

Leis e práticas de

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

no Estado do **Acre**

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes



Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado do Acre

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes

Março de 2021

Copyright © 2021 by Imazon

Autores

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes

Design editorial e capa

Luciano Silva e Roger Almeida
www.rl2design.com.br

Edição e revisão de texto

Glaucia Barreto
glauciabarreto@hotmail.com

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO LIVRO

A447l Almeida, Jeferson
Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do
Acre / Jeferson Almeida; Roberta Amaral de Andrade; Brenda
Brito; Pedro Gomes. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio
Ambiente da Amazônia, 2021.

35 p. : il., color.
ISBN 978-65-89617-04-4

1. Regularização fundiária – Acre. 2. Legislação fundiária.
3. Políticas públicas – Amazônia. 4. Amazônia Legal. I. An-
drade, Roberta Amaral de. II. Brito, Brenda. III. Gomes, Pedro.
IV. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Im-
azon). V. Título.

CDD (21.ed.) 333.33098112

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade
dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores
deste estudo.



Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1698, Edifício Zion Business, 11º andar
Bairro: Umarizal, Belém (PA), CEP: 66.055-200 • Tel.: (91) 3182-4000
Belém • Pará • Brasil

O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover conservação
e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Nossos estudos são realiza-
dos dentro de cinco grandes programas: Monitoramento da Amazônia,
Política e Economia, Floresta e Comunidade, Mudanças Climáticas e Di-
reito e Sustentabilidade. O Instituto foi fundado em 1990, e sua sede fica
em Belém, no Pará.



amazon.org.br



facebook.com/imazonoficial



twitter.com/imazon



youtube.com/imazoninstitucional



instagram.com/imazonoficial



linkedin.com/company/imazon



Agradecimentos

Os autores agradecem ao Fundo Amazônia e à Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad) pelo apoio financeiro a este estudo; e a todos os entrevistados pelo tempo e informações concedidas.

Sobre os autores

Jeferson Almeida. Pesquisador Assistente I do Imazon.

É advogado, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém-PA, Técnico Agrícola pelo Instituto Federal do Pará (IFPA), em Castanhal-PA, e pós-graduando na especialização semipresencial em Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba-PR.

Roberta Amaral de Andrade. Engenheira Florestal pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Brenda Brito. Pesquisadora associada do Imazon. É advogada, bacharel em Direito pela UFPA, em Belém-PA, Mestre e Doutora em Ciência do Direito pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

Pedro Gomes. Analista do Imazon. É graduado em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura pela Universidade Federal Rural da Amazônia, em Belém-PA.

Sumário

Lista de Figuras	6
Lista de Tabelas.....	6
1. Apresentação.....	7
2. Situação fundiária do estado	9
3. Órgão fundiário estadual	15
3.1. Legislação estadual	15
3.1.1. Atribuições e normas	15
3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública.....	16
3.1.3. Valor da terra.....	18
3.1.4. Etapas da regularização	19
3.1.5. Titulação	20
3.2. Organização e práticas do órgão estadual	21
3.2.1. Metas	21
3.2.2. Recursos	21
3.2.3. Transparência	22
3.2.4. Gestão de informações e processos	23
3.2.5. Acervo e base de dados fundiários	23
3.2.6. Georreferenciamento de imóveis	24
3.2.7. Gestão de conflitos agrários.....	24
3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual	25
3.2.9. Destaques do órgão fundiário	26
4. Principais problemas e recomendações	27
Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Acre.....	31

Lista de Figuras

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado do Acre por situação fundiária.	10
Figura 2. Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado do Acre.	11
Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Acre por esfera de governo responsável	13
Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Acre.	14
Figura 5. Valores médios da terra nua praticados no Incra e mercado no Estado do Acre em 2019.	19
Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Instituto de Terras do Estado do Acre. ...	20
Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Acre e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019	25

Lista de Tabelas

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Acre.	16
Tabela 2. Resultado da transparência ativa no Instituto de Terras do Estado do Acre em 2018	23
Tabela 3. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado do Acre	27
Tabela 4. Fontes de dados utilizados na análise.	33

1. Apresentação

Este relatório faz parte de uma série de publicações do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) sobre as leis e práticas fundiárias dos governos estaduais da Amazônia Legal, cujo objetivo é compreender as regras e procedimentos atuais aplicados pelos órgãos estaduais de terra na região a fim de propor melhorias. Estimamos que os estados sejam responsáveis por 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal. Por isso, é fundamental considerar como as terras públicas estaduais são geridas e quais as lacunas e oportunidades de investimento e apoio para aumentar a eficiência desses órgãos. Ademais, é importante identificar quais as necessidades de aprimoramento de marco regulatório e práticas para aumentar o controle sobre as terras públicas, combater grilagem de terras e desmatamento associado a essa prática. Dessa forma, produzimos relatórios específicos para cada estado amazônico.

Nesta publicação, analisamos o Estado do Acre e a atuação do Instituto de Terras do Acre

(Iteracre). A análise abrange a identificação das principais modalidades de regularização fundiária executadas pelo órgão estadual e das práticas adotadas para aplicar a legislação vigente. Nossa ênfase é nos processos de regularização por meio de doação e venda de terras públicas a pessoas

físicas, pois entendemos que essas são categorias para as quais não existem muitas referências bibliográficas na esfera estadual na região. Além disso, dependendo de como essas modalidades são reguladas e aplicadas pelo órgão, podem estar associadas à expansão de desmatamento ilegal na expectativa de reconhecimento de direito sobre a terra.

Para este estudo, entrevistamos representantes de seis instituições em Rio Branco, em julho de 2017^[1]; revisamos a legislação fundiária em vigor no estado; e analisamos documentos fornecidos pelos entrevistados e os disponíveis no sítio eletrônico do Iteracre. Além disso, coletamos informações espaciais

“Estimamos que os estados sejam responsáveis por 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal”

^[1] Instituições entrevistadas presencialmente em julho de 2017: Central Única dos Trabalhadores – CUT (1 representante), Instituto de Terras do Acre – Iteracre (6 representantes), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (1 representante), Ministério Público Federal no Acre – MPF (1 representante), Programa Terra Legal (3 representantes), Secretaria do Patrimônio da União – SPU (2 representantes).

em órgãos federais para estimar o território do estado com situação fundiária já destinada e em processo de destinação, além de uma estimativa de áreas sob jurisdição estadual e federal. Contudo, ressaltamos que, devido à desorganização e à falta de integração de ba-

ses fundiárias entre órgãos federais e o órgão estadual acreano, essas estimativas devem ser tratadas com cautela.

Finalmente, apresentamos uma matriz com os principais problemas observados e recomendações para aprimoramento.



2. Situação fundiária do estado

O Estado do Acre possui aproximadamente 72% do seu território com destinação fundiária, eliminando-se sobreposições entre categorias fundiárias, conforme dados mais recentes apresentados no apêndice 1^[2]. Identificamos 32% como Unidades de Conservação (UCs) (exceto Área de Proteção Ambiental-APA)^[3], 15% de Terras Indígenas (TIs), 14% de imóveis privados^[4] e 11% de Projetos de Assentamentos. Além disso, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) identificou 59 hectares do estado cobertos por Florestas Públicas federais já destinadas até 2017, que não coincidiram com outros dados de áreas protegidas consultados para nossa análise (Figura 1). O apêndice 1 descreve a metodologia usada para chegarmos aos resultados mostrados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados usadas na avaliação.

