte: Serfal, 2014.

A Tabela 18 apresenta a distribuição de títulos em Glebas Públicas Federais do Acre, que totalizam 462.910 hectares, mostrando que 53,18% das Glebas Públicas Federais do Acre já estão com destinação definida, chamando a atenção o percentual de 46,82% de Glebas ainda sem destinação.

Tabela 18 - Distribuição de títulos em Glebas públicas Federais do Acre.

Tipo de Destinação	Acre		
	Nº Títulos	Área (há)	% Glebas do Acre
Rurais	164	17.709,00	3,83
Liberação de Cláusulas Resolutivas	1	99,00	0,02
Doação/Órgãos	10	227.438,00	49,13
Doação a Municípios	5	945,00	0,20
Total de Títulos	180	246.191,00	53,18
Áreas a serem Tituladas	-	216.719,00	46,82
Área das Glebas do Acre	-	462.910,00	100,00

Fonte: Serfal, 2014. Com adaptações.

3.2.3 Descrição dos Cadastros Estaduais do Acre

Os dados contidos na Tabela 19 revelam com base nos estudos do Zoneamento Econômico Ecológico, a situação fundiária do Acre, especificando as áreas para diferentes categorias de uso no Estado. Os dados revelam que 55,65% das terras do Estado são de Assentamentos, Unidades de Conservação e Terras Indígenas. As Unidades de Conservação e Terras Indígenas somam 7,5 milhões de hectares (45,66% da área do estado); os Projetos de Assentamentos ocupam 1,6 milhões de hectares (10% da área do estado); e as áreas sob domínio privado (de acordo com o Sistema Nacional de Cadastro Rural, do Incra) somam 5 milhões de hectares (31% da área do estado). As Terras em Discriminação *sub judice* representam 2,50% da superfície estadual, enquanto as Terras Públicas não destinadas representam apenas 3,19%. As Terras Dominiais (Lotes Titulados e a Titular) constituem 1,27% de sua superfície. Os imóveis rurais sob domínio de particulares compreendem 30,95% das terras do Estado. E as áreas a serem discriminadas totalizam 6,62% da superfície estadual. Juntas, essas denominações somam 44,53% das terras estaduais. Mais detalhamentos sobre esta Tabela serão abordados nas seções seguintes.

Tabela 19 - Situação das Terras do Acre, 2006.

Denominação	Quantidade	Área (ha)	% do Estado
Projetos de Assentamentos	107	1.641.158	9,99
Unidades de Conservação de Proteção Integral	3	1.563.769	9,52
Unidades de Conservação de Uso Sustentável	16	3.544.067	21,58
Terras Indígenas	30	2.390.112	14,55
Subtotal	156	9.139.106,00	55,65
Terras em Discriminação <i>sub judice</i>	9	410.866	2,5
Terras Públicas Não-Destinadas	5	28.949	0,18
Terras a serem discriminadas	várias	1.584.157	9,65
Terras Dominiciais Estaduais (Lotes Titulados e a Titular)	4.086	209.270	1,27
Terras de Domínio Particular – SNCR	7.749	5.050.388	30,75
Subtotal	-	7.283.030,00	44,35
Área Total do Estado		16.422.136,00	100

Fonte: SEMA, IBAMA, ITERACRE, INCRA, apud Acre 2011.

3.2.3.1 Terras de Projetos de Assentamento e de Áreas Naturais Protegidas

3.2.3.1 Projetos de Assentamentos

Esta seção é dedicada a caracterizar as várias modalidades de assentamentos existentes no Acre, no que diz respeito à área, capacidade e número de famílias assentadas. No anexo III, constam ainda informações sobre a área que cada uma dessas modalidades tinha antes e depois da demarcação da Nova Linha Cunha Gomes.

Os dados contidos na Tabela 20 revelam que, no Estado do Acre, há oito modalidades de Assentamento: Projeto de Assentamento Dirigido – PAD, Projeto de Assentamento – PA, Projetos de Assentamento Agroextrativista –PAE, Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, Projeto de Assentamento Agroflorestal- PAF, Projeto de Assentamento Rápido – PAR, Projeto Estadual Polo Agroflorestal- PE, e Projeto Casulo-PCA (ANEXO IV). Dessas modalidades, ocupam maior extensão territorial são os Projetos de Assentamento Dirigido, com 767.029,91 hectares. A modalidade que apresenta maior capacidade e famílias assentadas são os Projetos de Assentamentos, com 11.816 e 10.244 famílias, respectivamente. O somatório da área dessas modalidades de assentamento atinge 1.955.870,56 hectares, 20.174 famílias assentadas, de uma capacidade de 26.174 famílias. De acordo com a Tabela 4.6, a área destas modalidades de assentamento representa 9,99% do território do Acre.

A Tabela 20 destaca que os Projetos de Assentamento Dirigidos ocupam a maior extensão territorial do Acre, com 767.029,91 hectares. Tiveram sua implementação no Acre, na segunda metade da década de 1970, com o objetivo de assentar pequenos e médios agricultores em regime de produção familiar e amenizar os conflitos sociais pela terra na região. No Acre, existem cinco PADs, com 7.867 famílias assentadas. Iniciados na segunda metade da década de 1980, em atendimento ao que determinavam as ações e diretrizes do I plano Nacional de Reforma Agrária, a modalidade Projeto de Assentamento é a segunda maior em extensão territorial do Acre, são 64 projetos existentes no Estado totalizando uma área de 615.313,64 hectares, com 10.241 famílias assentadas.

Tabela 20 - Modalidades de Assentamentos do Acre

Modalidade de Assentamento – Regional	Área (ha)	Capacidade de Assentados	Famílias Assentadas
Projeto de Assentamento Dirigido – PAD	767.029,91	10.043	7.867
Projeto de Assentamento – PA	615.313,64	11.816	10.241
Projetos de Assentamento Agroextrativista –PAE	286.395,85	1.343	971
Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS	148.670,37	1.360	818
Projeto de Assentamento Agroflorestal- PAF	86.183,00	400	258
Projeto de Assentamento Rápido - PAR	48.214,00	714	335
Projeto Estadual Polo Agroflorestal- PE	3.412,24	464	417
Projeto Casulo- PCA	651,66	148	137
Total	1.955.870,66	26.288	21.044

Fonte: ACRE, 2010. Com adaptações

A terceira maior modalidade de assentamento em termos territoriais do Acre são os Projetos de Assentamento Agroextrativistas, implantados em localidades cuja potencialidade econômica advém do extrativismo vegetal, sendo principais beneficiários as comunidades ribeirinhas ou de seringais. No Acre, há 11 Projetos de Assentamento Agroextrativistas com área de 286.395,85 hectares e 971 famílias assentadas.

Implementados em 1999, os Projetos de Desenvolvimento Sustentável foram destinados a populações que desenvolvem atividades econômicas ligadas à agricultura familiar, ao extrativismo e atividades de baixo impacto ambiental. Existem seis PDS no Acre e, em termos de território, os PDS são a quarta maior modalidade de assentamento do Estado, ocupando uma área de 148.670,37 hectares, com 818 famílias assentadas.

Voltados para áreas que apresentam aptidão para manejo florestal de uso múltiplo, destinadas a trabalhadores rurais sem terra e a populações tradicionais, os Projetos de Assentamento Agroflorestais são a quinta maior modalidade de assentamento do Acre. Existem no estado três PAFs ocupando uma área de 86.183,00 hectares, com 258 famílias assentadas.

Os Projetos de Assentamento Rápidos são a sexta maior modalidade de assentamento do Acre. Criados em 1982 com a finalidade de regularizar a ocupação de ‘áreas devolutas’ arrecadadas na faixa de fronteira, os Títulos Definitivos Rurais (TDR) foram emitidos rapidamente, beneficiando 335 famílias, ocupando uma área de 48.214,00 hectares.

Geridos pelo Estado, os Projetos Estaduais Polo Agroflorestais estão localizados em áreas para-rurais, com o objetivo de assentar famílias de origem rural, ex-seringueiros e ex-agricultores, que se encontravam na periferia das cidades, excluídos do mercado de trabalho. Existem 12 Projetos Estaduais Polo Agroflorestais no Acre, ocupando uma área de 3.412,24hectares, com 417 famílias assentadas.

Em termos territoriais, a menor modalidade de assentamento do Acre são os Projetos Casulo, ocupando uma área de 651,66 hectares, com 137 famílias assentadas. Estes assentamentos são destinados ao desempenho de atividades agropecuárias e foram criados pelo de convênio entre o Incra e a Prefeitura Municipal de Rio Branco.

A Tabela 21 mostra o desmatamento anual dos dez projetos de assentamento que mais desmataram no Estado, no período de 2011 a 2014, segundo dados do Prodes. Chama a atenção o fato de o P.A.D. Pedro Peixoto, apesar de diminuir seus percentuais, ainda ter nível elevado de desmatamento quando comparado a outros Assentamentos. Outro dado que merece destaque é a tendência de incremento de desmate percebida na maioria dos Assentamentos.

Tabela 21 - Desmatamento anual em Assentamentos do Acre (ha), 2011-2014

Assentamento	2011	2012	2013	2014
P.A.D. Pedro Peixoto	1543,6	406,5	785,9	860
P.A.D. Boa Esperança	520,1	568,2	449,6	984
P.A.E. Remanso	582,6	553,8	263,4	650
P.A. Gal. Moreno Maia	657,1	345,3	134,6	579
P.A.F. Providência Capital	348,7	263,4	210,7	490
P.D.S. Porto Luiz I	182,7	158,3	284,8	646
P.A. Berlim Recreio	29,6	37,5	248,9	811
P.A. Figueira	328,8	160,7	214,6	325
P.A. Tocantins	245,5	235,7	56,1	383
P.A.D. Santa Luzia	285	380,6	218	-

Fonte: INPE/PRODES, 2014.

3.2.3.2 Áreas Naturais Protegidas: Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral, de Uso sustentável e Terra Indígena.

Esta seção procura fazer uma caracterização das Áreas Naturais Protegidas do Acre, das UCs de Proteção Integral, das Unidades de Conservação de Uso Sustentável e das Terras Indígenas. No Acre, as áreas protegidas são de UCs que, junto com as Terras Indígenas, totalizam 7.497.948 hectares, perfazendo 45,66% das terras de todo o Estado.

Os dados contidos na Tabela 22 mostram que, no Acre, as Unidades de Conservação de Proteção Integral do Acre são compostas por um Parque Nacional, um Parque Estadual e uma Estação Ecológica. A área é de 1.563.769 hectares, o que representa 9,52 % da extensão territorial do Estado. Já as Unidades de Conservação de Uso Sustentável são compostas por três Áreas de Proteção Ambiental, uma Área de Relevante Interesse Ecológico, cinco Reservas Extrativistas, três Florestas Nacionais e quatro Florestas Estaduais. A área dessas UCs é de 3.544.067 hectares, representando 21,58 % do território do Acre. Somando o território das UCs de Proteção Integral e as de Uso Sustentável, tem-se a extensão de 5.107.836 hectares, correspondendo a 31,11% do Acre. Outra categoria de Áreas Naturais Protegidas no Acre são as Terras Indígenas (TIs). Os direitos das comunidades indígenas estão garantidos pela Constituição de 1988 e pela Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a relação do Estado e sociedade para com os índios. Segundo o artigo 231 da Constituição Federal, os índios são reconhecidos em “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

De acordo com Acre (2006), são reconhecidas no Estado 30 terras indígenas⁴⁰ que são destinadas a 14 povos. A superfície deste território é de 2.390.112 hectares, sendo a maior parte já regularizada e com efetivo reconhecimento da situação fundiária, perfazendo, estas TIs, representam 14,55% do Estado. A população indígena do Acre pertence a três famílias linguísticas - Pano, Aruak e Arawa – totalizando, aproximadamente, 15.000 índios, o que representa cerca de 2% da população do estado do Acre (ANEXO V).

⁴⁰ Maiores detalhamentos sobre TIs, vide Anexo IV

Tabela 22 - Áreas Protegidas do Estado do Acre

Categoria	Área ha	(%) do Estado
I - Unidades de Conservação de Proteção Integral		
Parque Nacional Serra do Divisor	784.079	4,77
Parque Estadual Chandless	695.303	4,23
Estação Ecológica Rio Acre	84.387	0,51
Subtotal	1.563.769	9,52
II - Unidades de Conservação de Uso Sustentável		
Área de Proteção Ambiental Igarapé São Francisco	30.004	0,18
Área de Proteção Ambiental Lago do Amapá	5.224	0,03
Área de Proteção Ambiental Raimundo Irineu Serra	909	0,01
Área de Relevante Interesse Ecológico Seringal Nova Esperança	2.576	0,02
Reserva Extrativista Alto Juruá	538.492	3,28
Reserva Extrativista Chico Mendes	930.203	5,66
Reserva Extrativista Alto Tarauacá	151.199	0,92
Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema	733.680	4,47
Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade	320.118	1,95
Floresta Nacional Macauã	177.047	1,08
Floresta Nacional Santa Rosa do Purus	152.575	0,93
Floresta Nacional São Francisco	19.139	0,12
Floresta Estadual do Antimary	45.639	0,28
Floresta Estadual Mogno	143.897	0,88
Floresta Estadual Rio Liberdade	77.303	0,47
Floresta Estadual Rio Gregório	216.062	1,32
Subtotal	3.544.067	21,58
Total de Unidades de Conservação	5.107.836	31,11
III – Terra Indígena	2.390.112	14,55
Total de Áreas Naturais Protegidas do Acre	7.497.948	45,66
Área Total do Estado	16.422.136	

Fonte: Acre, 2010. Com adaptações

3.2.3.3 Terras em situações diversas: *sub judice*, não destinadas, Dominicais estaduais, domínio particular e a serem discriminadas

Segundo o artigo 1º da Lei 6.383/76, a ação discriminatória visa a separar respectivamente, as terras de domínio público ou as devolutas, daquelas que estão sob domínio particular, podendo ocorrer por via administrativa ou judicial. Quando o território

está em faixa de fronteira, a ação discriminatória está sob a competência da União, quando está fora da faixa, a competência é dos Estados. Quando nas áreas a serem discriminadas não sobrevêm documentos de propriedade de terceiros, o procedimento é administrativo; por outro lado, o procedimento é de caráter judicial quando há esta incidência, especialmente com origem dúbia. Quando não se tem sentença sobre a decisão judicial, diz-se que a terras em discriminação estão em situação *sub judice*⁴¹. No Acre, as terras em situação *sub judice* que não foram reconhecidas pelas Comissões Especiais de Discriminação do INCRA e estão sujeitas a ação têm área de 410.866 hectares, o que representa 2,50% do território do Estado.

Há ainda as terras que passaram por processo judicial, foram arrecadadas e, por estarem situadas em localidades de difícil acesso, não foram destinadas. No Acre, as terras públicas não destinadas ocupam 494.071 hectares, o que representa 3,01% do território do Estado.

As terras a serem discriminadas representam as terras incorporadas ao território do Estado em função do deslocamento da Nova Linha Cunha Gomes ou áreas de terras devolutas ainda não discriminadas. Estas terras ocupam uma área de 1.086.987 hectares, o que representa 6,62% do território do Estado.

Os artigos 98 e 99 do Código Civil brasileiro detalham sobre os bens públicos e os dominicais, os quais constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Neste contexto, estão inseridas as terras dominicais estaduais, com lotes titulados e os que estão a titular. No Acre, Terras Dominicais Estaduais compreendem 209.270 hectares, o que representa 1,27% do território do Estado.

Áreas de Domínio Particular cadastradas desde 1992 no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) permitem o acesso “on-line” em todo o território nacional, permitindo a atualização permanente dos dados declaratórios apresentados pelos detentores de imóveis rurais, possibilitando um cadastro atualizado e agilizando a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR. No Acre, as Áreas de Domínio Particular são o maior extrato com 5.081.836 hectares, o que representa 30,95% do território do Estado.

⁴¹ Este termo designa alguma coisa que ainda está sob a apreciação judicial.

3.3 Cadastros, tributação e conflitos fundiários no Acre

No que se refere a cadastro de terras, os dados existentes da Tabela 23 evidenciam que cada órgão fundiário tem sua base cadastral, que é analisada individual e separadamente. Diante disso, estabelece-se o caos analítico quanto às questões fundiárias, ou seja, a análise dos cadastros fundiários do Estado do Acre fica comprometida pela grande quantidade de cadastros, pela não integração e pela diferença de áreas totais entre eles, em alguns casos pela ausência de georreferenciamento apropriado com o objetivo de eliminar as possíveis sobreposições.

Tabela 23 - Diferentes cadastros de terras no Acre, anos diversos.

Tipo de Cadastro de Terras no Acre	Área (ha)	% de Terras do Acre	Nº de imóveis
Superfície do Estado do Acre (IBGE)	16.422.136,05	100	Vários
Imóveis certificados no SNCR	8.274.456	50,39	27.948
Cadastro Ambiental Rural - CAR	8.250.403	50,24	34.004
Censo Agropecuário (área)	3.528.542,74	21,49	29.486
Cadastro SPU	2.322.800	14,14	249
Cadastro de Glebas Federais (Incra)	462.910	2,82	24
Cadastro Terra Legal	247.691	1,51	204

Fonte: Acre, 2010; SEMA, 2015; IBGE, 2006 e 2010; SRF, 2014; SPU, 2008; INCRA, 2014 e Terra Legal, 2015.

Em relação aos serviços do Ofício do Registro de Imóveis nos municípios, o Estado do Acre apresenta a prestação de serviços terceirizados e públicos (Quadro 3). Os serviços de Registro de Imóveis são ofertados pelo setor público apenas em 4 (quatro) municípios - Assis Brasil, Jordão, Marechal Thaumaturgo e Santa Rosa do Purus - nos demais municípios, os serviços são terceirizados. Outro dado importante a mencionar é que de um modo geral, nas Comarcas acreanas, os serviços de Tabelionato de Notas e de Protesto de Títulos, Ofício do Registro civil de Pessoas Naturais, Imóveis, Títulos e documentos das pessoas Jurídicas funcionam num mesmo estabelecimento. Com exceção das cidades de Rio Branco e Cruzeiro do Sul, que têm, respectivamente, dois e um, estabelecimentos específicos para ser a sede do Ofício de Registro de Imóveis. Conforme demonstrado na Tabela 4.15, dos 22 (vinte e dois) municípios existentes no Estado, 17 (dezessete) têm suas Comarcas instaladas em suas sedes, nelas, são feitas as prestações de serviços quanto ao Registro de Imóveis. Em 5 (cinco) municípios, por não terem o Ofício de Registro de Imóveis instalado

na própria Comarca, a jurisdição está com o município vizinho mais bem estruturado, onde são disponibilizados os serviços de registro. Desse modo, a Comarca de Marechal Thaumaturgo e a de Porto Walter têm seus serviços de Registro de Imóveis feitos na cidade de Cruzeiro do Sul; em Santa Rosa do Purus, os serviços são realizados em Manoel Urbano; em Porto Acre, realizados em Rio Branco; e os de Jordão, são feitos em Tarauacá.

Quadro 3 - Distribuição dos Ofícios dos Registros de Imóveis do Acre, por município, 2015.