Os outros 28% do estado representam áreas não destinadas ou sem informação de destinação. Por exemplo, pode haver casos de títulos

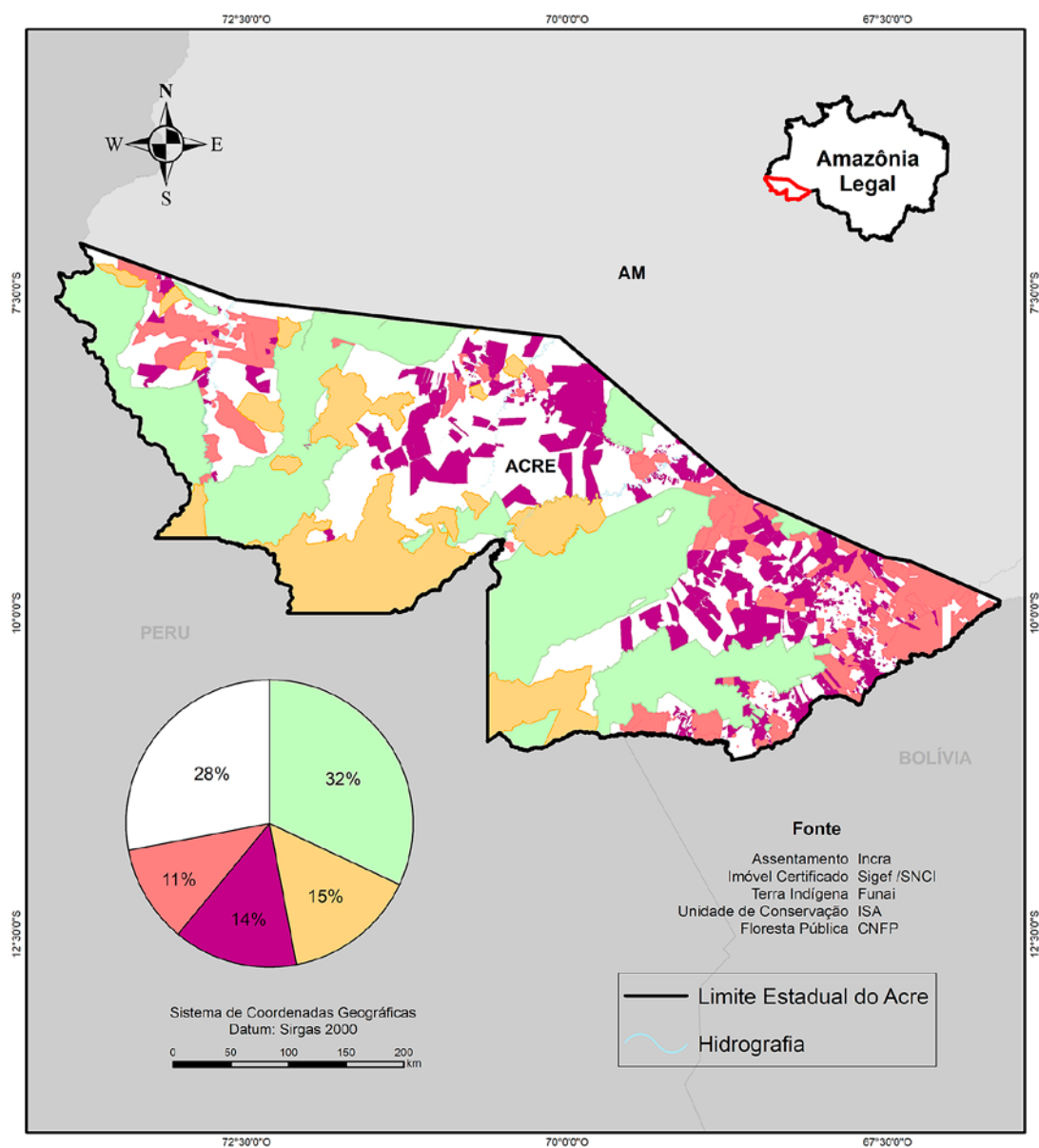
de terra emitidos, mas cuja informação espacial de localização não foi disponibilizada nas fontes consultadas. Em 43% dessa área sem destinação (ou 12% do estado) havia imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) sem sobreposição com outras categorias fundiárias (Figura 2). Porém, devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulado), não os consideramos como imóveis privados (titulados), pois é possível que muitos sejam ocupações em terra pública sem titulação.

Já em 54% dessa área (ou 15,5% do estado) não encontramos dados sobre processos de destinação. Identificamos ainda 116,5 mil hectares mapeados para titulação pelo Incra. Finalmente, quase 22 mil hectares estariam em processo de criação de Unidade de Conservação por meio de dados obtidos em 2016 com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (Figura 2).

^[2] Dados de áreas destinadas, excluindo-se sobreposições, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: Terra Indígena, Unidade de Conservação, Projeto de Assentamento, Floresta Pública, imóvel privado. Mais informações no apêndice 1.

^[3] Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de Unidade de Conservação que não exclui a possibilidade de regularização fundiária para ocupações privadas. Assim, não consideramos área de APA quando calculamos a área que já possui clareza de direito à terra.

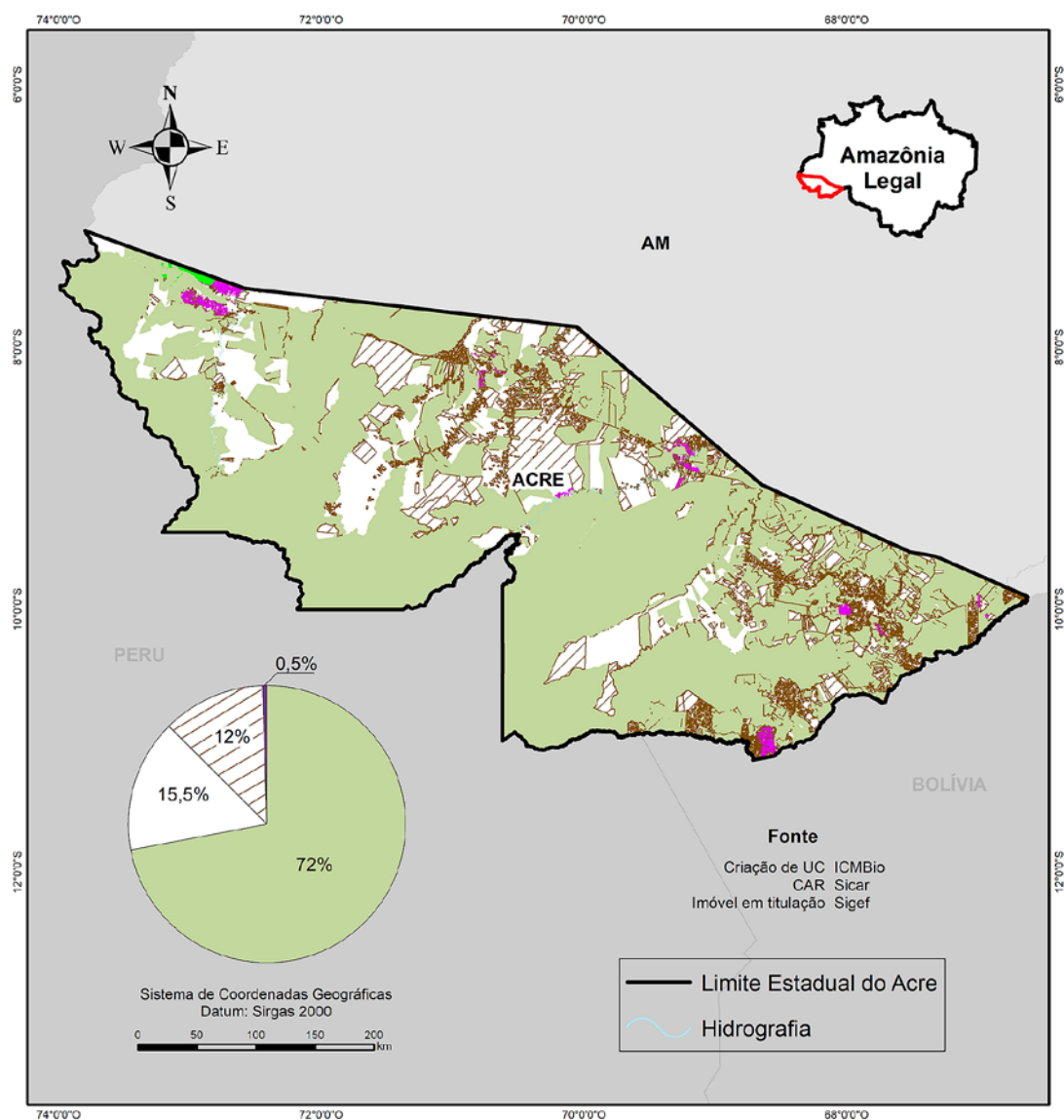
^[4] Apenas imóveis inseridos no Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), ambos do Incra, sob o pressuposto de que esses casos já estariam com a situação fundiária regular. No entanto, não há necessariamente uma verificação da validade da documentação dos imóveis inscritos no sistema. Por isso, há o risco de que parte desses imóveis tenha origem em documentos fraudados.



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Unidade de conservação (exceto área de proteção ambiental)		5.270.096	32
Terra indígena		2.441.021	15
Imóvel privado		2.259.777	14
Projeto de assentamento		1.818.991	11
Floresta pública		59	*
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação		4.622.479	28
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		11.789.944	72
Área total do Acre		16.412.422	100

*Percentual inferior a 0,001%

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado do Acre por situação fundiária



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			11.789.944	72
Área não destinada ou sem informação de destinação	Sem CAR		2.511.487	15,5
	Com CAR		1.983.193	12
Imóveis mapeados para titulação ^{i,ii}			116.530	0,5
Área para criação de unidade de Conservação federal ⁱ			22.731	*
Área total do Acre			16.412.422	100

ⁱCom sobreposição

ⁱⁱ Apenas 22% dessa área possui processo para regularização no Incra. O restante possui apenas georreferenciamento do imóvel, sem a formalização de processo administrativo.

*Percentual inferior a 0,1%

Figura 2. Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado do Acre

Dos 28% do estado sem definição fundiária ou sem informação disponível, a maior parte (69%) é de responsabilidade da União. Quase toda essa área federal (99%) está em faixa de fronteira, portanto, requer autorização do Conselho Nacional de Segurança para regularização^[5]. No entanto, a maior parte desse território federal (18% do estado) ainda aguardava decisão sobre qual seria seu uso pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal^[6] (Figura 3).

O governo estadual possui atribuição para regularização em apenas 8,5% do território do estado, ou 31% da área não destinada (Figura 3). A maior parte dessa área (94%) já estaria arre-

cadada e matriculada em nome do estado, o que é um passo essencial para avançar com o ordenamento territorial.

Finalmente, identificamos que 38% dessa área não destinada (1,7 milhões de hectares) possui prioridade para conservação, de acordo com o levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade^[7]. A maior parte seria de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta (1,3 milhão de hectares), seguidas de 247 mil hectares de prioridade alta e de 195 mil hectares de prioridade muito alta (Figura 4).

[5] Art. 2º, I da Lei Federal n.º 6.634/1979.

[6] A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; Serviço Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 11, §1º do Decreto Federal n.º 10.592/2020).

[7] Portaria do MMA n.º 463/2018.