Municípios com Jurisdição Própria	Municípios com Jurisdição em outra Comarca
Acrelândia	-
Assis Brasil	-
Brasiléia	-
Bujari	-
Capixaba	-
Cruzeiro do Sul	Marechal Thaumaturgo
	Porto Walter
Epitaciolândia	-
Feijó	-
Mâncio Lima	-
Manoel Urbano	Santa Rosa do Purus
Plácido de Castro	-
Rio Branco	Porto Acre
Rodrigues Alves	-
Sena Madureira	-
Senador Guiomard	-
Tarauacá	Jordão
Xapuri	-

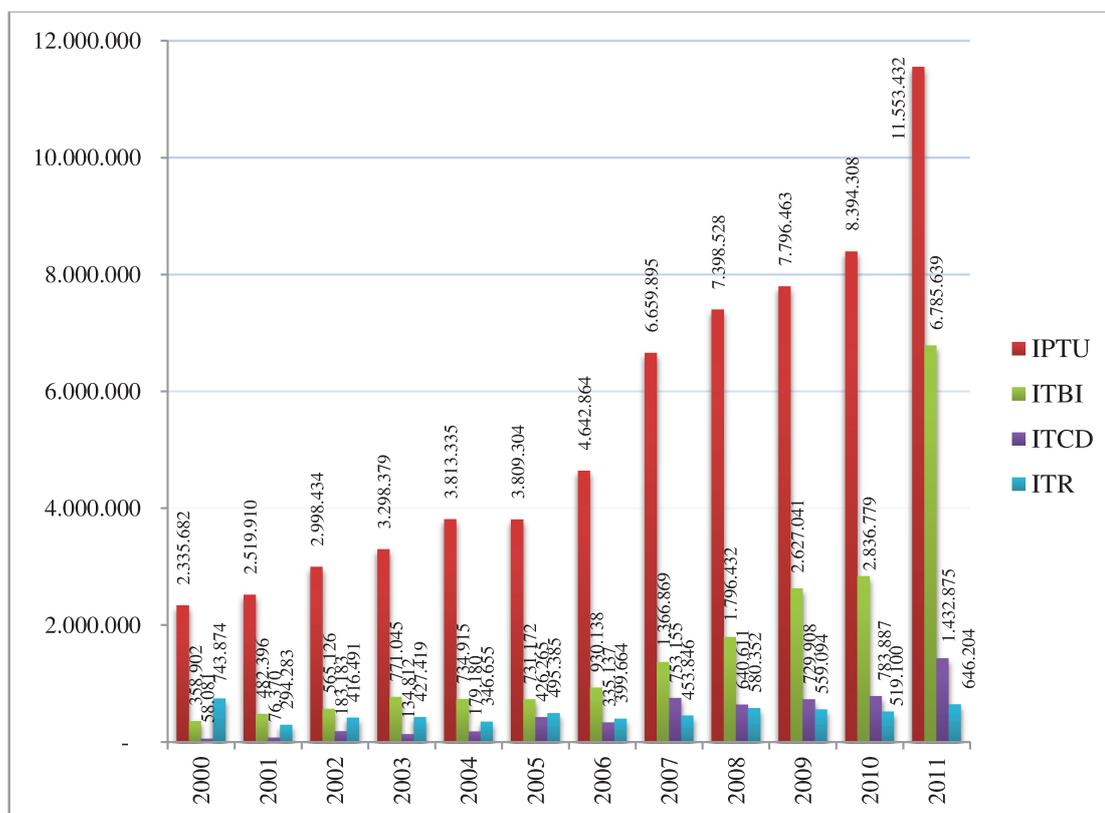
Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

Em relação à tributação, os critérios e competências para a cobrança de impostos sobre terras estão de acordo com a caracterização do imóvel - urbano ou rural. Com base nestes critérios, a competência para instituir imposto sobre a propriedade territorial rural ficou com a União e a competência para instituir imposto sobre a propriedade, predial e territorial urbana ficou sob a incumbência dos municípios. Vale ainda lembrar que, no caso do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação, a competência foi passada aos Estados.

O Gráfico 9 apresenta informações sobre a arrecadação dos principais impostos fundiários do Acre, no período de 2000 a 2011. Os dados revelam que, somando todos os municípios, a arrecadação de impostos urbanos foi mais significativa, em especial, em função

da arrecadação de IPTU, seguida pela arrecadação de ITBI. Os municípios mais bem estruturados em termos de cadastros, recursos humanos e tecnologias, obtiveram melhor arrecadação, com destaque para Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Sena Madureira. Puxados por Rio Branco, a arrecadação de IPTU e ITBI cresceu consideravelmente a partir de 2005 e, um dos motivos para tal acontecimento foi o investimento em tecnologias e cadastro multifinalitário. Os recursos para este investimento vieram por meio do BNDES através do Projeto de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT). A arrecadação de IPTU é uma das principais receitas correntes das prefeituras e, em função disso, há maior acompanhamento com relação aos cadastros. Já para ITR, que é um imposto autodeclaratório, os valores de arrecadação são irrisórios, também havendo distância geográfica entre o contribuinte e a União, bem como impossibilidade de fiscalização efetiva e séria fragilidade nos cadastros. No que concerne à utilização de recursos para melhorar a gestão e o uso do solo, estudos de Oliveira (2010) revelam que esta arrecadação é ineficiente, pois as informações dos cadastros são mal utilizadas e marginalizadas, e sua serventia primordial é apenas para finalidades fiscais.

Gráfico 9 - Arrecadação dos principais impostos fundiários do Acre, 2000-2011



Fonte: SRF, 2000-2011; Finbra, 2000-2011; Sefaz-AC, 2000-2011.

Os conflitos pela posse e propriedade da terra se caracterizam por atos violentos contra as formas de luta pela terra das populações rurais brasileiras. No caso específico da Amazônia e do Acre, os conflitos fundiários mais intensos estão ligados ao processo de abertura da fronteira agrícola e os conflitos pela posse da terra, à expansão do capitalismo. Segundo Martins (1980), este processo está ligado a uma dicotomia que opõe, de um lado, a “terra de negócio” e, de outro, a “terra de trabalho”. De acordo com Treccani (2006), os conflitos fundiários no Brasil são fruto histórico de relações sociais autoritárias, conservadoras, que se encarregam de excluir as grandes massas populares do acesso a terra, ao poder ao bem-estar econômico e social. A esse respeito, destaca:

Do século XVI ao XX, graças às políticas que sempre privilegiaram a grande propriedade, a monocultura, à farta concessão de incentivos públicos, à utilização da grilagem e da violência, o latifúndio concentrou em suas mãos a propriedade da terra impedindo que a mesma fosse apropriada pelos trabalhadores rurais. Os interesses do mercado externo ditaram as regras de apossamento e exploração da Amazônia em detrimento não só da natureza, mas das próprias populações locais. TRECCANI (2006:18).

As disputas pela posse da terra ocorrem nas mais diversas regiões acreanas, envolvendo posseiros, indígenas, grileiros, fazendeiros e madeireiros. Os motivos em geral decorrem da concentração de terras, dos desmatamentos para a venda de madeira e formação de pastagem e da especulação fundiária. Os relatórios da CPT permitiram a confecção da Tabela 23 que mostra, anualmente, os números de conflitos, a quantidade de pessoas envolvidas, o tamanho das áreas em hectares por ano e as consequências desses conflitos. Entre os anos de 2000 a 2013, ocorreram oscilações nos números de conflitos no campo em todo o Estado do Acre, cujas maiores incidências foram nos últimos anos analisados, especialmente, no ano de 2013, com um total de 52 casos de conflito que envolveram 5.052 famílias. O ano de 2013 também apresentou os maiores números de “pistolagem” e ocorrência de despejos e expulsões. No que se refere às áreas de terras em conflitos após uma redução dessas áreas a partir de 2005, notou-se um significativo crescimento ao longo dos anos, com destaque para 2011. Esse aumento se dá em função da pressão imobiliária em áreas outrora rurais, que agora fazem parte do urbano, e em áreas às margens de estradas.

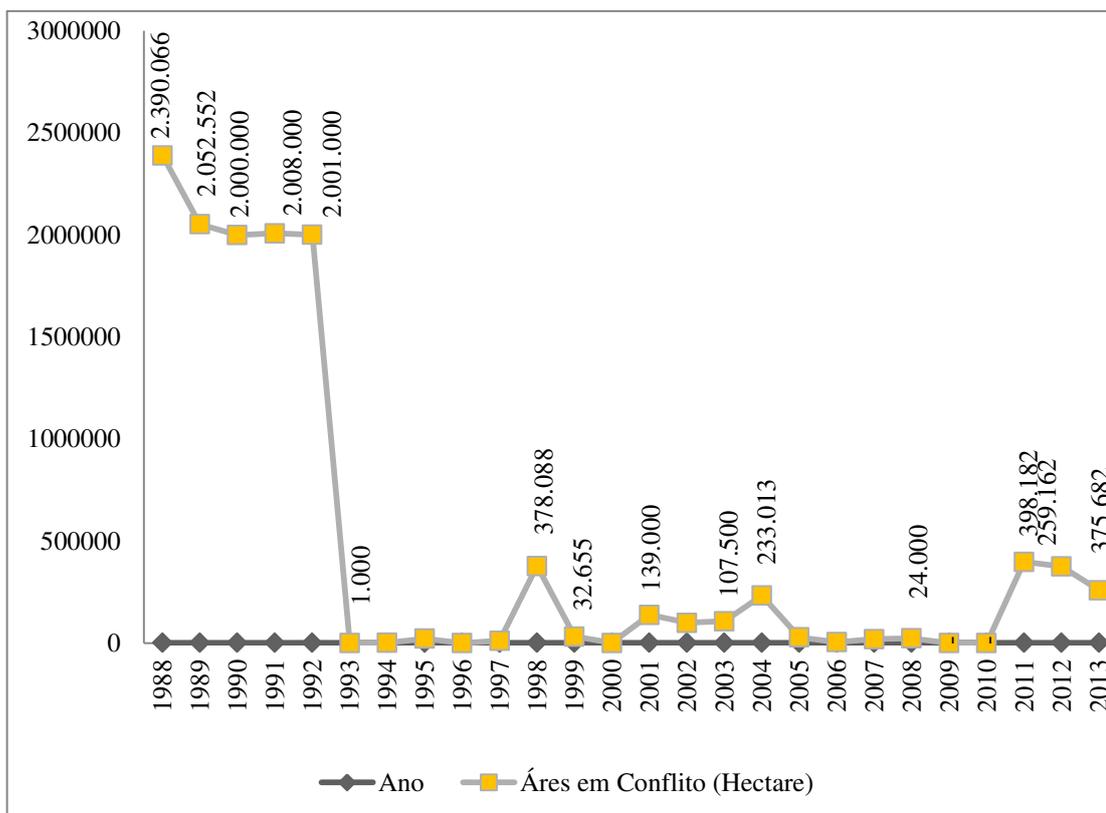
Tabela 24 - Números de conflitos rurais no Acre no período de 2000 a 2013.

Ano	Nº de conflitos	Nº Famílias	Áreas de conflito (ha)	Pistolagem	Ameaças de Expulsão ou Despejo	Famílias Expulsas ou Despejadas
2000	2	345	1.000	-	-	35
2001	2	745	139.000	-	745	-
2002	3	510	107.500	-	450	-
2003	12	1.041	99.573	-	163	487
2005	8	1.075	28.643	20	620	20
2006	3	203	5.100	-	100	-
2007	4	559	20.000	20	29	-
2008	6	379	24.000	45	45	94
2009	4	565	-	-	500	5
2010	5	120	-	50	51	-
2011	29	3.254	398.182	150	2.422	-
2012	40	3.310	375.682	90	1.002	-
2013	52	5.036	259.162	380	1.546	676

Fonte: CPT, 2002 -2013. Com adaptações.

O Gráfico 10 apresenta as áreas de terras envolvidas em conflitos no Acre no período de 1988 a 2008. Os dados revelam que, no início do período analisado, o total de áreas em litígio no Acre chegou a 2.390.066 hectares, já no final do período, o número caiu 99,58%. Essa diminuição acentuada no número de áreas em lide no Acre se deve ao conjunto de políticas fundiárias desenvolvidas no Estado, após os conflitos que resultaram na morte dos líderes sindicais Wilson Pinheiro e Chico Mendes, casos da criação da Reserva Extrativista Chico Mendes em 1990, dos Polos Agroflorestais do município de Rio Branco e os estaduais. Outra ferramenta que auxiliou neste processo foi a elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico, nas versões de 1999 e 2006, que serviu de instrumento de planejamento para ocupação e uso do território acriano, entre outros.

Gráfico 10 - Áreas Envolvidas em Conflitos no Acre de 1988 a 2013



Fonte: CPT, 1988 a 2013, adaptado.

CAPÍTULO 4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA DE FUNDIÁRIA NO ACRE À LUZ DA METODOLOGIA *LGAF*

A terra é um recurso essencial para os pobres tanto em áreas rurais e urbanas. Em muitos países em desenvolvimento, esta é uma fundação para a atividade econômica e o funcionamento das instituições do mercado (por exemplo, crédito) e não mercado, por exemplo, os governos locais e as redes sociais. DEININGER (2004, p. 15)

Reunir as diversas organizações fundiárias do Acre e, por consenso, discutir a visão de cada uma sobre a realidade, ações, propostas de políticas e perspectivas da situação fundiária do Estado foi uma prova de que integrar um conjunto de ações é a melhor alternativa. Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa *LGAF* em seus diferentes painéis. O enfoque foi identificar, por meio consensual, o nível de governança fundiária do Acre, considerando: reconhecimento dos direitos sobre terras, direitos sobre florestas e terras comuns e regulação do solo rural, gestão de terras urbanas, gestão de terras públicas, fornecimento de informações sobre terras em registros e cadastros, valor da terra e taxaço e resolução de conflitos fundiários. Os resultados de cada um destes painéis são apresentados nas seções a seguir.

4.1 Reconhecimento de Direitos Sobre Terras

Na reunião com os especialistas, o Painel 1 fez uma discussão sobre o reconhecimento de direitos fundiários. Os indicadores utilizados foram reconhecimento de direitos dos indivíduos e grupos e respeito e cumprimento dos direitos.

O Quadro 4 apresenta o indicador **Reconhecimento de direitos dos indivíduos e grupos**, que é composto por 4 (quatro) dimensões. A primeira dimensão abordou reconhecimento e a proteção de direitos e avaliou se **os direitos rurais e de posse dos indivíduos estão legalmente reconhecidos e protegidos na prática**. Os especialistas chegaram ao consenso pela opção **C**: a estrutura jurídica existente reconhece direitos de 50%-70% da população rural, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra. De acordo com o representante do INCRA, o órgão trabalha muito com reivindicação de pessoas que já são posseiros, mas estes posseiros têm conseguido pouco êxito em relação à questão possessória, já que são exigidos instrumentos caros (planta, memorial descritivo), o que dificulta a impetração da ação. Mesmo contando com a justiça gratuita, os posseiros têm dificuldades de comprovar a posse. Ademais, há processos realizados em 1980 que ainda têm

pendência judicial e atualmente, ainda não foram resolvidos. Também existem diversos imóveis certificados, cujo domínio é questionável, pois o INCRA certificou e depois reconheceu que a documentação podia apresentar problemas, o que culminou com o cancelamento e entrada com ação para desconstituir registro, a exemplo do Assentamento Baixa Verde.

Quadro 4 - Reconhecimento de direitos dos indivíduos e grupos

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
1	1	1	Os direitos rurais e de posse dos indivíduos estão legalmente reconhecidos e protegidos na prática.	C
1	1	2	Os direitos de posse consuetudinários são reconhecidos legalmente e são protegidos na prática.	B
1	1	3	Os direitos indígenas a terra e à floresta são reconhecidos legalmente e são protegidos na prática.	B
1	1	4	Os direitos de posse de terras urbanas são reconhecidos legalmente e são protegidos na prática.	A

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A proteção a costumes específicos foi a pauta da segunda dimensão que aferiu se **os direitos de posse consuetudinários são reconhecidos legalmente e são protegidos na prática**, a resposta dada foi a opção **B**: existe reconhecimento legal de todos os direitos consuetudinários, porém eles são apenas parcialmente protegidos na prática. Segundo os especialistas, há casos de respeito a propriedades por questões de costumes, mas o respeito efetivo e o reconhecimento à propriedade só ocorrem pela existência de documentação formal. No caso do Acre, estas áreas são cobertas por Título de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), ficando o morador responsável por todos direitos sobre a propriedade, porém como o domínio continua sendo do Estado, o ocupante não pode vender sem comunicar ao Estado. Em alguns casos o tempo do CDRU é limitado, e após cinco anos passa a ser Título Definitivo.

No que diz respeito aos povos indígenas a terceira dimensão avaliou se **os direitos indígenas à terra e a floresta são reconhecidos legalmente e são protegidos na prática**, a resposta foi a opção **B**: Reconhecimento **de maior parte** dos direitos indígenas porém protegidos somente parcialmente. Para os especialistas, a Constituição Federal e o Estatuto do Índio garantem o direito dos índios sobre suas terras, mas, na prática, esse reconhecimento se dá em parte, já que, no caso do Acre, faltam 6 áreas indígenas a serem reconhecidas.

Conforme preconiza o decreto 1.775/96 que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e providências, já estão sendo feitos estudos para reconhecimento dessas áreas, mas que nada de concreto ainda foi efetivado.

A quarta dimensão analisou se **os direitos de posse de terras urbanas são reconhecidos legalmente e são protegidos na prática**. A conformidade das respostas se direcionou para a opção **A**: A estrutura jurídica existente reconhece direitos de mais de 90% da população urbana, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra. Segundo os especialistas, há uma série de garantias na Constituição e Código Civil que garantem a proteção dos direitos de posse e, nos últimos três anos, tem sido feitos esforços de Cooperação entre Iteracre, Incra e Prefeituras do Estado para emissão de títulos nas áreas urbanas e rurais do Acre.

O Quadro 5 apresenta o indicador **Respeito e cumprimento dos direitos**, composto por 6 (seis) dimensões. A primeira dimensão tratou da **existência de oportunidades acessíveis para a individualização da posse**. A resposta consensual foi direcionada para a opção **C**: quando conveniente, a legislação fornece oportunidades para as pessoas que detêm a posse de terra em sistema consuetudinário, em grupo ou coletivo para individualizar total ou parcialmente a propriedade ou o uso da terra. Os procedimentos não têm um custo acessível e não são claramente especificados, levando a uma arbitrariedade ou a uma falha generalizada de aplicação, mesmo nos casos em que as pessoas afetadas desejam segui-los. Para os especialistas, há localidades rurais que são de difícil acesso, o Estado não tem todas as áreas identificadas e o georeferenciamento para fins de demarcação é muito caro.

Quadro 5 - Respeito e cumprimento dos direitos

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
1	2	1	Existem oportunidades acessíveis para a individualização da posse.	C
1	2	2	Os terrenos individuais nas áreas rurais estão registrados e cartografados.	C
1	2	3	Os terrenos individuais nas áreas urbanas estão registrados e cartografados.	B/D
1	2	4	O número de vendas ilegais de terras é baixo.	C
1	2	5	O número de transações de arrendamento ilegal é baixo.	C
1	2	6	Os direitos de propriedade das mulheres às terras, estão registrados segundo leis relevantes.	A

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão procurou investigar sobre registros e cartas geográficas no meio rural. Para isso, questionou se **os terrenos individuais nas áreas rurais estão registrados e cartografados**. A resposta dos especialistas foi direcionada para a opção **C**: entre 50% e 70% das terras privadas em áreas rurais são formalmente registradas. Segundo os especialistas, no Acre, foram mapeados 12.000 imóveis nos últimos anos. Desses imóveis, parte não tem registro da terra e uma pequena parcela tem registro em cartório. Contudo, entre os que têm registro, o grande problema é que, em alguns casos, o imóvel está registrado em nome de terceiros e não de quem está efetivamente ocupando o território.

De igual modo, a terceira dimensão investigou registros e cartas geográficas no meio urbano. Assim, buscou avaliar se **os terrenos individuais nas áreas urbanas estão registrados e cartografados**. Os especialistas apontaram duas opções, a opção **B**: entre 70% e 90% das terras privadas em áreas urbanas são formalmente registradas, mas para efeito de arrecadação de impostos; e a opção **D**: menos de 50% das terras privadas em áreas urbanas são formalmente registradas, quando os fins são de registros em cartórios. A justificativa para essas opções se baseia no argumento de que, historicamente, para fins de tributação, há maior interesse do poder público em cadastrar os imóveis, mas em se tratando de do registro em cartório, os proprietários não estão dispostas a pagar para tal fim.

A quarta dimensão se esmerou em investigar o comércio ilegal de terras. O intento foi investigar se **o número de vendas ilegais de terras é baixo**. A resposta de consenso dos especialistas foi para a opção **C**: o número de transações ilegais de terras é alto e algumas são identificadas sem ambiguidade de maneira rotineira. Como justificativa para esta resposta, os especialistas atentaram para o fato de que existem no Acre diversas ações judiciais em andamento em decorrência da transação de forma ilegal das terras e o grande problema levantado é que não há, no Estado, uma capacidade institucional para resolver completamente o problema.

O foco da quinta dimensão foi identificar o quantitativo de arrendamento ilegal. Para esta finalidade, buscou-se saber se **o número de transações de arrendamento ilegal era baixo**. A opção escolhida foi a contida na letra **C**: existem restrições legais sobre o arrendamento de terras e estão claramente identificadas, porém não plenamente justificadas ou aceitas pelos usuários de terras, de modo que a execução é parcial. Como justificativa para essa resposta, os especialistas utilizaram o exemplo do que ocorre no interior das Reserva Extrativista Chico Mendes, onde se constata casos de criação de gado em grandes proporções, mesmo havendo regulamentação para este fim.

A sexta dimensão teve como principal intuito identificar se **os direitos de propriedade das mulheres às terras estão registrados segundo leis relevantes**. A opção escolhida foi a letra **A**: mais de 90% dos casos estão efetivamente registrados. Segundo os especialistas, faz parte da política e diretrizes de alguns programas de regularização colocar os títulos das terras prioritariamente em nome das mulheres.

4. 2 Direitos sobre Florestas, Terras Comuns e Regulação do Solo Rural

O Painel 2 promoveu uma discussão sobre os direitos sobre florestas, terras comuns e regulação do solo rural. Os indicadores utilizados foram: direitos à floresta e às terras comuns e eficácia e equidade das regulações do uso de terras rurais. A análise dos painéis pode ser vista a partir nas Tabelas 30 e 31.