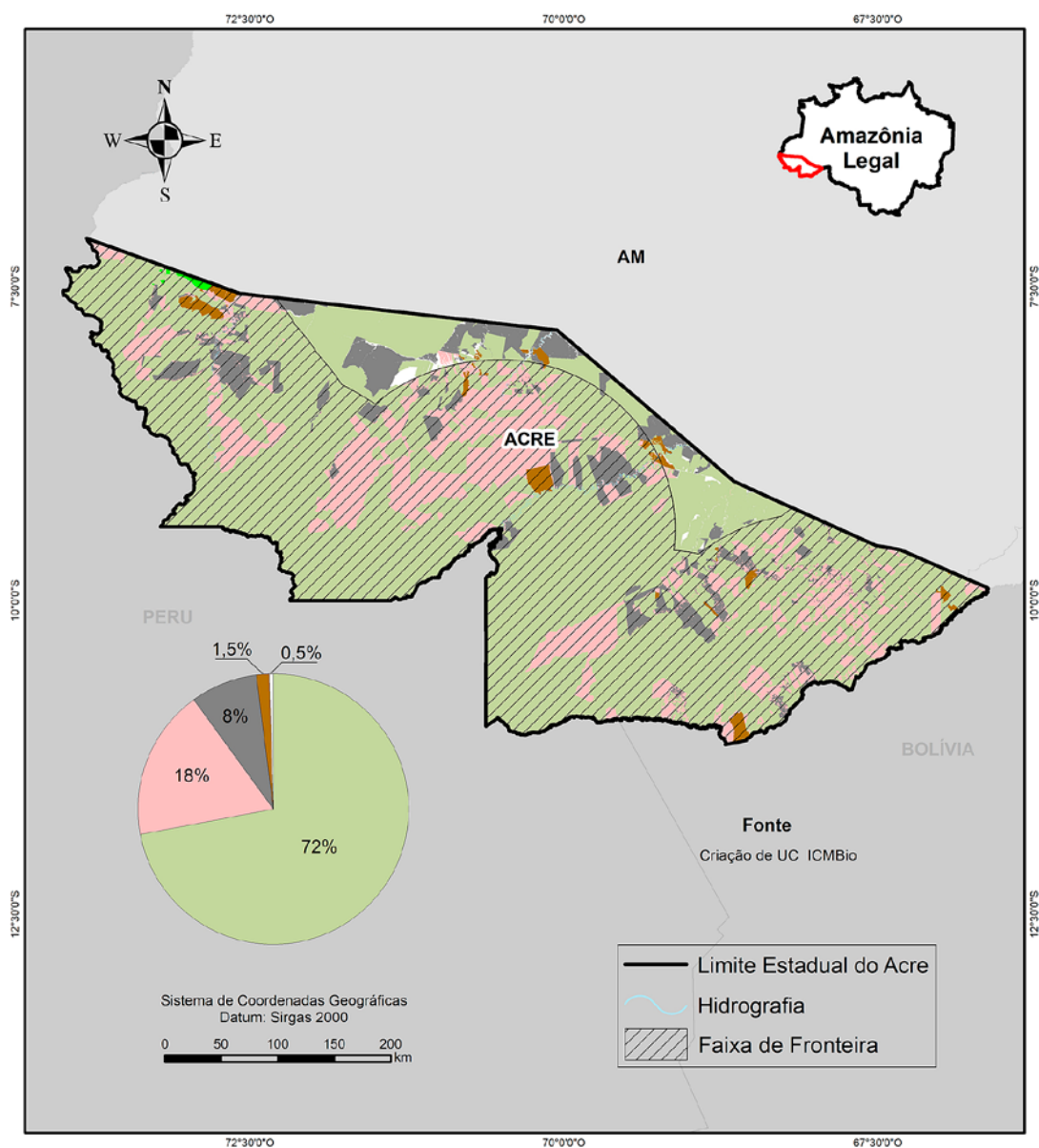
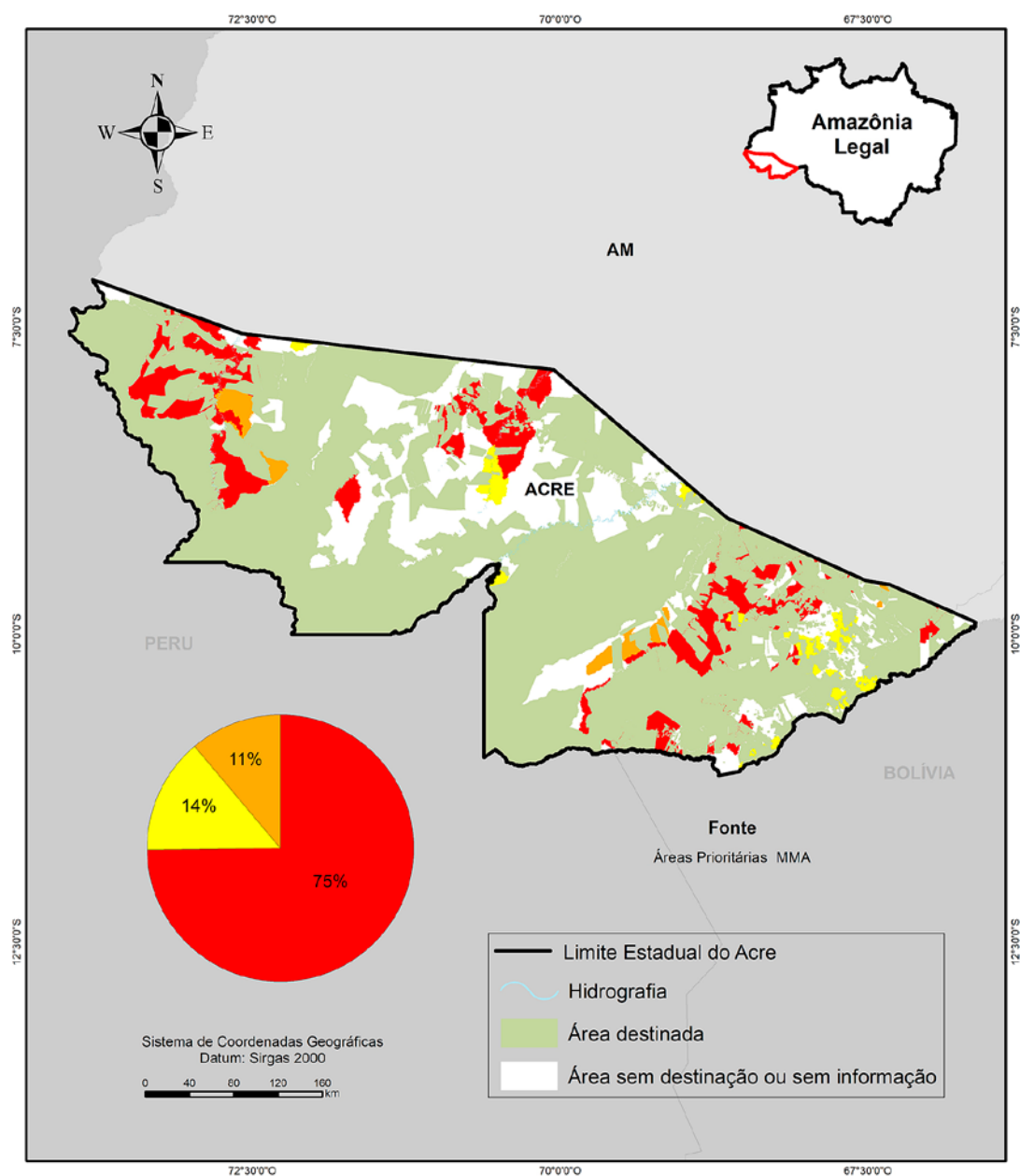


Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Acre por esfera de governo responsável



Classe de importância biológica	Cor no mapa	Hectares	Percentual de área (%)
Extremamente alta		1.311.642	75
Alta		247.193	14
Muito alta		195.305	11
Total		1.754.140	100

Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Acre

3. Órgão fundiário estadual

A gestão das áreas estaduais do Acre é de responsabilidade do Instituto de Terras do Acre (Iteracre), autarquia criada por meio da Lei Estadual n.º 1.373/2001, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico Sustentável (Seplands). Em 2007, o Iteracre passou a ser parte da estrutura da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema)^[8].

3.1. Legislação estadual

3.1.1. Atribuições e normas

O Iteracre adota oito diferentes modalidades de regularização fundiária rural, reguladas pela legislação estadual (Tabela 1).

I. legitimação de posse em áreas até 100 hectares^[9];

- II. concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para lotes de assentamentos ou posseiros fora de assentamentos que não atendem os requisitos da legitimação de posse^[10];
- III. doação a instituições^[11];
- IV. permuta^[12];
- V. venda com licitação^[13];
- VI. venda sem licitação nos antigos Núcleos Coloniais Agrícolas^[14] do Estado do Acre^[15];
- VII. reconhecimento provisório, que delimita o perímetro da posse até que seja definida a sua titulação^[16]; e
- VIII. polos e quintais florestais, voltados a assentar famílias carentes ou originárias da zona rural, concentradas nas periferias das cidades^[17].

O Iteracre também é responsável pela regularização fundiária urbana em municípios do Acre.

[8] Conforme Art. 1º da Lei Estadual n.º 1.373/2001, alterado pela Lei Estadual n.º 1.960/2007.

[9] Art. 17 e 18 da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[10] Art. 18 da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[11] Conforme o Art. 20 da Lei Estadual n.º 1.382/2001, o estado pode doar terras públicas à União, município ou entidades da administração federal, estadual ou municipal, para utilização em seus serviços, bem como a entidades educacionais, assistenciais, sindicais e hospitalares, de acordo com a regulamentação da Lei de Terras do Estado.

[12] Art. 16, IV da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[13] Art. 22 da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[14] Categoria fundiária criada na década de 1970, com o intuito de dividir grandes áreas em lotes e doá-los à população.

[15] Art. 8º, parágrafo único da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[16] Art. 1º da Lei Estadual n.º 2.543/2012.

[17] Os pólos florestais são criados em áreas próximas das cidades, compostas de lotes variando entre 3 e 10 hectares, onde a produção agroflorestal e/ou hortifrutigranjeira é a base de segurança alimentar e sustentação da família (Art. 2º da Lei n.º 1.693/2005). Já os quintais florestais têm característica similar, mas os lotes variam de 0,5 a 1 hectare por família e são voltados à produção hortifrutigranjeira (Art. 2º da Lei Estadual n.º 1.693/2005).