O Quadro 6 traz como indicador **os direitos à floresta e às terras comuns**. A primeira dimensão deste indicador investiga se **as florestas estão claramente identificadas pela lei e a responsabilidade de uso está claramente designada**. A resposta foi a opção **B**: as florestas estão claramente identificadas e a responsabilidade do uso da terra está claramente identificada, porém a implementação é ambígua. A justificativa dada para esta escolha repousa no fato de que no Acre, as florestas são definidas em terras devolutas, unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos, propriedades privadas. Apesar de estarem identificadas nos mapas, na prática, quando o Incra vai comprar ou desapropriar um imóvel, que tenha uma área de reserva, comumente, tal área não é demarcada no campo, ou seja, não está materializada, mas está registrada na documentação. Dessa forma, torna-se um desafio para o Incra identificar as áreas de reserva legal, que, em decorrência dessa situação, têm seus recursos naturais vulneráveis a desmatamentos ou a outras ações que alterem seu funcionamento natural. Ademais, existem problemas de sobreposição de áreas, caso da Reserva Extrativista Juruá, onde há reserva extrativista, terra indígena e assentamento na mesma área.

A identificação de terras comuns e suas responsabilidades em lei são a pauta da segunda dimensão. O intuito foi identificar se **as terras comuns estão claramente identificadas na lei e a responsabilidade de uso está claramente designada**. A resposta dada pelos especialistas foi a opção contida na letra **D**: as terras comuns não estão claramente identificadas e a responsabilidade de uso da terra não está definida. Para os especialistas, a maioria das terras do Acre são públicas, portanto de uso comum, também é faixa de fronteira, e nem todas as áreas estão identificadas e com a responsabilidade de uso designada.

Quadro 6 - Direitos à Floresta e às Terras Comuns

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
2	1	1	As florestas estão claramente identificadas na lei e a responsabilidade de uso está claramente designada.	B
2	1	2	As terras comuns estão claramente identificadas na lei e a responsabilidade de uso está claramente designada.	D
2	1	3	Os direitos de grupos rurais são reconhecidos formalmente e podem ser cumpridos. A posse grupal em áreas rurais é formalmente reconhecida e existem claras regulações sobre sua organização interna e representação legal.	A
2	1	4	Os direitos dos usuários aos recursos naturais fundamentais (incluindo a pesca) estão reconhecidos legalmente e são protegidos na prática.	B
2	1	5	Podem coexistir legalmente direitos múltiplos sobre as terras comuns e os recursos naturais em ditas terras.	C
2	1	6	Podem coexistir legalmente direitos múltiplos sobre a mesma parcela de terra e seus recursos (por exemplo, árvores).	B
2	1	7	Podem coexistir legalmente direitos múltiplos sobre a terra e a lavra de outros recursos subterrâneos localizados na mesma parcela.	B
2	1	8	Existem oportunidades acessíveis para mapear e registrar os direitos de grupos.	C
2	1	9	Demarcação de limites de terras comuns.	B

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A terceira dimensão trata do reconhecimento e do cumprimento dos direitos de grupos rurais. Para atingir estes objetivos, foi feita uma investigação para saber se **os direitos de grupos rurais são reconhecidos formalmente e podem ser cumpridos. A posse grupal em áreas rurais é formalmente reconhecida e existem claras regulações sobre sua organização interna e representação legal.** A resposta dada pelos especialistas foi a letra A: a posse da maioria dos grupos em áreas rurais está formalmente reconhecida e existem regulações claras a respeito da organização interna e da representação legal dos grupos e podem ser executadas. A justificativa para a escolha desta opção repousa no fato da existência da organização própria das comunidades. Um exemplo disso são os termos de concessão de uso nas Florestas Estaduais e Reservas Extrativistas do Acre.

A quarta dimensão indagou se **os direitos dos usuários aos recursos naturais fundamentais, incluindo a pesca, extração de madeira, estão reconhecidos legalmente e são protegidos na prática**. A resposta definida pelo consenso foi a **B**: os direitos dos usuários a recursos naturais fundamentais estão reconhecidos legalmente, porém somente alguns estão protegidos efetivamente na prática ou sua execução é difícil e leva muito tempo. Em relação à pesca, durante o período de desova (reprodução) dos peixes, é proibida a pesca de algumas espécies para evitar futuros prejuízos, como uma eventual extinção, e a fiscalização nos municípios acreanos é intensa. Para compensar as famílias que geram renda da atividade pesqueira, o governo disponibiliza uma bolsa no valor de um salário mínimo durante o período de desova, que corresponde a quatro meses. Em relação à extração de madeira, cerca de 90% da produção no Estado do Acre tem licenciamento e certificação através dos projetos de plano de manejo. Contudo, no geral, a extração dos recursos naturais no Estado Acre tem uma proteção legal mediante leis, porém sua efetivação e fiscalização carecem de melhorias.

A quinta dimensão pesquisou se **podem coexistir legalmente direitos múltiplos sobre as terras comuns e os recursos naturais em ditas terras**. A resposta dada pelos especialistas foi a letra **C**: é possível a coexistência por lei, porém é raramente respeitada na prática. Segundo os especialistas, o maior exemplo no Acre é que a maioria desses direitos múltiplos ocorre em Terras Indígenas e Unidades de Conservação, como é o caso, não intencional, de sobreposição de terras no Juruá na Reserva Extrativista Juruá e Terras Indígenas. Outro exemplo pode ser o caso específico da exploração de areia, cuja área pode ser de propriedade de uma pessoa, mas a concessão de exploração ser concedida para outro.

A sexta dimensão ponderou se **podem coexistir legalmente direitos múltiplos sobre a mesma parcela de terra e seus recursos, por exemplo: árvores**. A resposta foi dada pela letra **B**: a coexistência é legalmente possível e é respeitada na prática, porém os mecanismos de resolução de conflitos são muitas vezes inadequados. Segundo os especialistas, isso ocorre quando uma área de propriedade privada fica dentro de unidades de conservação sem uso sustentável, daí a venda dos direitos de propriedade. Ou seja, quando um indivíduo tem uma área em uma Unidade de Conservação e vende para um segundo indivíduo que tenha desmatado mais que os percentuais permitidos e necessita de uma área de terra para compensar o desmatamento, passa a abrir mão do direito que tem sobre tal área de conservação.

A sétima dimensão inquiriu se **podem coexistir legalmente direitos múltiplos sobre a terra e a lavra de outros recursos subterrâneos localizados na mesma parcela**. A

resposta consensual foi **B**: é possível por lei a coexistência de direitos fundiários e minerais que são respeitados na prática, porém os mecanismos para resolver os conflitos muitas vezes são inadequados. A justificativa para tal escolha é de que há regulamentação para a coexistência de direitos, mas os mecanismos efetivos para a resolução de conflitos ainda são modestos na prática.

A oitava dimensão pesquisou sobre a **existência de oportunidades acessíveis para mapear e registrar os direitos de grupos**. O acordo dos especialistas foi em torno da resposta **C**: a lei prevê oportunidades para aqueles que têm terras grupais sob posse consuetudinária, de grupo ou coletiva para registrar e mapear estes direitos, se eles assim o desejarem. Os procedimentos não são economicamente acessíveis nem claros e são discretos em sua aplicação. Para os especialistas, um exemplo disso pode ser o caso de terras indígenas para as quais faltam seis para serem reconhecidas.

A avaliação da nona dimensão foi referente à **demarcação de limites de terras comuns**. A resposta de consenso foi contemplada pelo enunciado da alternativa **B**: de 40% a 70% da área que se encontra em terras comuns e/ou indígenas tem limites demarcados com levantamento e as reivindicações associadas à demarcação estão registradas. A justificativa dada para essa resposta é de que no Acre, 55% das terras são de uso comum e já estão demarcadas.

O Quadro 7 apresenta o indicador **eficácia e equidade das regulações do uso de terras rurais**, o qual é composto por 6 dimensões. A primeira dimensão deste indicador afirma que **as restrições com respeito ao uso das terras rurais são justificadas e são executadas**. Na opinião dos especialistas, a resposta que melhor espelha a realidade do Acre é a **B**: as restrições com respeito às regulações sobre o uso de terras rurais servem efetivamente a propósitos públicos, porém sua execução é fraca. A justificativa para tal resposta reside na ideia de que as regulações são fomentadas e direcionadas a interesses de determinadas categorias. Como exemplo, citaram o caso do Código Florestal, que propicia um grande benefício ao pecuarista, permitindo-lhe um desmatamento da área de até 50%, dependendo de sua área de zoneamento no Estado do Acre.

A segunda dimensão investigou se **as restrições sobre a transferência de direitos rurais servem efetivamente aos objetivos de políticas públicas**. Para os especialistas a resposta é a **B**: existe uma série de regulações que geralmente servem a propósitos públicos, porém não são executadas adequadamente. Como justificativa para a escolha dessa opção, os especialistas apontaram algumas restrições de transferibilidade

existentes em áreas de reforma agrária no Acre, caso do Direito Real de Uso, que também é aplicado em terras rurais, havendo casos em que o Cartório não observava as cláusulas, mas hoje o cartório observa as cláusulas e exige que o proprietário vá ao Incra pedir a liberação das cláusulas do contrato. O Incra ainda tem dificuldade para descobrir se as cláusulas do contrato estão sendo cumpridas, visto que, depois que os imóveis são titulados não há tanto acompanhamento.

Quadro 7 - Eficácia e equidade das regulações do uso de terras rurais

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
2	2	1	As restrições com respeito ao uso das terras rurais são justificadas e são executadas.	B
2	2	2	As restrições sobre a transferência de direitos rurais servem efetivamente aos objetivos de políticas públicas.	B
2	2	3	Os planos de uso das terras rurais são elaborados/alterados através de processo público e os encargos resultantes são compartilhados.	A/C
2	2	4	As terras rurais, cujo uso é alterado, são rapidamente transferidas para o uso destinado.	D
2	2	5	O rezonamento do uso da terra rural segue um processo público que salvaguarda os direitos existentes.	B
2	2	6	Para o uso de terras rurais protegidas como: florestas, pastagens, áreas úmidas, parques nacionais etc., os planos correspondem ao real.	B

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A terceira dimensão considerou a publicidade e o compartilhamento de encargos dos planos de uso para terras rurais. Nesse sentido, foi feito um debate para saber se **os planos de uso das terras rurais são elaborados/alterados através de processo público e os encargos resultantes são compartilhados**. O consenso entre os especialistas tendeu para duas respostas. No caso das Reservas Extrativistas, para a opção **A**: é necessário e se busca a contribuição pública na preparação e reforma dos planos de uso das terras rurais (incluindo o rezonamento) e se chega a decisões relevantes de maneira transparente e em processo público, ou seja, tudo é decidido na comunidade. Para as demais áreas do meio rural, foi escolhida a opção **C**: é necessário e se busca a contribuição pública na preparação e reforma de planos de uso da terra, porém não reflete os comentários na finalização dos planos de uso.

A quarta dimensão fazia indagação para saber se **as terras rurais, cujo uso é alterado, são rapidamente transferidas para o uso destinado**. A resposta de consenso foi a letra **D**: menos de 30% das terras que tiveram uma mudança na designação do uso da terra nos últimos 3 anos mudaram para o uso destinado, como, por exemplo, floresta, pastagens, áreas úmidas, parques nacionais etc. A justificativa para tal escolha foi a de que, em casos de alteração, as transferências são demasiadamente lentas em função da burocracia.

A quinta dimensão inquiria se **o rezoneamento do uso da terra rural segue um processo público que salvaguarda os direitos existentes**. A resposta dada pelos especialistas foi a alternativa **B**: os processos para a rezoneamento são públicos e transparentes, porém os mecanismos para salvaguardar os direitos existentes não estão plenamente em vigor. Para os especialistas há divulgação dos rezoneamentos, mas os mecanismos para a salvaguarda de direitos não vigoram em sua plenitude.

A sexta dimensão buscou pesquisar se **para o uso de terras rurais protegidas, florestas, pastagens, áreas úmidas, parques nacionais etc., os planos correspondem ao real**. O consenso entre os especialistas foi pela resposta **B**: a parcela de terras destinada a um uso específico é utilizada para fins não especificados em contravenção às regulamentações existentes, variando entre 10% e 30%.

4.3. Uso, Planejamento e Desenvolvimento de Terras Urbanas

No Painel 3, foi feita uma discussão sobre o uso, planejamento e desenvolvimento de terras urbanas. Os indicadores utilizados foram: restrições sobre os direitos; transparência das restrições do uso de terras; eficiência no processo de planejamento do uso de terras urbanas; velocidade e previsibilidade da execução do uso de terras restringidas; e sobre os esquemas de regularização de propriedades em áreas urbanas. A análise do painel 3 pode ser vista nas Tabelas 32 a 36.

O Quadro 8 trata do indicador **Restrições sobre os Direitos**, que é composto por 2 (duas) dimensões. A primeira dimensão discute se **as restrições relativas à transferência da propriedade das terras servem efetivamente aos objetivos das políticas públicas**. A resposta de consenso foi a contida na alternativa **B**: existe uma série de regulações que, na sua maioria, servem a propósitos públicos, porém a execução é deficiente. Para os especialistas há um conjunto de regulações, mas, na prática, nem todas atingem os objetivos em função de deficiências em sua execução, falta de fiscalização e monitoramento.

Quadro 8 - Restrições sobre os Direitos

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
3	1	1	As restrições relativas à transferência da propriedade das terras servem efetivamente aos objetivos das políticas públicas.	B
3	1	2	As restrições sobre o uso de terras urbanas (risco de desastres) servem efetivamente aos objetivos das políticas públicas.	B

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

Com o enfoque no risco de desastres, a segunda dimensão aborda se **as restrições sobre o uso de terras urbanas servem efetivamente aos objetivos das políticas públicas**. Os especialistas avaliaram positivamente e o consenso foi pela alternativa **B**: existe uma série de regulações que, na sua maioria, servem a propósitos públicos, porém não são executadas. A justificativa para a escolha desta opção foi de que os programas de habitação realizados no Acre estão conseguindo alcançar os objetivos de retirar pessoas de áreas de risco, especialmente áreas alagadiças. Contudo, estes programas ainda não conseguiram atender em plenitude os seus objetivos e também não resolveram os problemas da questão de ocupação irregular no Acre.

O Quadro 9 apresenta o indicador **transparência das restrições do uso de terras**, que é composto por 3 (três) dimensões. A primeira dimensão é se **o processo de expansão urbana e de desenvolvimento de infraestrutura é transparente e respeita os direitos existentes**. Considerando a falta de planejamento da expansão urbana e a não publicação dessas ações nos municípios do Acre, a alternativa escolhida pelos especialistas foi a que consta na letra **D**: a informação sobre expansão urbana planejada e desenvolvimento da infraestrutura não está disponível ao público. Para os especialistas, a falta de planejamento no que se refere à expansão urbana atinge diversas áreas florestais e também promove a criação de loteamentos clandestinos oriundos de diversas invasões por parcelamento de terras.

Quadro 9 - Transparência das Restrições do Uso de Terras

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
3	2	1	O processo de expansão urbana e de desenvolvimento de infraestrutura é transparente e respeita os direitos existentes.	D
3	2	2	As mudanças nos planos de uso das terras urbanas estão baseadas em um processo público claro e nas contribuições de todos os interessados.	B
3	2	3	As solicitações aprovadas para mudança no uso das terras urbanas são prontamente seguidas pelo desenvolvimento destas parcelas de terra.	B

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

Na segunda dimensão, foi discutido se **as mudanças nos planos de uso das terras urbanas estão baseadas em um processo público claro e nas contribuições de todos os interessados**. O consenso entre os painelistas foi pela alternativa **B**: a contribuição da sociedade é solicitada na preparação e correção dos planos de uso da terra, e as respostas são utilizadas pelo organismo público responsável pela conclusão dos novos planos públicos, mas o processo para fazê-lo não é claro ou o relatório não está disponível ao público. A justificativa dada para esta escolha é de que quando ocorre este tipo de mudança nos planos de uso, algumas organizações fundiárias se comunicam, mas nem todas participam e não há nos meios de comunicação a efetiva e ampla disponibilização de relatório para a sociedade.

A terceira dimensão discute se **as solicitações aprovadas para mudança no uso das terras urbanas são prontamente seguidas pelo desenvolvimento destas parcelas de terra**. De acordo com os especialistas, a alternativa que melhor expressa a realidade do Acre é a que consta na letra **B**: entre 50% e 70% da terra que teve uma mudança na designação do uso da terra nos últimos três anos foi desenvolvida para seu uso destinado. A justificativa dos especialistas foi de que no meio urbano a fiscalização é mais presente, mas ainda há casos em que o uso das terras não prioriza o desenvolvimento.

O Quadro 10 apresenta o indicador **eficiência no processo de planejamento do uso de terras urbanas**, o qual é composto por 4 (quatro) dimensões. A primeira dimensão discute se **existe política para garantir a entrega de moradias e serviços de baixo custo e se foram implementados progressivamente**. O consenso entre os especialistas foi pela alternativa **B**: existe uma política para moradias e serviços de baixo custo, porém a implementação nem sempre é efetiva. Como resultado, o número das pessoas que vive em moradias inadequadas declina, porém continua sendo alto. Para justificar a opção, os

especialistas citaram o exemplo positivo da parceria entre o governo estadual, prefeituras e cartórios, que se uniram para regularizar imóveis urbanos, tendo citado como exemplo negativo o “Programa Minha Casa Minha Vida”, que entregou mais de 6.000 casas a custo baixo. No entanto, o que ocorreu foi que as pessoas foram remanejadas para as áreas de conjuntos habitacionais, e quando chegaram lá, estes beneficiários venderam suas casas e voltaram para local de outrora. Percebe-se falta de fiscalização mais efetiva.

Quadro 10 - Eficiência no Processo de Planejamento do Uso de Terras Urbanas

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
3	3	1	Existe política para garantir a entrega de moradias e serviços de baixo custo e se foram implementados progressivamente.	B
3	3	2	O planejamento do uso da terra orienta efetivamente a expansão espacial urbana na maior cidade.	C
3	3	3	O planejamento do uso da terra orienta efetivamente o desenvolvimento urbano nas quatro maiores cidades.	C
3	3	4	Os processos de planejamento devem enfrentar o crescimento urbano.	C

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão analisou se **o planejamento do uso da terra orienta efetivamente a expansão espacial urbana na maior cidade**. Segundo os especialistas, a resposta que melhor retrata o caso do Acre é a opção **C**: na maior cidade do Estado, embora uma hierarquia de planos de uso da terra regionais/detalhados seja especificada por lei, na prática, a expansão espacial urbana ocorre de maneira *ad hoc*, sendo a infraestrutura fornecida algum tempo depois da urbanização. A justificativa é que na maior cidade do Estado, Rio Branco, o caso mais comum é a formação de bairros por meio de invasões. Em alguns casos, as invasões já estão bastante consolidadas, inclusive com coleta de lixo, asfalto, eletrificação, contudo, não há planejamento para o recebimento de infraestrutura, ocorrendo esses benefícios após as invasões.

A terceira dimensão discute se **o planejamento do uso da terra orienta efetivamente o desenvolvimento urbano nas seguintes quatro maiores cidades**. A opção de consenso entre os especialistas foi a alternativa **C**: nas quatro maiores cidades do Estado, embora uma hierarquia de planos de uso da terra regionais seja especificada por lei, na prática, o desenvolvimento urbano ocorre de maneira *ad hoc*, sendo a infraestrutura fornecida

algum tempo depois da urbanização. A justificativa dada para esta escolha foi de que nos municípios do Acre, especialmente nos quatro maiores, a formação dos bairros se dá por invasão, mas vale destacar que os municípios de Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Sena Madureira e Brasileia têm seus respectivos planos diretores.

A quarta dimensão debate **os processos de planejamento devem enfrentar o crescimento urbano**. A resposta de consenso foi a letra **C**: na maior cidade do Estado, o processo de planejamento urbano está se esforçando para fazer frente à crescente demanda, conforme comprovado pelo fato de que as novas moradias são, em sua maioria, informais. Para justificar esta escolha, os especialistas destacam os programas de moradia desenvolvidos pelo governo federal em parceria com o Estado, Municípios e o programa “Cidade do Povo”, que visa a disponibilizar moradias a pessoas residentes em áreas de vulnerabilidade em Rio Branco.

O Quadro 11 apresenta o indicador **velocidade e previsibilidade da execução do uso de terras restringidas**, o qual é composto por 2 (duas) dimensões. A primeira dimensão abordou **as disposições para as licenças de construções residenciais são apropriadas, acessíveis economicamente e são executadas**. Segundo os especialistas, a opção que melhor caracteriza a realidade dos municípios do Acre foi a **B**: os requisitos para obter uma licença de construção estão justificados tecnicamente e são acessíveis economicamente, porém são executados parcialmente. A justificativa para esta escolha é de que do ponto de vista técnico, todos os requisitos são justificados, as taxas e licenças são acessíveis, ou seja, financeiramente, não é tão caro retirar as licenças para construção. Por outro lado, quando se trata da emissão de certidões por parte do INSS, elas variam de acordo com o tamanho do imóvel e pode ser cara. Outro entrave financeiro é a legalização em cartório, que, no caso particular do Acre, a maioria são privados, com serviços caros. Diante disso, há um processo cultural de não formalizar a propriedade.

A segunda dimensão aborda os prazos e custos para licenciamento de imóvel urbano e questiona se **uma licença de construção para uma moradia residencial pode ser obtida de maneira rápida e a baixo custo**. O consenso veio com uma explanação técnica e se optou pela resposta contida na alternativa **B**: todos os pedidos de alvarás de construção recebem uma decisão dentro de seis meses. O argumento para a escolha desta opção tem relação direta com a entrega correta de todos os documentos necessários para a formalização do imóvel, pois se todos os documentos constantes no *check-list* forem entregues - mapa,

memorial descritivo, planta técnica, taxas, entre outros - o processo de licença ocorre em no máximo seis meses.

Quadro 11 - Velocidade e Previsibilidade da Execução do Uso de Terras Restringidas

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
3	4	1	As disposições para as licenças de construções residenciais são apropriadas, acessíveis economicamente e são executadas.	B
3	4	2	Uma licença de construção para uma moradia residencial pode ser obtida de maneira rápida e a baixo custo.	B

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

O Quadro 12 apresenta o indicador **esquemas de regularização de propriedades em áreas urbanas**, o qual é composto por 3 (três) dimensões. A primeira dimensão aferiu se **a formalização de moradias urbanas era viável e acessível**. O consenso dos especialistas foi a resposta contida na alternativa **D**: os requisitos para a formalização de moradias em áreas urbanas são tantos que a formalização é considerada muito difícil. A razão para a escolha desta resposta é de que há muita dificuldade em formalizar a situação de moradias urbanas tanto por questões burocráticas quanto pelos elevados custos em cartório. A esse respeito, vale dizer que uma dificuldade é o custo elevadíssimo para fazer o registro do imóvel no cartório, aliado à burocracia, que exige diversos itens, entre eles, planta, memorial descritivo. De acordo com o Iteracre, todo esse processo tem um custo aproximado de R\$ 13.000,00 (treze mil reais). O processo de regularização ainda se torna mais difícil porque cada órgão trabalha à sua maneira, exigindo um determinado conjunto documentos, o que poderia ser centralizado em um único órgão ou sistema.

A segunda dimensão procura abordar as estratégias de segurança da propriedade e aferiu se **nas cidades com a propriedade informal existe uma estratégia viável para a segurança da propriedade, da infraestrutura e da habitação**. Na opinião dos painelistas, a melhor opção foi a contida na letra **B**: existe uma estratégia para regularizar os direitos de terras e fornecer serviços aos ocupantes informais existentes, porém as regulações existentes proporcionam incentivos para novas ocupações informais. Como justificativa para esta escolha, eles alegaram que há alta informalidade em áreas urbanas do Acre e que este fenômeno tende a crescer, principalmente por falta de planejamento urbano, fluxos migratórios entre municípios e êxodo rural, desemprego, pobreza, entre outros fatores. Apesar

de haver um esforço para regularizar, ocorre que este processo não está na velocidade ideal para resolver a questão em definitivo.

Quadro 12 - Esquemas de Regularização de Propriedades em Áreas Urbanas

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
3	5	1	A formalização de moradias urbanas é viável e acessível.	D
3	5	2	Nas cidades com a propriedade informal existe uma estratégia viável para a segurança da propriedade, da infraestrutura e da habitação.	B
3	5	3	Um regime de condomínio permite uma gestão efetiva e o registro da propriedade urbana.	C

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

Na terceira dimensão, foram avaliados a gestão e o registro de propriedade, e o cerne do debate foi saber se **um regime de condomínio permite uma gestão efetiva e o registro da propriedade urbana**. A resposta de consensual foi a que está contida na alternativa C: a propriedade comum nos condomínios está reconhecida, porém as leis carecem de clareza para o manejo e a publicidade dos registros relevantes.

4.4 Gestão de Terras Públicas

No Painel 4 foi feita uma discussão sobre a gestão de terras públicas. Os indicadores utilizados foram: identificação de terras públicas e gestão clara; justificação e eficiência do tempo dos processos de desapropriação; e transparência e justiça dos procedimentos de desapropriação. A análise dos painéis pode ser vista nas Tabelas 37 a 39.

O Quadro 13 trata do indicador **Identificação de Terras Públicas e Gestão Clara**, o qual é composto por 6 (seis) dimensões. A primeira dimensão tratou da definição clara dos direitos e sua interlocução com os níveis de governo. Para este fim, buscou-se avaliar se **os critérios para a propriedade de terras públicas estão claramente definidos e designados para o nível certo do governo**. A resposta de consenso foi a alternativa C: a propriedade das terras públicas está justificada pela prestação de bens públicos, porém a responsabilidade da gestão, muitas vezes, está no nível incorreto do governo. Para justificar essa resposta, os especialistas afirmaram que, no Acre, há situações em que certas áreas rurais que estão mapeadas ou se tem precisão sobre a arrecadação, mas no campo, não se tem controle efetivo de áreas não destinadas ou em processo de destinação. Ademais, cada

instituição trabalha isoladamente as suas atividades e não juntam suas informações, o que culmina na sobreposição de ações. Exemplos disso são sobreposição conflituosa de ações da Funai em unidades de conservação: Resex Alto Juruá, sobreposições de ações do Incra e SPU ou Incra e Iteracre em áreas rurais.

Quadro 13 - Identificação de Terras Públicas e Gestão Clara

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
4	1	1	Os critérios para a propriedade de terras públicas estão claramente definidos e designados para o nível certo do governo.	C
4	1	2	Existe um registro completo das terras públicas.	A
4	1	3	A informação sobre as terras públicas é acessível publicamente.	C
4	1	4	A responsabilidade de gestão dos diferentes tipos de terras públicas está designada sem ambiguidades.	C
4	1	5	As instituições públicas responsáveis têm suficientes recursos para suas responsabilidades de gestão de terras.	C
4	1	6	Todas as informações essenciais sobre alocação de terras públicas para interesses privados é acessível ao público.	C

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão aferiu se **existe um registro completo das terras públicas**. O consenso foi pela resposta **A**: mais de 90% das terras públicas são claramente identificadas no local ou em mapas. O que justificou essa resposta foi que cada instituição afirmou que as terras são identificadas em mapas ou no local. Contudo, cada órgão tem o seu controle, seus mapas, mas não há ações conjuntas para algumas atividades comuns como ida a campo, elaboração de mapas, procedimentos de demarcação de terras. Caso unificassem as ações, seria fácil fazer um cadastro que espelhasse a realidade fundiária no Acre.

A terceira dimensão tratou da publicidade de informações referentes a terras públicas. Foi feita uma avaliação para saber se **a informação sobre as terras públicas é acessível publicamente**. Os especialistas optaram pela resposta contida na letra **C**: todas as informações no inventário de terras públicas estão disponíveis somente para um conjunto limitado de propriedades públicas e existem poucos motivos ou mesmo nenhum motivo para justificar a não acessibilidade desses registros. Para justificar essa resposta, foi dito que nem todas as informações disponíveis estão livremente acessíveis ao público. Contudo, quando a parte

interessada oficializa o pedido, os órgãos providenciam as informações. Vale mencionar que este acesso também é possível graças à Lei de Acesso à Informação.

A quarta dimensão investigou se **a responsabilidade de gestão dos diferentes tipos de terras públicas está designada sem ambiguidades**. A resposta obtida pelo consenso dos especialistas foi a que consta na letra **C**: existe ambiguidade na designação de responsabilidade ou capacidade de gestão para distintos tipos de terras públicas e/ou brechas importantes de modo que muitas vezes não são atingidas, na prática, a equidade e a eficiência. Para fundamentar a escolha desta opção, os especialistas afirmaram que não há coordenação de planejamento, ações e fiscalização entre as instituições fundiárias e por conta disso, ocorrem as ambiguidades e sobreposições.

A quinta dimensão buscou avaliar a disponibilidade de recursos para a gestão de terras. Foi feita uma pesquisa para saber se **as instituições públicas responsáveis têm suficientes recursos para suas responsabilidades de gestão de terras**. A resposta consensual foi pela alternativa contida na letra **C**: existem restrições significativas na capacidade financeira e/ou de recursos humanos, porém o sistema faz uso efetivo de recursos disponíveis limitados, com impacto limitado na gestão das terras públicas. De um modo geral, todas as instituições fundiárias do Acre apresentam dificuldade de recursos financeiros e humanos. Contudo, isso se potencializa ainda mais porque cada um faz uma parte do trabalho isoladamente e, muitas vezes, de modo sobreposto. Caso houvesse coordenação de ações entre os órgãos, estes custos poderiam ser reduzidos. Há necessidade de um planejamento para identificar áreas e cargos que realmente precisam de recursos humanos e financeiros, mas o grande problema a ser superado é a falta de coordenação entre as Instituições. Por exemplo: se o Iteracre foi a campo e fez um cadastro multifinalitário que serve pra Funai, Ibama, Incra, e esses órgãos utilizassem melhor este trabalho, e os seriam mais bem geridos.

A sexta dimensão tratou do acesso a informações para terras de interesse privado. Buscou-se identificar se **todas as informações essenciais sobre alocação de terras públicas para interesses privados é acessível ao público**. Segundo os especialistas a resposta que melhor contempla o caso do Acre é a opção **C**: as informações-chave para as alocações de terras (a localização e a área da alocação de terras, as partes envolvidas e os termos financeiros da alocação de terras) são registradas ou parcialmente registradas, mas não estão publicamente disponíveis. Em relação à escolha desta opção, os especialistas declararam que cada órgão tem o seu controle e conjunto de informações fundiárias, as quais não estão

totalmente divulgadas ao público e somente informações pontuais são fornecidas mediante pedido formal.

Os dados contidos no Quadro 14 discutem o indicador justificação e eficiência do tempo dos processos de desapropriação, onde estão contidas em 3 (três) dimensões. A primeira dimensão examinou a **existência de transferência mínima de terra desapropriada para interesses privados**. Para os especialistas participantes deste painel a resposta foi a letra **A**: menos de 10% das terras desapropriadas nos últimos três anos são utilizados para fins privados. Segundo os especialistas, considerando a realidade fundiária do Acre nos últimos anos, não houve conhecimento de nenhuma transferência de terras desapropriadas para atender fins privados.

Quadro 14 - Justificação e Eficiência do Tempo dos Processos de Desapropriação

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
4	2	1	Existe transferência mínima de terra desapropriada para interesses privados.	A
4	2	2	A terra desapropriada é transferida para uso destinado de maneira oportuna.	A
4	2	3	A ameaça de desapropriação de terras não conduz a uma ação preventiva do setor privado.	D

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão discutiu se **a terra desapropriada ser transferida para uso destinado de maneira oportuna**. A resposta de consenso foi a letra **A**: mais de 70% das terras que sofreram alteração na designação do uso da terra nos últimos 3 anos mudaram para o uso destinado. Considerando o caso do Acre, os especialistas afirmaram que, em geral, as desapropriações atendem ao objeto do processo de atender ao interesse social, e toda terra desapropriada foi destinada ao uso adequado. Quando é detectado o problema, é feito o processo de alteração na designação de uso para a finalidade devida. Contudo, afirmaram que, pela pouca estrutura, a fiscalização é precária.

A terceira dimensão faz uma investigação para saber se **a ameaça de desapropriação de terras não conduz a uma ação preventiva do setor privado**. A resposta de consenso entre os especialistas foi a letra **D**: muita e regressiva. A justificativa para essa resposta se deu pelo motivo de a ação de desapropriação ser uma ação de força e independe da vontade do proprietário. Quando o Incra entra com um processo de

desapropriação, o proprietário recorre administrativamente duas vezes, em duas instâncias, contestando os dados do laudo, tentando mostrar que sua terra é produtiva. Se continuar o processo de desapropriação antes da emissão do Decreto, ele pode entrar na justiça e tentar abrir um processo pericial para avaliar se a terra é produtiva ou não. Com isso, o proprietário impede a desapropriação administrativa para fazer o laudo pericial. Se for produtiva, o Incra para o processo. Se não for produtiva, o processo de desapropriação continua.

O Quadro 15 faz uma avaliação do indicador **Transparência e Justiça dos Procedimentos de Expropriação**, tem 5 (cinco) dimensões. A primeira dimensão discutiu se **estão previstas compensações pela desapropriação de todos os direitos, sem importar a condição de registro**. Considerando o caso do Acre, o consenso foi para a resposta contida na letra **C**: é paga indenização, em espécie ou em dinheiro, por alguns direitos não registrados (tais como posse, ocupação etc.), contudo, aqueles que têm outros direitos não registrados (que podem incluir pasto, acesso, coleta de produtos florestais etc.) geralmente não são indenizados. A justificativa dos especialistas para a escolha dessa opção é de que as instituições seguem a legislação vigente, ou seja, analisam as ocupações de boa fé ou de má fé e, nos casos de ocupação de boa fé, são pagas somente indenizações de posse e ocupação. As ocupações de má fé em terra pública não são indenizadas.

Quadro 15 - Transparência e Justiça dos Procedimentos de Desapropriação

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
4	3	1	Estão previstas compensações pela expropriação de todos os , sem importar a condição de registro.	C
4	3	2	É compensada a alteração do uso da terra que resulte em perda seletiva de direitos.	B
4	3	3	Os proprietários de terras expropriadas são compensados imediatamente.	D
4	3	4	Existem vias independentes e acessíveis para se defender da expropriação.	C
4	3	5	São tomadas decisões oportunas acerca das reclamações relativas a desapropriações.	D

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão avaliou se **é compensada a alteração do uso da terra que resulte em perda seletiva de direitos**. A resposta de consenso foi em torno da letra **B**: quando a propriedade é desapropriada, é paga uma indenização, em espécie ou em dinheiro, para que as famílias deslocadas tenham bens comparáveis, mas essas famílias não podem

continuar mantendo sua situação social e econômica anterior. Segundo os especialistas, no Acre, são pagas indenizações que podem servir para adquirir bens que do ponto de vista financeiro e material são comparáveis, mas, em muitos casos, as pessoas perdem a relação de pertencimento com o local e afirmam não terem a mesma situação social e econômica de antes.

Na terceira dimensão, foi feita uma investigação para saber se **os proprietários de terras expropriadas são compensados imediatamente**. Para os especialistas, a resposta é a letra **D**: menos de 50% dos proprietários de terras desapropriadas recebem indenização dentro de um ano. A justificativa para a escolha desta opção foi que os processos são demorados porque passam por tramitação judicial e muitos trâmites burocráticos. Caso o proprietário não tenha documentação da propriedade, a indenização demora ainda mais.

A quarta dimensão discutiu **a existência de vias independentes e acessíveis para apelar contra a expropriação**. A alternativa escolhida foi a resposta contida na letra C: existem vias independentes para apresentar uma queixa contra desapropriação, mas elas são parcialmente independentes e podem ou não estar acessíveis às pessoas afetadas. Segundo os especialistas, todas as vias são judiciais. Essas vias são procuradas pelas pessoas para tentar se defender, pleitear direitos.

A pauta da quinta dimensão foi uma análise para saber se **são tomadas decisões oportunas acerca das reclamações relativas a desapropriações**. Segundo os painelistas, a realidade fundiária do Acre para esta questão se enquadra na resposta **D**: foi alcançada uma decisão em primeira instância para menos de 30% das reclamações acerca de desapropriações apresentadas nos últimos três anos. Como justificativa para esta escolha, foi declarado que o sistema judiciário é lento e as decisões demoram, e quase nunca são definidas em primeira instância.

4.5 Provisões Públicas de Informações sobre Terras: Registro e Cadastro

Na reunião com os especialistas, o Painel 5 examinou as **Provisões Públicas de Informações sobre Terras: Registro e Cadastro**. Os indicadores utilizados foram: mecanismos para o reconhecimento de direitos; integridade do registro de terras; confiabilidade da informação do registro; custo efetividade e sustentabilidade dos serviços de administração de terras e, as tarifas são determinadas de maneira transparente. A análise dos painéis pode ser vista nas Tabelas 40 a 44.

O Quadro 16 faz uma discussão sobre os **mecanismos para o Reconhecimento de Direitos** e, tem quatro dimensões. A primeira dimensão trata da formalização da propriedade da terra por camadas mais pobres da sociedade. A esse respeito, foi feita uma ampla discussão para identificar se a **posse da terra pelos pobres pode ser formalizada em conformidade com as normas locais, em um processo eficiente e transparente**. Segundo o consenso dos especialistas, a realidade fundiária do Acre permite a escolha de duas opções: Letra **A** e Letra **C**. Letra **A**: existe um processo claro e prático para o reconhecimento formal de posse, sendo esse processo implementado de forma efetiva, consistente e transparente. Isso para os casos em que o Estado atua via políticas do Iteracre e convênios com as prefeituras municipais. Letra **C**: o processo para o reconhecimento formal de posse não é claro e não é implementado de forma efetiva, consistente e transparente. Isso considerando os casos em que o Estado não consegue atuar.

Quadro 16 - Mecanismos para o Reconhecimento de Direitos

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
6	1	1	A posse da terra pelos pobres pode ser formalizada em conformidade com as normas locais, em um processo eficiente e transparente.	A/C
6	1	2	Provas não documentais são efetivamente usadas para ajudar a determinar os direitos.	B
6	1	3	É reconhecida formalmente a posse indiscutida por longo prazo.	A
6	1	4	O registro dos direitos pela primeira vez a pedido do interessado inclui salvaguardas apropriadas, e o acesso não está restrito por tarifas altas.	A/B

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão avaliou se as **provas não documentais são efetivamente usadas para ajudar a determinar os direitos**. Segundo os especialistas, para comprovar seus direitos de posse, é comum usar na região provas testemunhais, notas fiscais. Em função disso, a resposta escolhida foi a letra **B**: formas não documentais de evidências são usadas para obter o reconhecimento de uma reivindicação de propriedade, juntamente com outros documentos, quando outras formas de evidências não estão disponíveis, como por exemplo, receitas fiscais ou notas de compra informais. Essas formas de evidências têm praticamente o mesmo poder que os documentos fornecidos.

Na terceira dimensão, foi indagado se **é reconhecida formalmente a posse indiscutida por longo prazo**. Os participantes do painel concordaram que a alternativa que melhor espelha a realidade é a letra **A**: existe uma legislação que reconhece formalmente a posse incontestada, de longo prazo, e isso se aplica a terras públicas e privadas, apesar de diferentes regras poderem ser aplicadas.

A quarta dimensão procura avaliar o custo do registro de propriedade pela primeira vez, ou seja, discute a situação de que **o registro dos direitos pela primeira vez a pedido do interessado inclui salvaguardas apropriadas, e o acesso não está restrito por tarifas altas**. Ocorreram nos últimos anos no Acre alguns programas como o “Minha Casa Minha Vida”, e convênios do Estado com municípios para regularizar imóveis a baixo custo, tendo estas ações direcionado o consenso dos especialistas para duas opções, letra **A**: o registro de direitos pela primeira vez a pedido do interessado inclui salvaguardas apropriadas para impedir o abuso e que os custos não excedam 0.5% do valor da propriedade. Isso para aqueles que estavam inseridos pelos Programas. Para aqueles que não estavam inseridos nos Programas a alternativa foi a letra **B**: o registro de direitos pela primeira vez a pedido do interessado inclui salvaguardas apropriadas para impedir o abuso e que os custos não excedam 2% do valor da propriedade.

O Quadro 17 discute a **Integridade do Registro de Terras** e tem 7 (sete) dimensões. A primeira dimensão discutiu se **o custo total para registrar uma transferência de propriedade é baixo**. Segundo os especialistas, o custo para se registrar e transferir imóveis no Acre é muito alto. Em função disso, a concordância foi em torno da resposta contida na alternativa **D**: o custo do registro de transferência de propriedade é igual ou superior a 5% do valor da propriedade.

Para examinar se há conexão entre registros das organizações fundiárias, seus mapas e a realidade em campo, a segunda dimensão avalia se **as informações contidas nos registros estão ligadas a mapas que refletem a realidade atual**. Segundo os painelistas, os cartórios do Acre, especialmente os do interior, não dispõem de recursos tecnológicos e sistemas que mapeiem as propriedades e confrontem essas informações com a realidade. Em função disso, a alternativa escolhida foi a **D**: menos de 50% dos documentos para as terras particulares inscritas no registro são prontamente identificáveis nos mapas do registro ou cadastro.