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Acre

Tema	Legislação
Autorização de cobrança por serviços técnicos realizados pelo Iteracre.	Lei Estadual n.º 1.520/2003
Criação do Iteracre (e alterações posteriores).	Lei Estadual n.º 1.373/2001, alterada pela Lei Estadual n.º 1507/2003 e Lei Estadual n.º 1.960/2007
Emissão de título de reconhecimento de posse provisório: delimita o perímetro da posse até que seja definida a sua titulação.	Lei Estadual n.º 2.543/2012
Estatuto do Iteracre.	Decreto Estadual n.º 6.866/2007
Institui a Comissão Estadual de Governança Fundiária (CGF/Acre).	Decreto Estadual n.º 5.658/2016
Institui o planejamento de ações fundiárias do Iteracre por município e ano (de 2016 a 2018).	Portaria Iteracre n.º 108/2016
Legitimação de posse e a alienação de terras públicas rurais para regularização fundiária (e alterações posteriores).	Lei Estadual n.º 1.957/2007, alterada pela Lei Estadual n.º 2.007/2008 e pela Lei Estadual n.º 2.423/2011
Lei de Terras (e alterações posteriores).	Lei Estadual n.º 1.382/2001, alterada pela Lei Estadual n.º 1.786/2006
Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana e Rural.	Decreto Estadual n.º 5.578/2013
Polos e Quintais Agroflorestais (e alterações posteriores).	Lei Estadual n.º 1.693/2005, alterada pela Lei Estadual n.º 2.141/2009

3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública

a. Áreas com proibição à titulação individual

Previamente à regularização por doação ou venda, o órgão fundiário precisa assegurar que a área pleiteada não possui outras demandas prioritárias para reconhecimento territorial. Por exemplo, territórios de povos indígenas, de populações quilombolas, de comunidades tradicionais, ou ainda, áreas essenciais à conservação de ecossistemas. Nesses casos, o órgão fundiário deveria indeferir o pedido de titulação e contatar o órgão competente para o reconhecimento da

demanda prioritária (caso não seja o responsável). Porém, a legislação fundiária do Acre não determina um procedimento que promova esse tipo de verificação antes da titulação. Por exemplo, não há exigência da consulta a outros órgãos ou a organizações da sociedade civil sobre a situação das áreas nas quais se pretende realizar ações de regularização fundiária.

b. Doação

Consideramos a legitimação de posse como o equivalente à doação de terra pública à pessoa física no Acre. Para essa modalidade, os requisitos são:

- I. área deve ser de até 100 hectares^[18];
- II. ter ocupado a área por no mínimo cinco anos, sem indicação de data máxima para o início da ocupação da terra pública^[19];
- III. ter renda de até 10 salários mínimos^[20];
- IV. ter a posse efetiva, que abrange: i) morada permanente ou ii) morada habitual com cultura efetiva, representada pela utilização de no mínimo 5% da área^[21];
- V. não ser proprietário de imóvel rural desde dezembro de 2007^[22];
- VI. não exercer emprego e cargo efetivo e em comissão ou função de confiança em órgãos públicos da administração direta ou indireta das esferas federal, estadual ou municipal^[23];
- VII. não ter sido o requerente, seu cônjuge ou companheiro(a) beneficiado com a legitimação de posse anteriormente^[24].

Não há impedimento de regularização por doação nos casos em que o requerente está na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão, um cadastro feito pelo governo federal^[25].

Para os ocupantes de até 100 hectares que não atenderem os requisitos de legitimação, a legislação prevê a concessão de direito real de uso (CDRU). Nesse caso, trata-se de um título de concessão inegociável pelo prazo de trinta anos e prorrogável por igual período. Contudo, para ser beneficiário da CDRU, o ocupante não pode^[26]:

- I. exercer função pública, fundacional ou paraestatal federal, estadual ou municipal, ou estar investido em funções parafiscais;
- II. ser militar, aposentado ou exercer mandato político;
- III. ser beneficiário prévio de projetos oficiais de reforma agrária, de colonização ou de irrigação pública, salvo nos casos de justificativa comprovada;
- IV. possuir um ou mais imóveis cujas áreas isoladas ou cumulativas somem 100 hectares;

c. Venda

A venda sem licitação ocorre para ocupantes de terra pública nos antigos Núcleos Coloniais Agrícolas do Acre^[27], que não atendem os requisitos para legitimação de posse. Os três requisitos legais para esse tipo de regularização são:

[18] Art. 2º, I, a da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[19] Art. 2º, I, b da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[20] Art. 2º, I, d da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[21] Art. 2º, I, b e Art. 3º da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[22] Art. 2º, c da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[23] Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[24] Art. 31, Parágrafo Único da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[25] Conhecida como Lista suja do trabalho escravo, inclui nomes de pessoas e empresas autuadas e condenadas administrativamente por manterem trabalhadores em condições análogas à escravidão. Está prevista na Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH n.º 04//2016.

[26] Art. 19, §3º da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[27] Núcleos coloniais foram criados na década de 1970 no estado para doação de lotes. Porém, apresentam problemas de delimitação e muitos lotes não foram regularizados. O Anexo único da Lei n.º 1.957/2007 descreve quais são esses núcleos por município e indica a área que ainda precisa ser regularizada.

- I. comprovar posse há, no mínimo, cinco anos, admitindo-se a contagem do tempo de posse de seus antecessores e sem determinação de um prazo máximo para início da ocupação da terra pública^[28];
- II. a área não possuir outra destinação específica^[29];
- III. ter autorização da Assembleia Legislativa para venda de terras acima de 100 hectares^[30] e do Congresso Nacional, para terras acima de 2.500 hectares^[31].

Não há impedimento de regularização por venda nos casos em que o requerente está na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão.

Se os atuais ocupantes dessas áreas não manifestarem interesse pela regularização, o estado poderá vendê-las via processo licitatório. Finalmente, a lei estadual permite a venda para pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, desde que cumpram os requisitos previstos na legislação estadual e federal^[32].

d. Passivo ambiental em imóveis

A legislação estadual obriga a apresentação de um plano de recomposição ambiental aprovado pelo órgão ambiental antes da titulação, nos casos de degradação de áreas de reserva

legal (RL) ou área de preservação permanente (APP). Além disso, os títulos emitidos contêm cláusulas exigindo a manutenção, conservação e, se for o caso, restauração da RL e APP^[33].

No entanto não há impedimento legal à titulação de áreas desmatadas recentemente. Esse fator, combinado à ausência de uma data limite de ocupação de terra pública passível de titulação, permite que áreas desmatadas nos últimos anos para fins de grilagem de terras possam receber títulos.

3.1.3. Valor da terra

A legislação estadual determina a cobrança de valor de mercado na venda de terra pública^[34], obtido em avaliação que desconsidere as benfeitorias existentes. Compete ao Iteracre elaborar a planilha de valor da terra nua, mas esta não foi disponibilizada pelo Instituto ou encontrada em seu sítio eletrônico até 2019. Também não encontramos nas regras estaduais especificação sobre formas de pagamento e sobre eventuais descontos no valor da terra.

Considerando a ausência de informação estadual, utilizamos como parâmetro os valores médios indicados na pauta de preço do Incra^[35]. Nossa avaliação indica que o preço cobrado pelo governo na regularização por meio de venda é cinco vezes inferior ao valor médio de mercado de terra do Acre^[36] (Figura 5).

[28] Art. 8º da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[29] Art. 8º da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[30] Art. 23 da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[31] Art. 19, §2º da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[32] Art. 30 da Lei Estadual n.º 1.382/2001.

[33] Art. 10 da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[34] Lei Estadual n.º 1.957/2007.

[35] Valor médio de terra nua obtido pelo cálculo da média aritmética dos valores médios de VTN de cada município do Acre cobrado pelo Incra. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao.html>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

[36] Valor obtido por meio da média aritmética dos valores de terra no Acre, por município, com base em FNP. Anualpec 2019. P 248-250. Informaecon: São Paulo, 2019.

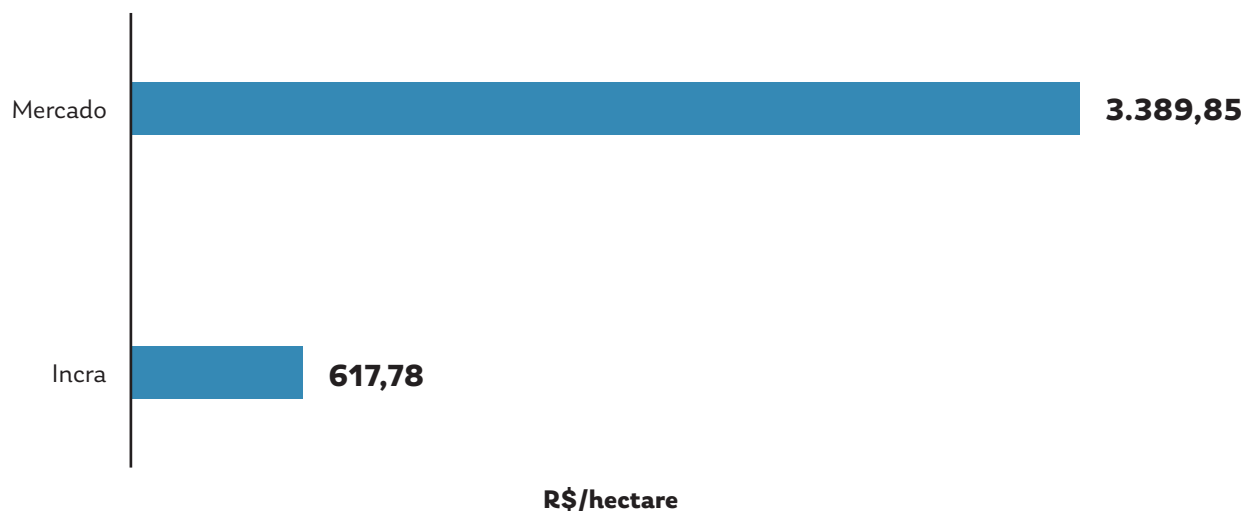


Figura 5. Valores médios da terra nua praticados no Incra e mercado no Estado do Acre em 2019

3.1.4. Etapas da regularização

Os procedimentos internos e etapas para regularização fundiária não são regulamentados por normas específicas no Iteracre. Contudo, elaboramos um fluxograma das etapas a partir das informações disponibilizadas pelos entrevistados no órgão de terra (Figura 6). De acordo com as entrevistas, o Iteracre privilegia atuação em áreas onde há várias demandas agregadas

de regularização, ao invés de demandas individuais. Por isso, o fluxograma descrito não inicia com o requerimento de regularização do interessado. A primeira etapa seria a identificação pelo Iteracre das áreas de trabalho, para então proceder o cadastro dos ocupantes e, posteriormente, a abertura de processos de regularização para cada lote identificado e georreferenciado nas áreas de trabalho.



Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Instituto de Terras do Estado do Acre

3.1.5. Titulação

A legislação estadual define algumas regras específicas que devem ser observadas nos títulos de terra emitidos pelo Iteracre:

- I. **Gênero:** a outorga do título de domínio se dará ao homem ou mulher, quando solteiros, ou a ambos, quando casados ou vivendo sob regime de união estável. No caso de separação antes da emissão do título, a lei prioriza a titulação em favor daquele sob cuja guarda estiverem os filhos^[37]. No entanto, não indica regra quando não houver filhos nesse caso específico.
- II. **Cláusulas resolutivas:** os títulos contêm cláusulas que devem ser cumpridas, sob pena de retomada do imóvel pelo governo estadual, independentemente de recurso judicial ou extrajudicial^[38]:

- o beneficiário não pode vender ou transferir o imóvel sem autorização do Iteracre. Caso seja autorizada a venda, a preferência na aquisição será pelo valor da terra nua fixado pelo governo federal, acrescentando-se o valor das benfeitorias necessárias nela introduzidas;
- proibição de alterar destinação da área agroflorestal;
- ter ciência das restrições do Código Florestal e da legislação sobre meio ambiente, com renúncia expressa ao recebimento de qualquer indenização pela terra nua e vegetação, dos poderes públicos, em decorrência de tais restrições;
- manter, conservar e, se for o caso, restaurar as áreas de preservação permanente e de reserva legal, conforme previsto na legislação ambiental.

[37] Art. 6º da Lei estadual n.º 1.957/2007.

[38] Parágrafo único do Art. 4º e Art. 10 da Lei Estadual n.º 1.957/2007.

3.2. Organização e práticas do órgão estadual

3.2.1. Metas

Por meio de um convênio com o Programa Terra Legal, o Iteracre tinha como meta a emissão de 10.000 títulos até 2020. Para isso, o órgão definiu em portaria um plano de ação para os anos de 2016 e 2018^[39], com indicação dos municípios e bairros, bem como os tipos de ações previstas. No entanto, esse plano não especificou metas por município.

3.2.2. Recursos

O orçamento anual do Iteracre proveniente do Governo Estadual em 2018 foi de R\$ 12 milhões^[40]. Porém, uma particularidade do Acre, comparado a outros estados, era a existência de fontes de recurso externas. Por exemplo, em 2017, esses aportes somaram R\$ 22,5 milhões das seguintes fontes:

- I. R\$ 500 mil do banco alemão KfW^[41] por meio do Programa *REDD+ Early Movers*, com previsão de aumento para R\$ 2,5 milhões para 2018. O trabalho apoiado consistia no georreferenciamento de áreas es-

tratégicas para conservação, em áreas com incidência de focos de calor e para a formação de Quintais Agroflorestais^[42]. Nesse caso, o trabalho era desenvolvido de acordo com a Lei Estadual n.º 1.693/2005. A Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar (Seaprof) fazia a gestão da área e avaliava quais ocupantes estavam aptos a serem regularizados. Em seguida, o Iteracre emitia o título de reconhecimento de posse provisório ou regularizava por meio de Contrato de Cessão de Direito Real de Uso (CDRU).

- II. R\$ 12 milhões do convênio com o Programa Terra Legal, iniciado em 2013 e com previsão de término em 2018. Com os recursos, o Iteracre contratava e monitorava o serviço de georreferenciamento de áreas estaduais e federais. Até 2017, o Iteracre já havia entregado 3.000 títulos pelo convênio e a meta seria entregar 10.000 até 2020. Em 2017, seis glebas eram prioritárias para o Instituto por estarem em área de fronteira e por ocorrência de desmatamento e conflitos, abrangendo os municípios de Rodrigues Alves, Cruzeiro do Sul, Tarauacá, Feijó, Manuel Urbano e Sena Madureira.

^[39] Portaria Iteracre n.º 108/2016.

^[40] Governo do Acre. Portal da Transparência. Receitas por órgão estadual, exercício de 2018. Disponível em: <http://sefaznet.ac.gov.br/transparencia/servlet/receitaorgao>. Acesso em: 03 ago. de 2020.