Quadro 17 - Integridade do Registro de Terras

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
6	2	1	O custo total para registrar uma transferência de propriedade é baixo.	D
6	2	2	As informações contidas nos registros estão ligadas a mapas que refletem a realidade atual.	D
6	2	3	Todos os ônus privados relevantes são registrados.	A
6	2	4	Todas as restrições ou gravames públicos relevantes são registrados.	A
6	2	5	Existe uma resposta oportuna aos pedidos de acesso aos assentos do registro.	B
6	2	6	O registro (com informações sobre os direitos a terra) pode ser pesquisado.	B
6	2	7	Os registros de informação de terras são de fácil acesso.	A

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A terceira dimensão inquiriu se **todos os ônus privados relevantes são registrados**. No Acre, o custo não é considerado elevado para obter documentação em registros, pois se a parte interessada precisa de certidão sobre imóvel, ela custa uma média de R\$ 20,00 e excedente de folha, R\$ 4,00. Assim, a resposta dada foi a alternativa **A**: obstáculos particulares relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um custo baixo por qualquer parte interessada.

A quarta dimensão indagou se **todas as restrições ou gravames públicos relevantes são registrados**. Por considerar que as verificações podem ser obtidas a um custo baixo, a resposta foi a alternativa **A**: restrições ou encargos públicos relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um custo baixo por qualquer parte interessada.

A quinta dimensão examinou se **existe uma resposta oportuna aos pedidos de acesso aos assentos do registro**. Geralmente, as respostas são dadas em 5 (cinco) dias úteis após a abertura e registro do protocolo. Com isso, a alternativa que melhor se adapta ao caso do Acre é **B**: as cópias ou extratos dos documentos que atestam os direitos à propriedade geralmente podem ser obtidos dentro de uma semana após a solicitação.

Na sexta dimensão, foi feita uma avaliação da disponibilidade de informações fundiárias nas organizações. Para este fim, buscou-se averiguar se **o registro (com**

informações sobre os direitos a terra) pode ser pesquisado. Em relação à pesquisa, utiliza-se o princípio da publicidade, os sistemas disponíveis permitem pesquisar por nome e CPF do titular, mas nem todos possibilitam pesquisa por endereço, especialmente, no interior. A expectativa é de que quando a Empresa de Correios e Telégrafos cadastrar os CEPs de todas as ruas do Estado, as pesquisas possam ser feitas também por endereço. Assim, a alternativa que contempla a questão é **B**: os documentos do registro somente podem ser pesquisados pelo nome do titular do direito e CPF.

A sétima dimensão avaliou se **os registros de informação de terras são de fácil acesso.** A legislação autoriza o acesso à informação a documentos que atestam o direito de propriedade. Em função disso, a alternativa escolhida foi a letra **A**: as cópias ou extratos dos documentos que atestam os direitos à propriedade podem ser obtidos por qualquer pessoa, desde que pague a taxa formal necessária, se houver.

O Quadro 18 discute sobre a **Confiabilidade da Informação do Registro** e, tem 2 (duas) dimensões. A primeira dimensão ponderou se **a informação nos registros públicos está sincronizada para assegurar a integridade de direitos e reduzir o custo das transações.** Segundo o representante dos cartórios, existe um conjunto de procedimentos e verificações obrigatórias que o registrador recomenda que o funcionário execute no cartório: analisar toda a matrícula, a documentação. Estas são ações obrigatórias realizadas pra garantir a legitimidade de parte de qualquer transação no Cartório. Com isso, a opção escolhida foi a **A**: existem enlaces para todo tipo de registro de informação de terras públicas; sendo feitas verificações obrigatórias para garantir a legitimidade de qualquer transação que afete de maneira importante os direitos a terra de certas partes antes de serem finalizados.

Quadro 18 - Confiabilidade da Informação do Registro

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
6	3	1	A informação nos registros públicos está sincronizada para assegurar a integridade de direitos e reduzir o custo das transações.	A
6	3	2	A informação do registro está atualizada e reflete a realidade no terreno.	D

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão debateu se **a informação do registro está atualizada e reflete a realidade no terreno.** Segundo os painelistas, os Registro de Imóveis do Acre, especialmente no interior, não têm informações atualizadas de modo a espelhar a realidade.

Diante disso, a alternativa escolhida foi a **D**: menos de 50% das informações sobre propriedade do registro/cadastro estão atualizadas.

O Quadro 19 discute sobre o **Custo Efetividade e Sustentabilidade dos Serviços de Administração de Terras** e, tem 2 (duas) dimensões. A primeira dimensão assevera que **o registro é financeiramente sustentável através da cobrança das tarifas para financiar suas operações**. As discussões revelaram que em termos de arrecadação o que vai garantir a sustentabilidade financeira e o cumprimento das metas mínimas é a demanda em cada município. Os cartórios do Acre têm diferentes realidades, pois na capital a demanda é maior o que justificou a escolha da opção **A**: as tarifas totais cobradas pelo registro excedem os custos operativos totais do registro. Os custos operativos totais incluem todos os custos de investimentos que não são o capital, como, por exemplo, salários, materiais, transporte etc., associados com os custos operacionais do registro. Já nos casos dos municípios do interior do estado a opção é **C**: o total de taxas cobradas pelo registro varia entre 50% e 90% dos seus custos operacionais.

Quadro 19 - Custo Efetividade e Sustentabilidade dos Serviços de Administração de Terras

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
6	4	1	O registro é financeiramente sustentável através da cobrança das tarifas para financiar suas operações.	A/C
6	4	2	O investimento na administração de terras é suficiente para atender a demanda de serviços de alta qualidade.	D

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão procurou fazer uma avaliação para identificar se **o investimento na administração de terras é suficiente para atender a demanda de serviços de alta qualidade**. A discussão entre os especialistas destacou que não há, por parte das instituições fundiárias, investimento conjunto com prioridade para desempenhar atividades ligadas à administração de terras: tecnologias, estruturas e equipamentos. Em função disso, a opção escolhida foi a alternativa **D**: existe pouco ou nenhum investimento em capital no sistema para documentar os direitos à terra.

O Quadro 20 analisa se **as tarifas são determinadas de maneira transparente** e, tem 3 (três) dimensões. A primeira dimensão discutiu se **as tarifas têm uma razão clara, a tabela de emolumentos é pública e se há prestação de contas para todos os pagamentos**. Durante as discussões, foi explicado que, em todos os cartórios do Acre, a tabela de

emolumentos fica exposta e os valores de cada serviço são de fácil acesso e divulgação ao público. Este debate subsidiou a escolha da alternativa **A**: O público tem acesso a um cronograma de tarifas claro e racional para distintos serviços e são emitidos recibos para todas as transações.

A segunda dimensão faz uma ponderação para identificar se **pagamentos informais são desaconselhados**. A argumentação dos painelistas evidenciou que eles já tiveram, de alguma forma, conhecimento de casos de assédio financeiros para dar celeridade a processos, tentativas de grilagens e que estas posturas são desaconselhadas, inclusive os funcionários podem responder administrativa e penalmente. Afirmaram que os escritórios de registros têm sistemas específicos com senha, que monitoram os processos de titulação, alteração de dados e consulta das informações. A opção escolhida foi a **C**: em alguns escritórios de registro, existem mecanismos para detectar e lidar com o comportamento ilegal dos funcionários.

Quadro 20 - As Tarifas são determinadas de maneira transparente

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
6	5	1	As tarifas têm uma razão clara, a tabela de emolumentos é pública e se presta conta de todos os pagamentos.	A
6	5	2	Pagamentos informais são desaconselhados.	C
6	5	3	Os padrões de serviço são publicados e monitorados regularmente.	B

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A terceira discute se **os padrões de serviço são publicados e monitorados regularmente**. O debate esclareceu que as instituições públicas têm seus órgãos de controle interno e a Controladoria Geral do Estado, que fazem auditorias regularmente e em caso de denúncias. Ademais, os cartórios, passam anualmente por correições feitas pela Corregedoria do Tribunal de Justiça, que também age extraordinariamente em caso de denúncia. Já os servidores são disciplinados pela legislação trabalhista e seus respectivos códigos de ética. Essa argumentação subsidiou a escolha da opção **B**: existem padrões de serviço publicados, porém, o registro não monitora ativamente seu desempenho em comparação com estes padrões.

4.6 Valoração da Terra e Taxação

Na reunião com os especialistas, o Painel 6 fez uma discussão sobre as **Valoração da Terra e Taxação**. Os indicadores utilizados foram: transparência das taxações e eficiência da cobrança. A análise dos painéis pode ser vista nas Tabelas 45 e 46.

O Quadro 21 apresenta o indicador **Transparência das Taxações**, que, por sua vez, tem duas dimensões. A primeira dimensão trabalhou com a assertiva de que **existe um processo claro de avaliação de propriedades**. A resposta dos especialistas, tanto para imóveis urbanos como para os imóveis rurais, foi a letra **C**: a avaliação de terras/propriedades para fins de tributação tem alguma relação com os preços de mercado, mas existem diferenças significativas entre os valores registrados e os preços de mercado nos diversos usos e tipos de usuários e as listas de avaliação não são atualizadas regularmente.

Quadro 21 - Transparência das Taxações

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
7	1	1	Existe um processo claro de avaliação de propriedades.	C
7	1	2	As listas de avaliação são acessíveis ao público.	D

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão procurou discutir se **as listas de avaliação são acessíveis ao público**. O consenso dos especialistas foi a letra **D**: não existe nenhuma política que determine que as listas de avaliações sejam acessíveis ao público. A justificativa para a resposta foi de que essa listagem não está disponível pelas instituições e não há uma lei que determine que tais informações sejam disponibilizadas.

O Quadro 22 apresenta o indicador **Eficiência da Cobrança**, o qual tem duas dimensões. A primeira dimensão pesquisou se **as isenções de impostos sobre propriedade são justificadas e transparentes**. Tanto para o meio urbano como para o rural, os especialistas apontaram como resposta a letra **A**: existem isenções limitadas ao pagamento de impostos sobre propriedade, e as isenções existentes são claramente baseadas em aspectos de equidade ou eficiência, sendo aplicadas de forma transparente e coerente. A justificativa para tal opção foi de que, para efeitos de isenção de tributos, tanto de áreas urbanas como rurais, a concessão está prevista por lei, mediante situações específicas, definindo critérios e percentuais para tal isenção.

Quadro 22 - Eficiência da Cobrança

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
7	2	1	As isenções de impostos sobre propriedade são justificadas e transparentes.	A
7	2	2	Os proprietários responsáveis pelo pagamento de impostos sobre propriedade são listados na relação de impostos.	C/D
7	2	3	Os recebimentos dos impostos sobre propriedade excedem o custo de arrecadação.	A/D
7	2	4	Os recebimentos dos impostos sobre propriedade excedem o custo de arrecadação.	A/D

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão teve como objetivo identificar se havia controle quanto ao quantitativo de proprietários responsáveis pelo pagamento de impostos de seus imóveis. Para atingir a estes objetivos, foi feita aferição para saber se **os proprietários responsáveis pelo pagamento de impostos sobre propriedade são listados na relação de impostos**. Considerando a realidade do Acre, os especialistas chegaram ao consenso de que, em termos de IPTU, para as áreas urbanas dos municípios do Estado, a resposta é a letra **C**: entre 50% e 70% dos proprietários responsáveis por impostos sobre propriedade são listados na relação de impostos. Já para as áreas rurais, a resposta foi a letra **D**: menos de 50% dos proprietários responsáveis por impostos sobre propriedade são listados na relação de impostos.

A terceira dimensão procurou identificar se há eficiência na arrecadação. Durante a discussão, foi perguntado se **os recebimentos dos impostos sobre propriedade excedem o custo de arrecadação**. Os especialistas chegaram ao consenso de que o Acre apresenta duas realidades: uma para o meio urbano e outra para o meio rural. Para o meio urbano, em função da proximidade geográfica, fácil acesso e possibilidade de fiscalização, a resposta é a alternativa **A**: mais de 80% dos impostos avaliados sobre propriedade são arrecadados. Por sua vez, no meio rural a realidade é o oposto e, em função disso, a resposta que melhor retratou a realidade do Acre foi a que está contida na letra **D**: menos de 50% dos impostos avaliados sobre propriedade são arrecadados.

A quarta dimensão afirma que **os recebimentos dos impostos sobre propriedade excedem o custo de arrecadação**. A exemplo da dimensão anterior, os especialistas visualizaram duas realidades para o Acre. No meio urbano, a resposta é **A**: o valor dos impostos sobre propriedade arrecadados excede o custo do pessoal encarregado da arrecadação em um fator de mais de 5, mesmo considerando o elevado índice de inadimplência quanto ao pagamento de IPTU, que, no caso de Rio Branco, a capital do

Estado, se aproxima dos 70%. Já para o meio rural, a resposta é a letra **D**: o valor dos impostos arrecadados sobre propriedade é menor do que o custo do pessoal encarregado da arrecadação.

4.7 Conflitos Fundiários

Na reunião com os especialistas, o Painel 7 tratou de fazer uma análise sobre **conflitos fundiários**. Os indicadores utilizados foram: atribuição de responsabilidade e verificar se a proporção de terras afetadas por conflitos pendentes era baixa e decrescente. A análise dos painéis pode ser vista nas Tabelas 47 e 48.

O indicador atribuição de responsabilidade é composto por 4 (quatro) dimensões. No Quadro 23, a primeira dimensão examinava se **existe uma clara atribuição de responsabilidade para a resolução de conflitos**, e o consenso foi pela opção **C**: há vias paralelas para a resolução de conflitos e é possível tratar casos em paralelo por intermédio de canais diferentes, mas o compartilhamento de evidências e decisões pode ocorrer de forma *ad hoc*. Tal opção se justificou em razão da existência de alguns setores no interior das instituições fundiárias, caso da Ouvidoria Agrária do MDA, bem como nas próprias organizações fundiárias estaduais. Há a delegacia itinerante, o Iteracre tem um departamento para a resolução de conflitos, o qual a CUT recorre frequentemente, em unidades de conservação, a Sema tem dois fóruns específicos e o ICMBio tem uma ouvidoria para a resolução de conflitos em terras federais, por fim, há a atuação da corregedoria do tribunal de Justiça do Acre e dos Ministérios Públicos Estadual e Federal para investigar as denúncias.

Quadro 23 - Atribuição de Responsabilidade

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
8	1	1	Existe uma clara atribuição de responsabilidade para a resolução de conflitos.	C
8	1	2	Existência e acessibilidade de mecanismos de resolução de conflitos.	B
8	1	3	Incentivam-se os acordos aceitos mutuamente através de sistemas informais de resolução de conflitos.	B
8	1	4	Existe um processo, com preços acessíveis e oportunos para apelar das sentenças disputadas.	C

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão pesquisou a **existência e acessibilidade de mecanismos de resolução de conflitos**, e o consenso foi pela letra **B**: instituições para fornecer uma primeira

instância de resolução de conflitos estão acessíveis em âmbito local em menos da metade das comunidades, mas onde elas não estão disponíveis, existem instituições informais que desempenham essa função de uma forma reconhecida localmente. A justificativa para esta resposta está no fato de que nos municípios menores e mais afastados, mesmo quando não há a presença do Ministério Público, são as comarcas que exercem a função, além disso, há organizações que, conquanto estejam em Rio Branco, resolvem o problema junto à Promotoria de Conflitos Agrários, com é o caso da CUT, Diocese de Rio Branco e Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Sobre a participação destas organizações nos municípios, a Presidente da CUT destacou:

“Nós não estamos em todos, mas nos comunicamos com todos. Quando ocorrem problemas nos municípios distantes em todas essas regionais, eles mandam a situação para a gente. Ligam, dizem o problema a gente vai ao Incra, pega a documentação para encaminhar às Comarcas. Eles nem procuram as Comarcas ou Ministério Público. A primeira instituição que eles procuram é CUT, ligam direto.

Na terceira dimensão, o debate procurou saber sobre a existência de **incentivo para os acordos aceitos mutuamente através de sistemas informais de resolução de conflitos**, e a resposta consensual foi a alternativa **B**: existe um sistema de resolução de conflitos local, informal que resolve um número significativo de conflitos de maneira efetiva e equitativa, mas que não é reconhecido no sistema formal de resolução de conflitos judiciais ou administrativos. Como justificativa para essa escolha, houve relatos de casos em que a CUT intermediou conciliação, mas que, juridicamente, não teve validade.

A quarta dimensão tratou da **existência de um processo, com preços acessíveis e oportunos para apelar as sentenças disputadas**, e a resposta de consenso foi a letra **C**: existe um processo para recorrer das decisões sobre os casos fundiários, mas os custos são elevados e o processo é muito demorado. Os argumentos apresentados dão conta de que uma das partes dos processos recorre em várias instâncias, atrasando a resolução dos conflitos entre os indivíduos envolvidos por longos anos. Ressaltaram ainda que o órgão responsável para fiscalizar tais processos é o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que fica em Brasília e às vezes uma simples consulta pode demorar muito tempo.

O Quadro 24 apresenta as avaliações do indicador proporção de terras afetadas por conflitos pendentes, que são baixos e decrescentes, sendo composto por 2 (duas) dimensões. A primeira dimensão investigou se **os conflitos de terras constituem uma pequena percentagem dos casos no sistema jurídico formal**. No caso do Acre, o grupo de organizações presentes definiu como resposta a letra **A**: os conflitos de terras no sistema

judiciário formal representam menos de 10% do total de casos judiciais. A justificativa para essa resposta é de que os processos penais ou administrativos são maioria e os de conflito são minoria. Há casos em que os processos de conflitos fundiários são feitos de forma coletiva envolvendo muitas pessoas num só processo. Também foi mencionado que, pela morosidade do sistema ou por eventuais casos de dificuldade para acessar os principais órgãos jurídicos, muitas pessoas não procuram a justiça. Ventilou-se como válida a possibilidade de se medir a relevância desses conflitos em relação à sua materialidade, cruzando com o tamanho total dessas áreas de terra em conflitos, não somente em relação ao quantitativo geral de casos mais judicializados.

Quadro 24 - Proporção de terras afetadas por conflitos pendentes é baixa e decrescente

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
8	2	1	Os conflitos de terras constituem uma pequena percentagem dos casos no sistema jurídico formal.	A
8	2	2	Os conflitos no sistema formal são solucionados de maneira oportuna.	D

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

Na segunda dimensão foi feita uma avaliação para identificar se **os conflitos no sistema formal são solucionados de maneira oportuna**, que obteve como resposta de consenso a letra **D**: uma decisão relacionada a conflito de terras é alcançada em tribunal de primeira instância dentro de 2 (dois) anos em mais de 90% dos casos. A justificativa para esta resposta é de que dada a burocracia do sistema jurídico brasileiro, a tramitação dos processos é executada lentamente nas esferas jurídicas, dando a possibilidade de recorrer com liminares, o que impede que uma decisão judicial ocorra em menos de 5 (cinco) anos.

4.8 - Integração de Políticas Institucionais

Historicamente, a intensa fragmentação entre as organizações fundiárias gerando paralelismo institucional, o volume de leis conflitantes com as decorrências por elas geradas e as inúmeras sobreposições de ações são algumas das características marcantes do padrão histórico de intervenção do Estado brasileiro, que contribuem para a baixa eficácia das políticas e para o desperdício de tempo e recursos. Conforme vimos na Figura 1.1, a estrutura administrativa fundiária do Brasil tem um conjunto com diversas organizações fundiárias, com competência de atuação nos âmbitos federal, estadual e municipal que deveriam integrar

suas políticas. No Acre, as organizações responsáveis pelas políticas fundiárias, bem como suas atribuições, são descritas no Quadro 25.

Quadro 25 - Instituições fundiárias que atuam no Acre

Instituição	Nível de Atuação	Tipo de Terra/Recurso	Responsabilidade
FUNAI	Federal	Terras Indígenas	Promover políticas de desenvolvimento sustentável das populações indígenas.
ICMBio	Federal	Unidades de Conservação	Executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar estas unidades.
INCRA	Federal	Terras e Assentamentos federais.	Promover a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União.
MDA/Terra Legal	Federal	Terras federais na Amazônia legal	Promover a regularização fundiária na Amazônia Legal e o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.
MMA	Federal	Meio ambiente e recursos naturais que o integram	Promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente.
SFB	Federal	Florestas Públicas	Regulamentar o acesso às áreas florestais, com o foco em gerar benefícios sociais e ambientais.
SPU	Federal	Bens da União	Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental.
SRF	Federal	Áreas Rurais	Responsável pelo Cadastro de Imóveis descritos na Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.
SEMA	Estadual	Florestas Estaduais	Gestão das florestas públicas estaduais e desenvolvimento da cadeia florestal no Estado.
ITERACRE	Estadual	Terras estaduais	Executar a política agrária do Estado em tudo quanto se referir às suas terras públicas.
CRI	Estadual	Todas as áreas	Responsável pelo registro dos títulos de propriedade de imóveis urbanos e rurais no Brasil.
Prefeituras	Municipal	Gestão das terras municipais e proteção dos recursos naturais	Regularização fundiária e ações integradas no planejamento urbano municipal e definir a política municipal de meio ambiente no territorial municipal.

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

O Painel 8 trouxe uma análise sobre a **Integração de Políticas Institucionais** das diferentes instituições fundiárias do Acre. Os indicadores utilizados foram: clareza de mandatos e práticas e equidade e não discriminação no processo de tomada de decisões. A análise dos painéis pode ser vista nas Tabelas 50 e 51.

O indicador atribuição de responsabilidade é composto por 6 (seis) dimensões. No

Quadro 26, a primeira dimensão averiguou se **a formulação, implementação e arbitragem de políticas de terras estão separadas para evitar conflitos e interesses**. A resposta consensual foi a letra **C**: em situações que possam implicar conflitos de interesse ou que sejam sensíveis ao abuso, por exemplo, transferências de direitos de terras, existe uma certa separação entre as funções de formulação de políticas, implementação de políticas por meio de gestão e administração da terra e a arbitragem de quaisquer conflitos que possam surgir como resultado da implementação da política, mas existem responsabilidades sobrepostas e conflitantes que acarretam problemas frequentes. A justificativa para tal escolha é que os diversos órgãos trabalham de modo separado e sem compartilhar informações entre si, em função disso, ocorre sobreposição de ações e atribuições.

Quadro 26 - Clareza de Mandatos e Práticas

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
9	1	1	A formulação, implementação e arbitragem de políticas de terras estão separadas para evitar conflitos e interesses.	C
9	1	2	As responsabilidades dos ministérios e agências que se ocupam das terras não se sobrepõem (sobreposição horizontal).	C
9	1	3	A sobreposição administrativa (vertical) é evitada.	C
9	1	4	Os órgãos públicos compartilham informação sobre os direitos e o uso das terras; regularmente são divulgadas informações importantes que são de acesso público.	D
9	1	5	As sobreposições de direitos (baseadas em tipologia de posse) são mínimas e não causam litígios.	C
9	1	6	A ambiguidade nos mandatos institucionais (com base no mapeamento institucional) não causa problemas.	D

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

A segunda dimensão inquiriu se **as responsabilidades das secretarias e agências que se ocupam das terras não se sobrepõem (sobreposição horizontal – entre secretarias)**. Para os painelistas a resposta foi a **C**: as responsabilidades atribuídas às várias autoridades que lidam com questões de administração de terras são definidas, mas a sobreposição institucional com as de outros órgãos do setor fundiário e a inconsistência constituem um problema. A argumentação dada foi de que cada órgão atua à sua maneira, com seus critérios e os instrumentos de administração de terras de cada um são bem caóticos e não são integrados.

A terceira dimensão discutiu se **a sobreposição administrativa é evitada**. Para os especialistas, a alternativa que melhor espelha a realidade do Acre é a contida na letra **C**: a

divisão das responsabilidades relativas a terra entre os diferentes níveis de administração e governo é caracterizada por sobreposições. Segundo eles, mesmo com suas atribuições definidas em legislação, os vários órgãos fundiários atuam de modo sobreposto e a divisão de atribuições não está esclarecida entre eles. Um exemplo disso é o caso de sobreposição no Rio Amônia, no Vale do Juruá, pois as instituições fundiárias definiram numa mesma área: a Reserva Extrativista Alto Juruá (decretada em 1990 - ICMBio), um Projeto de Assentamento do Rio Amônia (implantado em 1996 - Incra) e a Terra Indígena Arara do Alto Juruá (criada em 2002 - Funai), gerando diversos conflitos fundiários entre as partes envolvidas.

A quarta dimensão avaliou se **os órgãos públicos compartilham informação sobre os direitos e o uso das terras; se regularmente são divulgadas informações importantes que são de acesso público**. Considerando a dificuldade em obter informações, inclusive entre as próprias instituições fundiárias, o consenso foi pela letra **D**: as informações relativas aos direitos sobre a terra não estão disponíveis às instituições interessadas por questões de política ou prática. A justificativa foi de que existem informações nos diversos órgãos fundiários, mas não estão prontamente acessíveis, seja por questões burocráticas ou técnicas, nem são disponibilizadas a custos razoáveis.

A quinta dimensão fez considerações sobre a tipologia de posse - grande produtor, pequeno produtor, posseiro - discutindo se **as sobreposições de direitos são mínimas e não causam litígios**. Segundo os painelistas, a melhor alternativa foi a da letra **C**: as distintas instituições públicas se ocupam de matérias relacionadas com as terras de modo muito diferente, porém existem mecanismos de coordenação que funcionam e são utilizados de maneira regular. O argumento que justifica o consenso foi de que há nos distintos órgãos fundiários diferentes interpretações e conceitos sobre imóveis/propriedade e, com base nesses conceitos, atuam estabelecendo seus objetivos e metas que são inerentes a cada um deles. Todos têm mecanismos para resolver conflitos, mas não são efetivos ou não ocorrem na velocidade que se espera, são lentos e burocráticos.

A sexta dimensão se baseou no mapeamento institucional investigando se **a ambiguidade nos mandatos institucionais não causa problemas**. De acordo com os painelistas, a melhor alternativa está na letra **D**: as distintas instituições públicas que se ocupam de assuntos relacionados com as terras tratam de maneira muito diferente os assuntos e não há mecanismos efetivos para a coordenação. Para eles, um dos motivos de confusão é que há diferentes interpretações de uma mesma norma. Aliado a isso, de modo tênue, há algumas tentativas de coordenação entre os órgãos.

O Quadro 27 apresenta o indicador **equidade e não discriminação no processo de tomada de decisões**, que é composto por 7 (sete) dimensões. A primeira dimensão discutiu como **são desenvolvidas políticas e regulações de terra de maneira participativa envolvendo todas as partes interessadas relevantes**. O consenso entre os participantes da pesquisa foi pela letra **B**: existe uma política de terras abrangente ou se pode inferir através da legislação existente, e os setores das comunidades afetadas por estas decisões são informados, porém, usualmente, não se busca a retroalimentação ou não é utilizada na tomada de decisões. Segundo os especialistas, em relação ao nível de participação no processo de planejamento e tomada de decisão, há, por parte da comunidade, um grande descrédito/desconfiança, pois ela acredita que tudo já está decidido por instâncias superiores, sendo feita uma discussão popular somente para legitimar, mas a consulta popular não é utilizada de forma legítima para a tomada de decisão.

A segunda dimensão abordou se **as políticas de terras incluem equidade e metas de redução da pobreza; e se seu progresso é monitorado publicamente**. Na opinião dos especialistas, a opção que melhor retrata a realidade do Acre é a alternativa **C**: as políticas fundiárias têm alguns objetivos de equidade, mas eles não são monitorados de forma regular e significativa. A justificativa dos painelistas foi de que, em relação ao combate à pobreza, há vários programas com finalidade de garantir a equidade, mas nas instituições fundiárias do Acre não ocorre o monitoramento destes programas.

Quadro 27 - Equidade e Não Discriminação no Processo de Tomada de Decisões

Painel	Ind.	Dim.	Descrição	Letra
9	2	1	São desenvolvidas políticas e regulações de terra de maneira participativa envolvendo todas as partes interessadas relevantes.	B
9	2	2	As políticas de terras incluem equidade e metas de redução da pobreza; seu progresso é monitorado publicamente.	C
9	2	3	As políticas fundiárias incorporam metas ecológicas e meio ambientais; seu progresso é monitorado publicamente.	C
9	2	4	A implementação da política fundiária é orçada, comparada com os benefícios e possui os recursos adequados.	C
9	2	5	Existem relatórios regulares e públicos que indicam o andamento da implementação da política.	A/C/D
9	2	6	As políticas fundiárias ajudam a melhorar o uso da terra por parte dos grupos de baixa renda e por aqueles que experimentaram injustiça.	B
9	2	7	As políticas fundiárias reduzem de maneira proativa e efetivos riscos futuro de desastre.	B

Fonte: Dados da Pesquisa. Rio Branco – AC, 2014.

Na terceira dimensão houve discussão para saber se **as políticas fundiárias incorporam metas ecológicas e meio ambientais; e se seu progresso é monitorado publicamente**. Considerando a realidade do Acre, os painelistas optaram pela alternativa **C**: as políticas fundiárias incorporam alguns objetivos de sustentabilidade ambiental e ecológica, que não são monitorados de maneira regular e significativa. Para eles, há muito o que se avançar, pois os requisitos ambientais a serem cumpridos são rigorosamente acompanhados somente para o monitoramento de desmatamento e queimadas. Já para outros indicadores como degradação florestal, degradação de terras e agrotóxicos, ainda não existem sistemas de monitoramento.

Considerando o aspecto financeiro, a quarta dimensão avaliou se **a implementação da política fundiária é orçada, comparada com os benefícios e possui os recursos adequados**. A resposta de consenso foi a contida na alternativa **C**: os custos da implementação da política fundiária não foram totalmente levantados e/ou existem sérios problemas de adequação em pelo menos uma área de orçamento, recursos ou capacidade institucional para implementar a política. A justificativa dos especialistas para tal escolha foi de que a política fundiária nunca foi regionalizada e não há noção do que há pra fazer e nem como planejar a política fundiária. Ademais, os projetos de colonização que existem foram implantados depois que os movimentos sociais invadiam as propriedades e não havia planejamento de nenhuma política *ex ante*. Atualmente, há forte deficiência de recursos financeiros, humanos e materiais.

A quinta dimensão pesquisou se **existem relatórios regulares e públicos que indicam o andamento da implementação da política**. O consenso dos especialistas foi para três respostas que definiam três diferentes situações vivenciadas no Acre. Há arranjos institucionais que publicam o andamento das políticas, para estas a alternativa foi **A**: as instituições fundiárias formais informam sobre a implementação das políticas fundiárias de forma regular, significativa e abrangente, e os relatórios são acessíveis ao público. Justificou-se a atuação da Prefeitura de Rio Branco e do Itacaré, onde as informações de implantação de políticas são divulgadas em Relatórios, em Decretos, Portarias e Diário de Gestão. Há arranjos institucionais que têm instrumentos de publicação, mas são precários, e por isso, obtiveram a alternativa **C**: as instituições fundiárias formais informam sobre a implementação das políticas fundiárias, mas de uma forma que não permite um acompanhamento significativo do andamento em diferentes áreas ou de forma esporádica. Um dos exemplos citados foi o caso do Incra, cujos instrumentos de divulgação de implementação de políticas

estão em desenvolvimento. Por fim, há os arranjos institucionais que não informam, obtendo a alternativa **D**: as instituições fundiárias formais informam sobre a implementação das políticas apenas em circunstâncias excepcionais ou nem informam. Demais órgãos fundiários do Acre não mencionados acima só informam sobre a implementação de políticas quando são demandados.

A sexta dimensão investigou se **as políticas fundiárias ajudam a melhorar o uso da terra por parte dos grupos de baixa renda e por aqueles que experimentaram injustiça**. O consenso foi pela alternativa existente na letra **B**: existe uma política para melhorar o acesso e o uso produtivo de bens por grupos pobres e marginalizados, que, aplicada na prática, é parcialmente efetiva. A razão para tal escolha decorre do pensamento de que, apesar da existência de algumas políticas isoladas, faltam políticas complementares de crédito, logística, assistência técnica. As políticas fundiárias isoladas não resolvem os problemas de seus beneficiários, que, por sua vez, não se sentem satisfeitos, o que fere a efetividade da política.

Por fim, a sétima dimensão discutiu se **as políticas fundiárias reduzem de maneira proativa e efetiva riscos futuros de desastre**. Para os especialistas, a melhor alternativa foi a letra **B**: existe uma política para impedir o assentamento em áreas de alto risco, que é executada e traduz antecipadamente os riscos futuros em planejamento do uso da terra, porém não é executada em sua totalidade. Segundo os especialistas, a justificativa para a escolha desta letra está no argumento de que há conhecimento das áreas de risco, especialmente as áreas alagadiças; contudo, não há por parte dos órgãos fundiários um processo contínuo de fiscalização e monitoramento quanto ao uso destes territórios, o que, em alguns casos, incide em novas ocupações e transtornos futuros.

5. CONCLUSÃO DA PESQUISA E PROPOSTAS DE POLÍTICAS

Esta pesquisa procurou avaliar a governança de terras no Acre à luz das instituições fundiárias do Estado. Desse modo, buscou-se verificar a integração de ações e políticas entre as diversas instituições fundiárias do Acre e a interlocução com os mais variados atores da sociedade. O objetivo desta pesquisa foi identificar o nível de governança nas terras do Acre à luz da avaliação das instituições fundiárias do Estado, propondo políticas alternativas para os possíveis problemas encontrados. O problema de pesquisa procurou identificar quais os determinantes da complexa situação fundiária no Acre. A hipótese deste estudo foi a de que a combinação de um precário cadastro de terras públicas e privadas bem como o problema de registros associados à sobreposição de órgãos fundiários atuando na governança de terras, geram a complexidade da situação fundiária no Acre.

O primeiro capítulo procurou analisar a afinidade existente entre as questões fundiárias, o papel das instituições e das organizações do Estado numa economia de mercado, cuja presença de especulação com terras e as mazelas dela decorrentes dela exigem atenção para a necessidade de regulação e efetiva governança fundiária. Constatou-se que o atual sistema econômico é dirigido por ampla concorrência entre os agentes, sendo guiado por preços de mercado, em que a finalidade máxima é a compra e venda de ativos, mercadorias, bens e serviços com o intuito de que, ao final do processo de negociação, seja obtido o máximo de ganhos monetários. Isso se aplica também ao ativo terra, que desempenha uma importante função no processo de desenvolvimento econômico e social na vida dos indivíduos. Em se tratando de terras na Amazônia, é sabido que, em vários períodos históricos, as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e as especulações ligadas a terra, o que sugere a necessidade de uma efetiva governança fundiária para as terras urbanas e rurais da região.

Para promover a governança fundiária e combater a informalidade da propriedade da terra, que é o caso mais comum tanto no meio urbano, como no meio rural, é preciso efetivar a garantia dos direitos de propriedade, pois, desse modo, há como avaliar incentivos e o acesso a um conjunto de políticas, investimentos, crédito, redução nos custos de transação, o que resulta numa melhoria na alocação de terra e na promoção do desenvolvimento. Neste processo, observou-se a importância das organizações fundiárias, cujas funções e atribuições são desenvolvidas nas esferas federal, estadual e municipal, que, até o presente momento,

raramente atuam de modo integrado.

O segundo capítulo apreciou a gênese da ocupação na Amazônia e no Acre, destacando a questão da demarcação de limites territoriais, as atividades econômicas que motivaram essa ocupação, os principais problemas fundiários na região e os desdobramentos resultantes de tais práticas, com enfoque na formação territorial do Acre na atualidade. O capítulo foi dividido em duas partes: uma com considerações gerais sobre a Amazônia e a outra, que discutiu as especificidades do Acre. Na primeira parte, ficou evidente que os diversos Tratados definiam que o território que atualmente é o Estado do Acre pertencia ao domínio Espanhol e, posteriormente, às Repúblicas da Bolívia e Peru, incorporando-se ao território brasileiro somente na primeira década do século XX. Os resultados da pesquisa neste capítulo destacaram que, entre os grandes problemas da região, estão a fragilidade e a insegurança quanto aos direitos à propriedade, que se expressam na incapacidade do Estado em gerir o uso do solo nos âmbitos urbano e rural, destacando, entre alguns dos problemas na região, a elevada concentração da propriedade da terra, o intenso desmatamento, os altos índices de especulação e a grilagem de terras.

Na segunda parte do capítulo, foi feita uma análise histórica dos fatores ligados à ocupação e uso do território do Acre, motivados, fundamentalmente, pelo extrativismo vegetal da borracha, que vivenciou dois ciclos. O primeiro ciclo chamou a atenção da borracha como produto essencial para a indústria internacional a ponto de garantir a anexação do Acre ao território brasileiro após uma série de conflitos e acordos diplomáticos. O segundo ciclo foi responsável por um intenso fluxo de imigrantes para a região e fortes incentivos governamentais à produção de borracha. Com o fim da segunda guerra mundial em 1945, o extrativismo vegetal da borracha foi aos poucos cedendo lugar a outras atividades econômicas, especialmente a pecuária, o que significou numa mudança radical no cenário agrário do Acre: a venda de terras aos “paulistas”.

Ao adquirir grandes extensões de terras, os “paulistas” queriam formar pastagem para implantar a pecuária, e a alternativa era expulsar quem estava ocupando as áreas recém-compradas - os povos tradicionais. Os conflitos fundiários entre os “paulistas” e as comunidades tradicionais foram inevitáveis. Todas essas ações foram estimuladas pelo próprio Estado, que, naquele momento, estava interessado em captar o maior volume de investimentos para a região, convencendo o empresariado a comprar terras a baixos preços no Acre, o que motivou a especulação fundiária.

No terceiro capítulo, foi feita uma breve caracterização das formas de utilização e

uso das terras na atualidade. Um importante aspecto a se considerar é que 85,39% do território do Acre estão inseridos dentro da faixa de fronteira, definindo que grande parte do Estado é da União e que as políticas fundiárias devem ocorrer mediante consulta e autorização deste Ente. No que se refere à forma de obtenção da terra, evidenciou-se que a maior forma de acesso a terra foi por meio da compra de particular e que a maioria dos entrevistados se declarou proprietário das terras onde trabalhavam. No que concerne ao grau de concentração de terras no Estado do Acre, observou-se que estabelecimentos com mais de 1000 hectares representam 33,64% do total do território dos estabelecimentos. Isso se refletiu sobre os grupos de atividade econômica, cujo destaque foram os estabelecimentos destinados à pecuária e à criação de outros animais, predominantes no Estado, com 50,17%, atestando uma forte concentração de terras no Acre, com atividades que demandam de grandes extensões de território.

No quarto capítulo, foram apresentados os resultados da pesquisa *LGAF*, cujo enfoque foi identificar, por meio do consenso entre os especialistas das organizações fundiárias, o nível de governança fundiária do Acre, considerando as seguintes temáticas: reconhecimento dos direitos sobre terras; direitos sobre florestas, terras comuns e regulação do solo rural; uso, planejamento e desenvolvimento de terras urbanas; gestão de terras públicas; informações sobre terras em registros e cadastros; valor da terra e taxaço; conflitos fundiários; e integração de políticas institucionais. Para fins de análise, destacaremos os pontos robustos e fracos de cada um destes painéis.

No primeiro painel, foram contempladas as questões relacionadas ao reconhecimento dos direitos sobre terras. Os resultados da pesquisa balizaram como pontos fortes da governança fundiária no quesito direito de posse de terras urbanas, o fato de que estes direitos são reconhecidos legalmente e protegidos na prática, pois a estrutura jurídica existente reconhece direitos de mais de 90% da população urbana, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra. Também foi mencionado que os direitos de propriedade das mulheres às terras estão registrados segundo leis relevantes e mais de 90% dos casos estão efetivamente registrados, justificando que muitos dos programas sociais já atribuem prioridade à mulher como beneficiária.

Como ponto de fragilidade no reconhecimento dos direitos sobre terras, a pesquisa revelou que os terrenos individuais nas áreas urbanas têm menos de 50% das terras privadas formalmente registradas em cartórios e não estão cartografadas. Como reflexo, evidenciou-se que o número de transações ilegais e de arrendamento ilegal de terras é considerado elevado,

com diversas ações judiciais em andamento. Outro ponto de fragilidade constatado durante a pesquisa foi o excesso de leis que, em muitos casos, se sobrepõem, contradizem-se e sugerem compreensões distintas de uma mesma norma.

No segundo painel, foram apreciadas as questões relacionadas aos direitos sobre florestas, terras comuns e regulação do solo rural. Os resultados da pesquisa revelaram como pontos de estabilidade a existência de reconhecimento formal dos direitos de grupos rurais, podendo ser cumpridos com regulações claras sobre sua organização e representação legal, pois nos lugares onde isso aconteceu, foi atribuída como causa a ocorrência de uma organização comunitária consolidada. Também foi analisado como consistente o fato de que nas Resexs do Acre existem compartilhamento e participação pública na elaboração (ou alteração) dos planos de uso das terras rurais, que, são discutidos com a comunidade, inclusive os encargos resultantes destes processos também são compartilhados.

Como ponto de instabilidade em relação aos direitos sobre florestas, terras comuns e solo rural no Acre, está o fato de que as terras de uso comum não estão claramente identificadas, e a responsabilidade de uso da terra, em muitos casos, não está definida claramente, pois nem todas as áreas estão identificadas em cadastros ou em mapas, bem como não têm a responsabilidade de uso designada. Outro ponto avaliado negativamente foi quanto ao tempo para alterações de uso em terras rurais transferidas para o uso destinado. A pesquisa revelou que menos de 30% das terras teve uma mudança na designação do uso da terra com agilidade, e a justificativa para isso foi de que, em casos de alteração, as transferências são demasiadamente lentas em função da burocracia. Acrescenta-se a esta lista, o fato de que em áreas rurais (excetuando-se as Resexs), não há compartilhamento e participação pública na elaboração (ou alteração) dos planos de uso das terras rurais, tampouco os encargos resultantes deste processo são partilhados.