^[41] O Programa Global REM (REDD Early Movers – pioneiros na conservação) é uma iniciativa que apoia instituições pioneiras da proteção florestal e da mitigação do clima por meio de financiamentos para a implementação de programas nacionais e subnacionais de REDD+. A iniciativa em curso no Estado do Acre é realizada em parceria com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e com financiamento do banco KfW. Fontes: GIZ. sd. Programa REDD+ para Early Movers (REM). Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/73743.html>. Acesso em: 14 out. 2020; IMC. sd. Programa para pioneiros em REDD+ (REM). Rio Branco: IMC. Disponível em: <http://imc.ac.gov.br/programa-para-pioneiros-em-redd-rem/>. Acesso em: 14 out. 2020.

^[42] Quintais florestais são definidos no Art. 2º da Lei Estadual n.º 1.693/2005 como áreas próximas das cidades, dispostas em lotes de 0,5 a 1ha, tendo como base à produção familiar hortifrutigranjeira.

- III. R\$ 9,5 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para o projeto Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre (PDSA)^[43];
- IV. R\$ 350 mil da União, por meio de emendas parlamentares e repasse de projetos com o governo federal pela Caixa Econômica Federal, com previsão de aumento para R\$ 750 mil em 2018;
- V. R\$ 200 mil do Fundo Especial de Meio Ambiente do Acre (Femac), por meio de repasse pelo Ministério Público Estadual do Acre (MPAC) e outros órgãos do Judiciário, com previsão de R\$ 500 mil para 2018.

Além disso, em 2017, em parceria com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), o Iteracre estava elaborando um projeto para submeter ao Fundo Amazônia, no valor de R\$ 9,5 milhões.

Quanto aos recursos humanos, o órgão contava com aproximadamente 90 funcionários entre servidores efetivos de outros órgãos (atuando como colaboradores no Iteracre), estagiários, funcionários terceirizados e cargos em comissão. Destes, 23 eram temporários, sendo a maioria da área técnica, como engenheiros, assistentes sociais, arquitetos, técnicos agropecuários e florestais. Segundo os entrevistados, o setor com maior carência de recursos humanos era o administrativo, uma vez que os funcionários colaboradores de outros órgãos se encontram alocados no setor técnico.

Para capacitação de funcionários, o Acre conta com a Escola do Servidor Público do Acre (Espac), que oferece cursos gratuitos mensais e que podem também ser organizados conforme a demanda.

3.2.3. Transparência

O Estado do Acre apareceu na terceira pior colocação no ranking geral de transparência ativa do órgão fundiário, que avaliou oito estados da Amazônia Legal^[44]. Dos indicadores de transparência ativa avaliados no Iteracre, 62% estavam ausentes, 23% apresentavam-se de maneira parcial e somente 15%, de forma satisfatória. A transparência ativa diz respeito à publicação espontânea de dados pelos órgãos fundiários; tanto os de natureza administrativa e institucionais quanto os de ações e resultados. Esse último grupo está diretamente relacionado à localização das terras públicas, titulação de imóveis, criação de assentamentos entre outras destinações para esses imóveis.

Na categoria de informações administrativas, o Iteracre obteve a terceira pior colocação do ranking, com apenas 33% dos indicadores avaliados considerados satisfatórios. Essa categoria avalia a divulgação de relatórios de auditorias internas e externas pelos órgãos, que pode facilitar o controle social sobre suas atividades. Além disso, na categoria de procedimentos da LAI, que avalia se o órgão divulga as informações necessárias ao seu cumprimento, o Iteracre ficou na segunda pior colocação, juntamente com

^[43] O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre (PDSA) foi implementado pelo Governo do Estado do Acre por meio de um financiamento adquirido junto ao BID, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico sustentável e a diversificação produtiva do estado, baseado na economia florestal e na preservação do patrimônio natural. Fonte: Governo do Acre. sd. PDSA II. Rio Branco: Governo do Acre. Disponível em: <http://acre.gov.br/pdsa-ii/>. Acesso em: 14 out. 2020.

^[44] Cardoso Jr. D.; Oliveira, R.; Brito, B. 2018. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal. Belém, PA: Imazon. Disponível em <https://imazon.org.br/publicacoes/transparencia-de-orgaos-fundiarios-na-amazonia-legal/>. Acesso em: 14 out. 2020.

o Estado do Maranhão, com 80% de indicadores ausentes.

Finalmente, 78% dos indicadores de ações e resultados do Iteracre estavam ausentes e nenhuma informação dessa categoria era divulga-

da de forma satisfatória, incluindo dados sobre títulos de terra emitidos pelo órgão. O Iteracre também não publicava relatório de atividade até 2017. A tabela 2 apresenta os resultados da avaliação de transparência ativa no Iteracre.

Tabela 2. Resultado da transparência ativa no Instituto de Terras do Estado do Acre em 2018

Tipo de informação*	Ausente	Parcial	Satisfatório
Avaliação geral	62%	23%	15%
Informações administrativas	42%	25%	33%
Informações de ações e resultados	78%	22%	0%
Informações sobre procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI)	80%	20%	0%

* Avaliação geral corresponde à somatória de todos os indicadores avaliados. Informações administrativas são dados relacionados ao funcionamento do órgão público. Informações de ações e resultados são dados relacionados às atribuições específicas dos órgãos fundiários, tais como: arrecadação de terras devolutas, assentamentos, venda e doação de terras públicas. Informações sobre procedimentos da LAI são aquelas relacionadas ao seu cumprimento pelo órgão público.

3.2.4. Gestão de informações e processos

Até 2016, o Iteracre possuía 15.000 processos de titulação em trâmite, incluindo as áreas urbana e rural. Todos esses casos eram considerados pelo órgão como de ação coletiva, ou seja, quando a ação do órgão ocorre de forma agregada. Os processos individuais, que são aqueles protocolados sem a atuação planejada do Iteracre, somavam em torno de 300 processos.

O órgão não possui um sistema de gestão de informação para todo o fluxo de processos, mas identificamos os seguintes em uso:

- I. Sistema de Terras do Acre (Sitacre), que gerencia o cadastro das terras estaduais desde 2012 e é usado pelo departamento técnico e de emissão de títulos.
- II. Sistemas Safira (estadual) e GRP: utilizados pelo departamento financeiro.

- III. Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário do Acre (Sigep): é um sistema patrimonial, utilizado em nível estadual e no Iteracre para cadastro do patrimônio do Instituto, pelo setor administrativo;
- IV. Sistema de protocolos, que ainda estava em implementação;
- V. Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), do Incra, usado pelo Iteracre nas áreas de convênio com o Programa Terra Legal para inserir dados de georreferenciamento.

3.2.5. Acervo e base de dados fundiários

O Iteracre não possui uma base fundiária digital com todos os títulos expedidos pelo órgão. Os títulos são inseridos em um sistema próprio, mas as peças técnicas com os mapas dos imóveis não são digitalizadas, sendo armazenadas apenas

cópias físicas. Apenas os imóveis titulados pelo convênio com o Programa Terra Legal eram digitalizados e inseridos no sistema do Incra (Sigef).

Além dos documentos emitidos pelo Iteracre, o órgão também é responsável pela guarda e gestão de documentos emitidos por outras instituições que possuíam atribuição fundiária até 1985. Todos estão em arquivos físicos, armazenados em armários e organizados de forma separada por glebas. É o caso de títulos emitidos pelos governos da Bolívia e do Peru antes da incorporação do Acre como território brasileiro em 1903. Há também documentos expedidos pelo Amazonas, em áreas que passaram a ser do Acre na década de 1980. Para estes imóveis, especialmente os mais antigos, é necessário consultar os processos físicos para verificar as informações e sua localização, situação que, segundo os funcionários entrevistados no Iteracre, ocorre em 7 a cada 10 casos.