O terceiro painel considerou o uso, planejamento e desenvolvimento de terras urbanas. Os resultados da pesquisa manifestaram como pontos de robustez os seguintes aspectos: existe uma série de regulações que, na sua maioria, servem a propósitos públicos; o número das pessoas que vive em moradias em áreas de risco vem declinando consideravelmente no Estado; os requisitos para obter uma licença de construção são acessíveis economicamente e todos os pedidos de alvarás de construção recebem uma decisão rapidamente, dentro de 6 (seis) meses. Paralelamente a tudo isso, há uma estratégia para regularizar os direitos de terras e fornecer serviços aos ocupantes informais.

Como pontos menos robustos, foram expressos os seguintes aspectos:

desenvolvimento de infraestrutura não está disponível ao público e inexistente no Estado um planejamento voltado para a expansão urbana, que atinja primeiramente áreas florestais e promova elevada quantidade de ocupações informais nas áreas urbanas do Estado por meio da criação de loteamentos clandestinos. A pesquisa mostrou que a burocracia, que se expressa no número exacerbado de requisitos para a formalização de moradias em áreas urbanas, é considerada um empecilho para a regularização e, aliado a esta dificuldade, estão os elevados custos em cartório para legalizar os imóveis. Outro resultado constatado foi que existem muitas leis para regular a ocupação e uso do espaço urbano, mas a execução desta série de regulações não ocorre plenamente ou é deficiente.

O quarto painel examinou a gestão de terras públicas. Os resultados da pesquisa revelaram como pontos fortes a existência de um registro das terras públicas em mais de 90%. Contudo, vale destacar que cada órgão produz seus mapas, mas não há ações conjuntas para algumas atividades comuns como ida a campo, elaboração de mapas e procedimentos de demarcação de terras. No que se refere à transferência mínima de terra desapropriada para interesses privados, a pesquisa revelou que menos de 10% das terras desapropriadas nos últimos três anos foram utilizadas para fins privados. Outro ponto positivo foi com relação à transferência de terra desapropriada para uso destinado, a pesquisa revelou que mais de 70% das terras que sofreram alteração na designação do uso mudaram para o uso destinado. Revelou-se na pesquisa que há pouco menos de três anos foram iniciadas algumas ações conjuntas para algumas atividades comuns como idas a campo, elaboração de mapas e procedimentos de demarcação de terras, mas são ações ainda muito tímidas.

A pesquisa evidenciou como pontos de instabilidade na gestão de terras públicas a demora na tramitação judicial e burocrática dos processos de desapropriação, pois menos de 50% dos proprietários de terras desapropriadas recebem indenização no período de um ano. Essa demora já causa nos proprietários muita ação preventiva e regressiva quando se nota uma ameaça de desapropriação de terras, pois este tipo de ação é uma ação de força e independe da vontade do proprietário, por isso os proprietários recorrem administrativamente duas vezes, em duas instâncias, contestando os dados do laudo no INCRA nos processos de desapropriação para tentar mostrar que sua terra é produtiva. Ademais, a pesquisa confirmou que o sistema judiciário é lento e que as decisões demoram, quase nunca sendo definidas em primeira instância. Os resultados da pesquisa confirmaram que a integração entre as instituições fundiárias é fraca e praticamente inexistente, pois cada instituição trabalha isoladamente as suas atividades de coordenação, planejamento e fiscalização e não juntam

suas informações com as demais instituições fundiárias, por conta disso, ocorrem ambiguidades e sobreposições. A pesquisa mostrou que nestas organizações há pouca estrutura, recursos humanos limitados e a fiscalização é precária.

O quinto painel analisou as provisões públicas de informações sobre terras: registro e cadastro. Como pontos consistentes, os resultados da pesquisa ratificaram que, no caso de população pobre, a posse da terra pode ser formalizada em conformidade com as normas locais, em um processo eficiente e transparente, mas isso somente nos casos em que o Estado atuou via políticas do Iteracre e convênios com cartórios e prefeituras municipais. Também foi confirmado que, para os casos em que a posse é indiscutida por longo prazo, há reconhecimento formal das propriedades. Outra constatação da pesquisa foi de que, nos cartórios de registro do Acre, as informações que existem estão sincronizadas para assegurar a integridade de direitos e reduzir o custo das transações. Verificou-se que, para garantir a confiabilidade da informação, ocorre um conjunto de procedimentos e de exames obrigatórios que o registrador recomenda que o funcionário execute no cartório: analisar toda a matrícula, a documentação. O acesso aos documentos que atestam os direitos à propriedade pode ser obtido por qualquer pessoa, desde que pague a taxa formal necessária (se houver). O custo não é considerado elevado para obter documentação já existente. Os dados da pesquisa balizaram que os registros do Acre são financeiramente sustentáveis, pois as cobranças das tarifas financiam suas operações, especialmente na capital, onde a demanda é maior. Percebeu-se que a tabela de emolumentos é pública e em todos os cartórios do Acre ela fica exposta com os valores de cada serviço, sendo de fácil acesso e divulgação ao público.

Considerados como aspectos débeis da provisão pública de informações os resultados da pesquisa mostraram que, por questões de ideologia política, alguns municípios do Estado não estabeleceram parcerias e convênios para garantir o reconhecimento formal de posse, o que dificultou o reconhecimento de direitos para algumas pessoas. Também foi considerado contraproducente o elevado custo do registro de transferência de propriedade, sendo, geralmente, superior a 5% do valor da propriedade. E no que se refere às informações de registro, mais especificamente se as informações contidas nos registros estão ligadas a mapas, refletindo a realidade no terreno, percebeu-se que os cartórios do Acre, especialmente os do interior, não estão com cadastros atualizados e não dispõem de recursos tecnológicos e sistemas para mapear as propriedades, confrontando essas informações do cadastro com a realidade em campo. Em todo o Estado, menos de 50% das informações sobre propriedade do registro/cadastro estão atualizadas. Também foi revelado que os investimentos para

administrar e documentar os direitos a terra como tecnologias, estruturas, equipamentos e capacitação de pessoal são minguados ou inexistentes. No caso do Acre, a exemplo do Brasil, a grande problemática é a falta de articulação entre os diversos cadastros. O cadastro de imóveis rurais foi, em parte, constituído com base em dados declaratórios que não foram monitorados pelo poder público durante décadas, proporcionando desde a criação do Estado, especialmente nos anos de 1970, ações de grilagem de terras, ocupações irregulares, sobreposição de áreas e o falso registro nos cartórios, o que propicia para os dias atuais problemas fundiários a serem solucionados.

O sexto painel examinou a valoração da terra e taxação. Como ponto consistente a pesquisa revelou a existência de isenções ao pagamento de impostos sobre propriedade, claramente baseadas em aspectos de equidade ou eficiência, sendo aplicadas de forma transparente e coerente, pois, para efeitos de isenção de tributos, tanto de áreas urbanas como rurais, a concessão está prevista por lei, sendo concedida mediante situações específicas, definindo critérios e percentuais para tal isenção. Outro ponto positivo ratificado na pesquisa foi que em função da proximidade geográfica, fácil acesso e possibilidade de fiscalização, no meio urbano há melhor eficiência na arrecadação de impostos sobre propriedade, pois mais de 80% dos impostos sobre propriedade avaliados são arrecadados, mesmo considerando o elevado índice de inadimplência quanto ao pagamento de IPTU.

Foram considerados inconsistentes os aspectos ligados à acessibilidade do público às listas de avaliação. Os resultados da pesquisa destacaram que não existe nenhuma política que determine que as listas de avaliações sejam acessíveis, ferindo a legislação de publicidade. Outro ponto de vulnerabilidade evidenciado na pesquisa foi a má qualidade na alimentação de cadastros que não permite uma listagem atualizada dos proprietários responsáveis pelo pagamento de impostos e isso se agrava ainda mais para as áreas rurais, onde menos de 50% dos proprietários responsáveis por impostos arrecadados sobre a propriedade são listados na relação de impostos. Em função disso, para o meio rural, menos de 50% dos impostos sobre propriedade avaliados são arrecadados e o valor dos impostos arrecadados sobre a propriedade é menor do que o custo com o pessoal encarregado da arrecadação.

O Painel 7 pesquisou sobre conflitos fundiários. Em relação aos conflitos rurais no Acre, a pesquisa mostrou que sua origem tem relação com a incapacidade do Estado em gerir terras urbanas e rurais, precariedade nos cadastros das instituições fundiárias e o avanço de agentes especuladores, que visam a obter ganhos com as terras. No caso de conflitos

fundiários no Acre, como ponto forte da governança fundiária do Acre, foi confirmado que os conflitos de terras constituem uma pequena porcentagem dos casos no sistema jurídico do Estado, pois, de acordo com a pesquisa, os conflitos de terras no sistema judiciário formal representam menos de 10% do total de casos judiciais. Outro ponto forte da governança de terras no Acre são a existência e a acessibilidade de mecanismos de resolução de conflitos nos municípios. Também foi verificado incentivo para os acordos através de sistemas informais na resolução de conflitos, porém não são reconhecidos pelo sistema formal.

Em relação aos pontos de fragilidade ligados aos conflitos fundiários, observou-se que no sistema formal os casos conflituosos não são solucionados de maneira oportuna, visto que, em função da burocracia do sistema jurídico brasileiro, a tramitação dos processos é executada lentamente nas esferas jurídicas, dando possibilidade de recorrer com liminares, o que impede que uma decisão judicial ocorra em menos de 5 (cinco) anos. Nesse sentido, uma das partes do processo recorre em várias instâncias, o que eleva os custos processuais e atrasa a resolução dos conflitos, estendendo a decisão da causa por longos anos.

O Painel 8 averiguou a **Integração de Políticas Institucionais** das diferentes organizações fundiárias do Acre. Um ponto forte revelado pela pesquisa é com relação à publicidade dos relatórios que alguns órgãos fundiários publicam, indicando o andamento da implementação das políticas, como foi constatado na atuação da Prefeitura de Rio Branco e do Iteracre, onde as informações de implantação de políticas são divulgadas em Relatórios, em Decretos, Portarias e Diário de Gestão. A pesquisa revelou que estas instituições informam sobre a implementação das políticas fundiárias de forma regular, significativa e abrangente, sendo os relatórios acessíveis ao público.

Um ponto vulnerável em relação à integração de políticas institucionais foi a constatação do não compartilhamento de informação entre os órgãos fundiários e a não divulgação de informações ao público de modo amplo e regular. Os resultados do estudo comprovaram que as informações relativas aos direitos sobre a terra não estão disponíveis às instituições, sabe-se que existem informações nos diversos órgãos fundiários, mas não estão prontamente acessíveis seja por questões burocráticas ou técnicas, nem são disponibilizadas em amplos veículos de comunicação como se conhece na atualidade. Outro ponto de fragilidade percebido no decorrer da pesquisa foi com relação à ambiguidade nos mandatos institucionais, pois as distintas instituições públicas que se ocupam de assuntos relacionados com as terras tratam de maneira muito diferente os assuntos, pois cada um tem diferentes interpretações de uma mesma norma e não há mecanismos efetivos para a coordenação.

Em síntese, a pesquisa constatou que os problemas fundiários do Acre são resultado de um percurso histórico e socialmente determinados. A síntese dos principais “imbróglis” fundiários foram divididos em quatro grandes grupos, tal como descritos de modo sintético abaixo:

Leis que são conflitantes: o arcabouço legal que regula ocupação e o uso do solo é complexo, disperso e conflitante. Tal cenário propicia sobreposição de ações e confusão de competências entre as diversas organizações das esferas federal, estadual e municipal, sugerindo, em muitos casos, interpretações distintas de cada órgão para uma mesma situação, utilizando uma mesma norma.

Elevada burocracia para regularizar imóveis e resolver lides fundiárias: A pesquisa revelou que os entes federativos (União, Estados e Municípios) não estão preparados para reduzir as formalidades e tramitações na prestação de serviços fundiários, agilizando o acesso à informação e serviços fundiários para toda a sociedade. Entre os entraves mencionados na pesquisa, destacou-se a exigência de uma série de requisitos para a formalização de imóveis em áreas urbanas e rurais, figurando como um empecilho para a regularização e elevando os custos para legalizar os imóveis. Durante a pesquisa, a burocracia foi mencionada como um empecilho, pois demanda tempo para fazer alterações de uso em terras rurais, demora na tramitação judicial na resposta aos processos de desapropriação e conflitos fundiários.

Falta de publicidade de informações fundiárias: A pesquisa revelou que existe fragilidade nos cadastros das organizações fundiárias, que apresentam, muitas vezes, informações inseguras ou pouco confiáveis em relação à situação fundiária no Estado. Este panorama foi testemunhado quando se comprovou a dificuldade de obter informações fundiárias relativas aos direitos sobre a terra, ausência de planejamento para expansão urbana e o desenvolvimento de infraestrutura urbana e rural, inexistência das listas de avaliações com a relação de contribuintes e, fundamentalmente, não está disponível às instituições e à sociedade o conjunto de informações sobre terras. Verificou-se que as informações fundiárias não são compartilhadas entre os órgãos fundiários e nem há divulgação de modo amplo e regular destas informações ao público. Em alguns casos específicos, faz-se divulgação pontual entre os órgãos, mas sob demanda, não estando facilmente disponíveis nos diversos meios de comunicação.

Não integração entre os órgãos fundiários: Foi constatado que as organizações fundiárias do Acre têm pouca integração no que diz respeito ao planejamento, execução e

divulgação de ações e políticas fundiárias. Este distanciamento apresenta como resultado a ausência de planejamento conjunto, de estabelecimento de estratégias de ações, identificação de competências e implementação de políticas entre as organizações fundiárias do Estado. Caso estivessem integradas, estas organizações poderiam achar com mais facilidades as soluções para seus principais problemas de insuficiência de recursos para avaliação, monitoramento e fiscalização das políticas fundiárias já executadas.

Problemas com cadastros e registros fundiários. A pesquisa revelou que o Estado brasileiro é muito frágil em administrar a ocupação e o uso do solo e isso repercute no Acre quando constatamos que as terras de uso comum não estão claramente identificadas, a responsabilidade de uso da terra, em muitos casos, não está definida claramente, nem todas as áreas estão identificadas em cadastros ou em mapas das organizações fundiárias, algumas terras privadas formalmente registradas em cartórios não estão cartografadas e a má qualidade na atualização de cadastros não permite uma listagem atualizada dos proprietários, inclusive para finalidades fiscais.

Este conjunto de problemas baliza a confirmação da hipótese deste estudo de que a combinação de um precário cadastro de terras públicas e privadas bem como o problema de registros, associado à sobreposição de órgãos fundiários atuando na governança de terras geram a complexidade da situação fundiária no Acre. Para resolver esta gama de problemas fundiários, cuja origem data de períodos anteriores à ocupação do Estado, é necessário adotar um conjunto de políticas que devem articular as organizações das esferas federal, estadual e municipal. Assim, para resolver estes problemas, sugere-se a formulação das seguintes políticas:

Criação de Comissões Municipais de Assuntos Fundiários, vinculadas às Diretorias dos Foros das Comarcas no Acre, para analisar, discutir e propor soluções para questões fundiárias de natureza urbana e rural, específicas de cada um dos municípios do Acre. Idealiza-se prioritariamente que estas comissões sejam compostas pelo Juiz de Direito, Diretor do Foro da Comarca, notários, registradores, procurador Jurídico do município, PGE/AC, MP/AC, OAB/AC, advogados, engenheiros, agrimensores, arquitetos e economistas, formalmente vinculados aos respectivos Conselhos de Classe, e os representantes da Associação de Moradores e do Sindicato de Trabalhadores Rurais. Desse modo, há como agir de uma forma pontual e eficiente na resolução dos problemas fundiários em seu nascedouro: os municípios.

Criação da Comissão Estadual de Assuntos Fundiários, vinculada à

Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, que, a exemplo das Comissões Municipais, se responsabilizaria por analisar, discutir e propor soluções para as questões fundiárias de natureza urbana e rural no nível de Estado. Idealiza-se prioritariamente que esta comissão seja composta pelo Corregedor do Tribunal de Justiça do Acre, representante da Anoreg, PGE/AC, MP/AC, OAB/AC, representantes de instituições fundiárias responsáveis pela gestão de terras públicas federais, estaduais do Acre, Associação de Municípios do Acre e da Central Única dos Trabalhadores do Acre. Entre as muitas alternativas de resolução para os problemas, esta Comissão poderia decidir sobre o provimento de meios para ações coordenadas entre as instituições, a criação de um cadastro multifinalitário integrado, assegurar a divulgação de informações fundiárias confiáveis ao público, promover a digitalização do acervo fundiário e, se necessário, propor a criação de uma central de serviços fundiários, “Oca Fundiária”, onde todos os serviços relativos a terra pudessem ser oferecidos num único local.

Criação de um cadastro único para terras públicas, com a incumbência de aglutinar, num só local, o conjunto de informações das terras públicas do Estado, integrando as informações das diversas organizações fundiárias que atualmente gerenciam os mais variados cadastros de terras públicas federais, estaduais e cartórios.

Criação de um cadastro único para terras privadas, cujo intuito seria unificar as informações sobre as propriedades e posses privadas, devidamente mapeadas e/ou georreferenciadas.

Criação de um centro de capacitação em assuntos fundiários, este seria o arranjo organizacional responsável por preparar e envolver de forma efetiva os técnicos das organizações fundiárias (há muita rotatividade) e a sociedade civil, promovendo a divulgação de ações, treinamento, seminários, palestras, com vistas a alcançar entendimento padronizado sobre a temática fundiária e interpretação padronizada dos dispositivos legais.

A questão da governança fundiária é tão ampla que seria muito pretensioso contemplar todas as questões nesta tese. Diante disso, sugerem-se como proposição de futuras investigações e estudos sobre o custo financeiro e temporal para atualização de informações nos distintos cadastros do Estado; exame da relação entre a existência de leis fundiárias e as suas aplicações na prática; avaliação da eficiência dos programas de regularização fundiária no Estado; identificação da especulação fundiária com a análise das transações de terras envolvendo beneficiários de projetos de regularização fundiária; e por fim, realização de prospecções de ganhos socioeconômicos e ambientais com a promoção da governança de

terras no Acre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. (Governo do Estado do Acre). Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Acre. **Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Acre Fase II**: Documento Síntese – Escala 1:250.000. 2. Ed. Rio Branco: SEMA, 2006. 356p.

_____. Governo do Estado do Acre. **Plano estadual de prevenção e controle do desmatamento do Acre – PPCD/AC**. Governo do Estado do Acre. Rio Branco: SEMA Acre, 2010.108p.

ALMEIDA, J. 1998. **Da Ideologia do Progresso à Idéia de desenvolvimento (Rural) Sustentável**. In: Almeida & Navarro. *Reconstruindo a Agricultura*. Porto Alegre: UFRGS. P33/55.

ARANHA, Mirla Cristina Maia. **Acesso à terra de trabalho no Acre**: das colônias agrícolas aos polos agroflorestais. Rio Branco: UFAC, 2006. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) 51p.

AZCURRA, Fernando Hugo. **Toni Negri y la resurrección de la ideología**: imperialismo y socialismo. Colección Teoría Económica.

BARBOSA, José de Arimatéia. **Diagnóstico dos problemas do registro de imóveis rurais no Brasil**. Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança Fundiária. Campinas, Instituto de Economia – UNICAMP, 2015.

BARRETO, P; PINTO, A; BRITO, B; HAYASHI, S. **Quem é dono da Amazônia?** uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém. IMAZON. 2008. Disponível em: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/10458.pdf>].

BATISTA, Gisele Elaine de Araújo. **Alternativas de desenvolvimento sustentável**: o caso da RESEX Chico Mendes e das ilhas de alta produtividade. Monografia (Graduação em Economia) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2004.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental**: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará, Belém. 2003.

_____. **Propriedade comum na Amazônia**: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: Sérgio Sauer & Wellington Almeida. (Org.). *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, p. 93-113.

BERRY, S.S. **Chiefs know their boundaries**: essays on property, power, and the past in Ashante, 1896 -1996. Heinemann. Portsmouth. NH. 2001

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. Coleção história do Direito Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2003. V. 1, p. 127

BURLANDY, L. **Comunidade Solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição. Tese (doutorado) -ENSP/FIOCRUZ, Rio de Janeiro. 2003.

BRASIL. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Fundiário**. Diário do Congresso Nacional, Seção I, Ano XXXIV, Suplemento ao nº 121, Brasília, 28 de setembro de 1979.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília; Senado, 1988.

_____. Congresso. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica**. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 2002.

_____. Código Civil (2002). **Código Civil Brasileiro e Legislação Correlata**. – 2. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Pg 287 – 298.

_____. Lei Federal nº 6.634, de 02 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira. Diário Oficial da União, Brasília, 03 de maio de 1979.

_____. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Diário Oficial da União, Brasília. 27 de agosto de 1980.

_____. Lei Federal nº 4.070, de 15 de junho de 1962, que eleva o Território do Acre à categoria de Estado e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de junho de 1962.

_____. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de julho de 2000.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação**: conservando a vida, os bens e os serviços ambientais. São Paulo. 2008. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/arquivos/prj_mc_061_pub_car_001_uc.pdf

_____. **Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil**. Brasília: MDA, [s.d.].
BUAINAIN, A. M; GARCIA, J. R. **Desenvolvimento rural do semiárido brasileiro**: transformações recentes, desafios e perspectivas. Confins, 19 | 2013.

CALIXTO, Valdir de O; SOUZA, Josué F.; SOUZA, José D. **Acre**: uma história em construção. Rio Branco: Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos e da Cultura e do Desporto. 1984.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; ERBA, Diego Alfonso & AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Cadastro Multifinalitário 3D**: conceitos e perspectivas de implantação no Brasil. Revista Brasileira de Cartografia, N^o 64/2, p. 257-271, 2012.

CARNEIRO, Eduardo de Araújo. **A formação da sociedade econômica acriana: “sangue” e “lodo” no surto da borracha (1876-1914).** Rio de Janeiro. Editora AMCGuedes, 2015.

CARVALHO, Afranio de. **Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei N.º 6.015, de 1973, com as alterações da Lei N.º 6.216, de 1975.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CASTRO, Genesco de. **O Estado Independente do Acre e J. Plácido de Castro: excerptos históricos.** Brasília. Senado Federal, 2002.

CAVALCANTI, Francisco Carlos da Silveira. **O Processo de Ocupação Recente das Terras do Acre.** Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará, 1983.

_____. **A Política Ambiental na Amazônia: um estudo sobre as Reservas Extrativistas.** Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, 2002.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA . **Conflitos no campo** - Brasil 2004, Goiânia. 2005.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2005. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2006.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2006. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2007.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2007. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2009.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2008. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2009.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2009. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2010.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2010. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2011.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2011. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2012.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2012. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2013.

_____. **Conflito no campo** - Brasil 2013. Secretaria Nacional da CPT. Goiânia: 2014.

COSTA, A. S. **Governança e cadastro da terra: um estudo de caso.** 76 f. Monografia (Curso de Graduação em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

COSTA, Craveiro. **A Conquista do Deserto Ocidental.** São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1974.

COSTA FILHO, Orlando Sabino da. **Reserva Extrativista: Desenvolvimento sustentável e qualidade de vida.** Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.

COTULA, L.*et al.* **Land Grab or Development Opportunity.** International Institute for

Environment and Development (IIED). May 2009.

CRUZ, André G. **Política agrícola e fundiária e reforma agrária**. Âmbito Jurídico.com.br. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=320>. Acesso em: 04 fev. 2016.

DEAN, Warren. **A luta pela borracha no Brasil: um estudo de história ecológica**. São Paulo: Nobel, 1989.

DEININGER, Klaus. **Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza**. A World bank Policy Research Report. Coedición: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A, 2004.

_____.AUGUSTINUS, Clarissa ; ENEMARK, Stig ; MUNRO-FAURE, Paul. **Innovations in Land Rights Recogniti on, Administration, and Governance**. World Bank. Washington. 2010.

_____.SELOD, Harris; BURNS, Anthony. **The Land Governance Assessment Framework: identifying and monitoring good practice in the land sector**. World Bank. Washington. 2012.

DELVILLE,Philippe Lavigne; DURAND-LASSERVE, Alain. **Governança fundiáriaa securização dos direitos nos países do Sul: livro Branco dos atores franceses da Cooperação**. Paris. Comitê Técnico “Fundário e Desenvolvimento”, 2008

DERANI, Cristiane. **A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 27, jul.-set. 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DUARTE, Élio Garcia. **Conflitos pela terra no Acre: a resistência dos seringueiros de Xapuri**. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual de Campinas, 1986.

ECO. O que são unidades de conservação. 2013. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/especial/27099-o-que-sao-unidades-de-conservacao>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

EVERTONGEOGRAFO13. **Gênese geoeconômica do território brasileiro**. 2013. Disponível em: http://everton13geografo.blogspot.com.br/2013_06_01_archive.html

FAO (Food and Agricultural Organization of the Uited Nations). **Land Tenure and Managment United Nations**. Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre Tenencia de La Tierra nº. 9. Rome. 2007.

FIG (Federação Internacional de Geômetras). The FIG statement on the cadastre. Publication nº 11. 1995.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. A propriedade no Direito Ambiental. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

GALAL, A.; RAZZAZ, O. **Reforming Land and Real Estate Markets**. World Bank Policy Research Working Paper 2616, June 2001. Washington. DC.

GALIANI, S.; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, E. **Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality**. Journal of Political Economy. Vol. 113, No. 1. 2005.

GALIANI, S.; SCHARGRODSKY, E. (2005) **Property rights for the poor: effects of land titling**. Buenos Aires: Centro de Investigaciones in Finanzas. Documento de Trabajo no. 06/2005. Disponível em: www.utdt.edu/departamentos/empresarial/cif/cif.html

GOMES, C. M. P.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L.; BIROCHI, R. **Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil**. Campo-Território: revista de geografia agrária, v. 9, n. 19, p. 308-336, out., 2014.

GRAF, A. F. A resolução de conflitos agrários sob a ótica da função social e dos movimentos sociais organizados. Mafra, UnC, 2005. (Monografia apresentada ao Curso de Pósgraduação em Direito Privado Contemporâneo da Universidade do Contestado - UnC).

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. **Direitos de Propriedade da Terra Rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária**. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 50, N° 3, p. 525-544, Jul/Set, 2012.

GUTBERLET, Jutta. **Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica**. Estudos Avançados. vol.16 no.46 .São Paulo Sept./Dec. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300013&script=sci_arttext.

HENRIQUE, Nádia de Paiva. **Polos agroflorestais: perspectivas de retorno e fixação do homem ao campo?** Rio Branco: UFAC, 2001. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) 50p.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medida de desigualdade e pobreza**. Editora da Universidade de São Paulo. 1998

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base de dados censo demográfico 2010 por setor censitário**. IBGE: Rio de Janeiro, 2010.

INOJOSA, R. M. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 32, p. 35-48, mar./abr. 1998.

INPE. Instituto de Pesquisas Espaciais. **Monitoramento da Floresta Amazônica brasileira por satélite**. Projeto PRODES. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2014.htm

INPE. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

INSTITUTO PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. **Regularização da terra e da moradia o que é e como implementar.** Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

JUNQUEIRA, L. A. P. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor.** Revista Saúde e Sociedade, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

KEYNES, J. M. ‘A monetary theory of production’. Reprinted in The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. XIII The General Theory and After: Part I Preparation, London and Basingstoke: Macmillan, 408–11. 1973a.

_____. **General Theory of Employment, Interest and Money**, London: Macmillan. Reprinted in The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. VII, London and Basingstoke: Macmillan. 1973b.

KILNER, D. **Kenyans have concerns over land grab deal in times of hunger.** VOANews.com. January 13, 2009.

KITZINGER, J. **Focus groups with users and providers of health care.** In: POPE, C.; MAYS, N. (Org.). Qualitative research in health care. 2. ed. London: BMJ Books, 2000.

LIMA, Mário José de. **Capitalismo e Extrativismo: a formação da região acreana.** Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, 1994.

LOUREIRO, Violeta Raefkalefsky e PINTO, Jax Nildo. **A questão fundiária na Amazônia.** Estudos Avançados. V.19,n.54, São Paulo, ago. 2005.

MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: Uma análise das políticas governamentais.** Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

MARGULIS, S. **Quem são os agentes dos desmatamentos na Amazônia e por que eles desmatam.** Paper Conceitual, Banco Mundial, Brasília, 2000. [Internet: coletado em 28/05/11. <http://www.amazonia.org.br/arquivos/13213.pdf>].

_____. **Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira.** Banco Mundial. Brasília. Julho de 2003. 100 p.

MARTINELLO, Pedro. **A “batalha da borracha” na segunda guerra mundial e suas consequências para o vale amazônico.** USP. São Paulo, 1985. (Doutorado em História Econômica).

MARTINS, José de Souza. **Expropriação e violência: a questão política no campo.** São Paulo: Hucitec, 1980.

MINSKY, H. P. **John Maynard Keynes.** McGraw-Hill Book Company, New York. 1975.

_____. **Stabilizing an unstable economy.** McGraw-Hill Book Company, New York. 2008.

MORAN, Emílio F; OSTROM, E. **Ecosistemas Florestais**: interação homem-ambiente. São Paulo: Ed: Senac São Paulo: Edusp, 2009.

NASCIMENTO, R. M. **Cadastro de Imóveis Rurais**: Instrumento de Justiça Fiscal. Administração Pública – Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal José Antônio Schöntag. Receita Federal, 2007.

NERY JUNIOR, Nelson. Código Civil Comentado. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NORTH, D. **Structure and Change in Economic History**. Norton, New York, 1981.

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. **Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: UNICAMP, 2003.

OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de. **O sertanejo, o brabo e o posseiro**: a periferia de Rio Branco e os cem anos de andança da população acreana. Belo Horizonte, UFMG, 1982. (Dissertação de Mestrado – Economia, CEDEPLAR/UFMG).

OLIVEIRA, Tiago Ademir Macedo. **Imposto Territorial Rural**: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança. Campinas, UNICAMP, 2010. (Dissertação de Mestrado – IE/UNICAMP).

PALMER, David; FRICKA, Szilard; WEHRMANN, Babette. **Towards Improved Land Governance**. FAO. Roma.2009.

PAULA, E. A. **Seringueiros e sindicatos**: Um povo da floresta em busca da liberdade. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agrícola) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Itaguaí, RJ, 1991.

PINHEIRO, José de Queiroz; FARIAS, Tadeu Mattos; ABE-LIMA, July Yukie. **Painel de Especialistas e Estratégia Multimétodos**: reflexões, exemplos, perspectivas. Psico, Porto Alegre, PUCRS, v. 44, n. 2, pp. 184-192, abr./jun. 2013.

PINTO, N. P. A. **Política da borracha no Brasil**: a falência da borracha vegetal. São Paulo, HUCITEC, 1984. 168 p.

PLATA, L. E. A. **Mercados de terras no Brasil**: gênese, determinação de seus preços e políticas. Unicamp. Campinas, 2001. 215 p. (Tese de Doutorado – Economia – UNICAMP).

PLATA, L. O. **Intervenção estatal no mercado de terras**: a experiência recente no Brasil. Campinas: NEAD, 2000.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Ed. Elsevier, Rio de Janeiro, 2000

POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio**. São Paulo. Ed. Hucitec, 1985

REIS, Arthur César Ferreira. Limites e demarcações na Amazônia brasileira. Vol. I e II, Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1947.

_____. **O seringal e o seringueiro**. Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura – Serviço de Informação Agrícola, 1953.

_____. **A Amazônia e a cobiça internacional**. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1982.

REYDON, Bastiaan Philip. **Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil**: um estudo de casos. Unicamp. Campinas, 1992. (Tese de Doutorado – Desenvolvimento Econômico – UNICAMP).

_____. **A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil**: uma necessidade urgente. In: RAMOS, P. Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas. Brasília MDA (NEAD – Estudos 15), 2006a.

_____. CORNELIO, F.N.M. **Mercados de Terras no Brasil**: estrutura e dinâmica. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) NEAD, 2006b.

_____. **O desmatamento da floresta amazônica**: causas e soluções. Economia Verde: desafios e oportunidades [online]. Jun. 2011a, n. 8,. Disponível em: <http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/P%E1ginas%20de%20PolíticaAmbiental08reydon.pdf>

_____. **A questão agrária brasileira requer solução no século XXI**. In: TEIXEIRA, Erly Cardoso, *et al* (Org.). As Questões Agrária e da Infraestrutura de Transporte para o Agronegócio. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, 2011b. p. 3-48.

_____. *et al*. **Improvements on Brazilian Land Governance**: An evaluation of INCRA's cadaster integrated with the notaries. In: Annual World Bank Conference on Land and Poverty, 2013, Washington, DC. Annual World Bank Conference on Land and Poverty, 2013.

_____. **Governança de terras e a questão agrária no Brasil**. In: BUAINAIN, Antônio Márcio, *et al* (Org.). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um padrão agrário e agrícola. Brasília-DF. Embrapa, 2014

RIBEIRO, F. C. S; TELEGINSKI, J; SOUZA, J. H; GUGELMIN, R. M. **A evolução do produto interno bruto brasileiro entre 1993 e 2009**. Vitrine da Conjuntura, Curitiba, v.3, n. 5, julho 2010

SANT'ANNA, Marcílio R. **Os Imperadores do Acre**: Uma análise da recente expansão capitalista na Amazônia. Brasília: UnB/ICH/PPGS, 1998. (Dissertação de Mestrado)

SANTOS, J. V. T. **Conflitos agrários e violência no Brasil**: agentes sociais, lutas pela terra e reforma agrária. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/tavares.pdf>

SENNÁ, M. C. M; GARCIA, D. V. **Políticas Sociais e Intersetorialidade**: elementos para debate. O Social em Questão - Ano XVII - nº 32 - 2014

SILVA, Adalberto Ferreira da. **Raízes da ocupação recente das terras do Acre**: movimento de capitais, especulação fundiária e disputa pela terra. Rio Branco: Casa da Amazônia, 1990.

SILVA, A. C. S; PACHECO, A. **Terra sem história**: depois de abolida a escravidão, a condição de trabalho de seringueiros na Amazônia choca Euclides da Cunha. 2014. Disponível em: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/leituras/terra-sem-historia>

SILVA, Lúgia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Ed. Unicamp, Campinas, 1996

SILVA, Renato Nunes da. **Migrações internas no Estado do Acre**: Rio Branco, um caso de urbanização precoce. Belém. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/ Universidade Federal do Pará, 1981. (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento)

SOTO, H. **The Mystery of Capital, Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere**. Else. New York: Basic Books. 2000.

SOTOMAYOR, O. **Governance and Tenure of Land and Natural Resources in Latin America**. FAO. Roma. 2008

_____. **Políticas de ordenamento fundiário**: construindo uma governança fundiária. In: CAZELLA et al. (Org.). Governança fundiária e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. Blumenau: Nova Letra, 2015.

SOUZA, Carlos Alberto Alves de. **História do Acre**. Rio Branco, MMPaim, 1995.

_____. **História do Acre**: novos temas, nova abordagem. Rio Branco, 2002

SOUZA, Elyson Ferreira de. **Os pólos agroflorestais como política de desenvolvimento rural sustentável em Rio Branco no Acre**: da proposição à realidade. Viçosa: Departamento de Economia Doméstica/UFV, 2008. (Mestrado em Economia Doméstica).

SOUZA, Gisele Elaine de Araújo Batista. **Reserva Extrativista Chico Mendes - AC**: os desafios de gestão (com)partilhada. Viçosa: DER/UFV, 2010. 218p. (Dissertação de mestrado em Extensão Rural).

SOUZA, Gisele Elaine de Araújo Batista; MAIA, Alexandre Gori; SOUZA, Elyson Ferreira de. **Ocupação da Amazônia Legal e impactos sobre o recente desenvolvimento econômico da região**. João Pessoa – PB, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2015.

TOCANTINS, Leandro. **Euclides da Cunha e o Paraíso Perdido**: tentativa de interpretação de uma presença singular na Amazônia e a conseqüente evolução de um pensamento sobre a paisagem étnico-cultural, histórica e social brasileira, alargando-se nos horizontes da história transcontinental. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Estado do Acre: geografia, história e sociedade.** Rio de Janeiro: Philobiblion, 1984.

_____. **Formação histórica do Acre.** 4ª ed. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, v. 1 e 2 (Coleção Brasil 500 Anos), 2001.

UNECE. **Land Administration Guidelines.** New York and Geneva, 1996. Economic Commission for Europe United Nations.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará.** Belém: UFPA-ITERPA, 2001.

TUMELERO, S. M. **A intersetorialidade na gestão social de políticas públicas.** 2012. Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/345.pdf>> acesso em 12 jan. 2016.

VEIGA, J. E. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento.** Estudos Avançados. vol.15 n°.43 São Paulo. 2001

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1998.

VON BRAUM, J.; MEINZEN-DICK, R. **Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries.** IFPRI. April 2009.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2011.** Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.observatorioseguranca.org/pdf/2011mapa_Viol%EAncia.pdf.

ds, I. P., ENEMARK, S., WALLACE, J.; RAJABIFARD, A. **Land Administration for Sustainable Development,** ESRI Press Academic, Redlands, California. 2010.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness:** uma aplicação da Nova Economia das Instituições. Tese de Livre Docência. Faculdade de Economia Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

ZORRAQUINO, L. D. **O processo de urbanização brasileiro e a formação de suas metrópoles.** Programa para Análise de Revalidação de Diplomas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro. UFRJ, 2005

ANEXO I - Cronograma de realização dos painéis no Acre

TEMA	DATA	HORÁRIO
Reconhecimento de direitos sobre terras	18/11/2014	08h-12h
Direitos sobre florestas, terras comuns e regulação do solo rural	18/11/2014	14h-17h
Gestão de terras urbanas	19/11/2014	08h-12h
Gestão de terras públicas	19/11/2014	14h-17h
Transferência de grandes áreas a investidores	20/11/2014	08h-12h
Provisões públicas de informações sobre terras: registro e cadastro	20/11/2014	14h-17h
Valoração da terra e taxação	21/11/2014	08h-10h
Resolução de litígios	21/11/2014	10:30h-12h
Revisão de acordos e políticas institucionais	21/11/2014	14h-17h

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

ANEXO II - Organizações e participantes da pesquisa



LISTA DE PRESEÇA DO LGAF NO ACRE

DATA: 18/11/14 - 08:00 HS - 12:00 HS

PAINEL 1 - RECONHECIMENTO DE DIREITOS SOBRE TERRAS

Nº	NOME	INSTITUIÇÃO	TELEFONE	E-MAIL	ASSINATURA
1	Elyson FERREIRA DE SOUZA	IE/UNICAMP		elyson@ie@unicamp.br	<i>Elyson</i>
2	CARLITO CAVALCANTI	UFAC		fcscarb67@uol.com.br	<i>Carlito</i>
3	João Paulo Montenegro	UFAC/SEMA		joaopaulomontenegro@gmail.com	<i>João Paulo</i>
4	Gustavo M. B. de Baccardo	SEMA/DA PBO		gustavobaccardo@gmail.com	<i>Gustavo</i>
5	Dalene Bonafina B. Neto	MPE/ac/PECA		dalneto@mp.ac.gov.br	<i>Dalene</i>
6	Noel Matos de A. Oliveira	INCRS		noel.matos@inra.mg.gov.br	<i>Noel Matos</i>
7	Pedro e Cavalcanti Filho	ASPF/UFAC		pedro.gilberto@aspf.ufac.br	<i>Pedro</i>
8	Francoise Dilmis da Siqueira	MDR/UFAC		francoise.dilmis@mdr.ufac.br	<i>Francoise</i>
9	VITOR BUKVIR FERNANDES	UNICAMP		vitorbukvir@gmail.com	<i>Vitor</i>
10	Amirvan Prado	Subchefia MRS		amirvan.prado@ac.gov.br	<i>Amirvan</i>
11	Paulo Cesar Barreto Pereira	Subchefia MRS		paulobarreto@ac.gov.br	<i>Paulo</i>



12	Celucina Alamo da F. Magalhães	Subchefia/MRS		celucina@ac.gov.br	<i>Celucina</i>
13	Ana Carolina Couto Lima de Carvalho	UFAC/CCSA		carolcaco@ufac.br	<i>Ana Carolina</i>
14	Luana M. Almeida	FUNAI/CR MATOPIRUS		luana.almeida@gmail.com	<i>Luana</i>
15	Mª Brânquia do V. Santos	EPD/UFAC		branja@ufac.br	<i>Brânquia</i>
16	Luiza de Oliveira Santos	UFAC/MDR		luizaoliveira@gmail.com	<i>Luiza</i>
17	Walecia Magalhães Falcão	ITERACRE		walecia.falcao@iteracre.com	<i>Walecia</i>
18	Gleilson A. Biquinho	ITERACRE		gleilson@iteracre.com	<i>Gleilson</i>
19	Geane de S. Guimarães	MDR/UFAC		geane.ufac@gmail.com	<i>Geane</i>
20	BASTAAN PHILIP REYDON	UNICAMP/IE		bastaan@ie.unicamp.br	<i>Bastaan</i>