A falta de digitalização desses documentos e da base fundiária contribui para a demora na resposta do órgão fundiário às demandas de regularização. Isso porque é necessário realizar uma busca manual em documentos físicos para fazer um levantamento de áreas que já foram regularizadas ou que estariam disponíveis para regularização.

Finalmente, a base fundiária do Iteracre estava atualizada com especificações técnicas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)^[45], que exige o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas) do ano 2000, em substituição ao sistema SAD 69.

3.2.6. Georreferenciamento de imóveis

O Iteracre utiliza três softwares na análise de georreferenciamento dos imóveis e validação

das peças técnicas dos títulos estaduais. Para imóveis de processos estaduais, os funcionários utilizam o QGIS 2.12 (Lyon) e, posteriormente, o Autocad para sua validação. No caso de peças vinculadas ao convênio com o Programa Terra Legal, a validação é feita pelo Sigef.

O Iteracre terceiriza e paga o georreferenciamento para pequenos imóveis. Já os solicitantes de regularização fundiária de médios e grandes imóveis devem arcar com os custos e apresentar as peças técnicas ao órgão. Alguns problemas na terceirização da atividade apontados pelo órgão incluem: sobreposição de imóveis, duplicação de marcos em campo, limites incorretos, ausência de informações de acesso ao imóvel (como estradas, ramais, igarapés e rios), ausência ou erro de dados dos confrontantes, além da demora na conclusão do serviço.

3.2.7. Gestão de conflitos agrários

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra, o Acre ocupa o quinto lugar entre os nove estados da Amazônia Legal em número de conflitos no campo acumulados nos últimos dez anos. Foram 492 conflitos identificados entre 2010 e 2019 (Figura 7)^[46].

Os principais canais de denúncia de conflitos agrários no Acre são a Ouvidoria Agrária do Incra e a Defensoria Pública Estadual. O Iteracre possui uma ouvidoria, mas esta é pouco atuante, de acordo com as entrevistas realizadas. Para atuar na resolução de conflitos, o órgão utiliza informações de outras instituições como Incra e CPT, mas também trabalha com informações que coleta e sistematiza em relatórios por meio da atuação em campo.

[45] Estabelecido pela Resolução do Presidente do IBGE n.º 01/2015.

[46] Cedoc Dom Tomás Balduino – CPT. 2020. Conflitos por Terra – ocorrências. CPT. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/36-conflitos-por-terra-ocorrencias?Itemid=-1>. Acesso em: 12 jul. 2020.

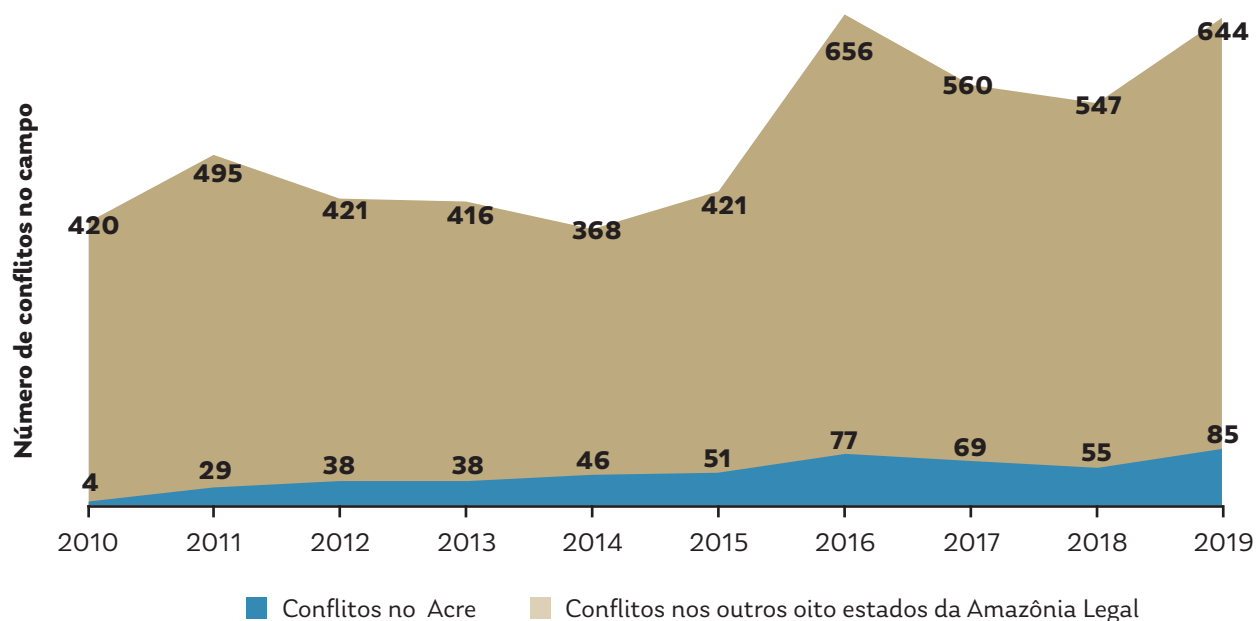


Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Acre e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra

3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual

O Iteracre realizava audiências públicas para explicação da metodologia de trabalho de regularização nas áreas de atuação coletiva. Ou seja, áreas em que há várias demandas de regularização agregadas.

Além disso, o estado criou em 2016 a Comissão Estadual de Governança Fundiária (CGF/Acre)^[47], de caráter consultivo e opinativo, com as seguintes atribuições^[48]:

- I. promover o diálogo entre os órgãos de terra, os órgãos de controle, os cartórios, os Poderes Judiciário e Legislativo;
- II. identificar e apresentar proposta para solução de problemas fundiários;
- III. opinar sobre as ações de regularização fundiária urbana e rural no Estado;
- IV. auxiliar na condução da Política Estadual de Regularização Fundiária;
- V. auxiliar na identificação dos imóveis com ocupação consolidada, passíveis de regularização fundiária;
- VI. propor alterações na legislação fundiária estadual;
- VII. elaborar manifestações e propostas sobre o tema fundiário;
- VIII. opinar sobre questões de interesse fundiário para compartilhar informações, otimizar o trabalho dos órgãos fundiários e promover o compartilhamento de informações.

^[47] Criada pelo Decreto Estadual n.º 5.658/2016, que define suas competências.

^[48] Art. 6º do Decreto Estadual n.º 5.658/2016.

A CGF é coordenada pelo Iteracre e tem como membros dezessete instituições, com maioria do governo estadual somado ao Tribunal de Justiça do Estado, Ministério Público do Estado do Acre (MPAC) e Ministério Público Federal (MPF) ^[49]. Também participam como convidadas outras vinte duas instituições, incluindo órgãos do governo federal, municipal, bancos públicos e algumas associações da sociedade civil ^[50]. No entanto, não há representações de organizações ligadas a povos e comunidades tradicionais; à defesa do meio ambiente; ao setor privado produtivo e à academia.

3.2.9. Destaques do órgão fundiário

Destacamos as seguintes ações implementadas no estado para melhoria da gestão fundiária:

- I. Nos casos de desmatamento de reserva legal ou APP, previsão legal de apresentar plano de recomposição ambiental aprovado pelo órgão ambiental antes da titulação, além de cláusulas nos títulos exigindo a conservação ambiental e, quando for o caso, recuperação de passivos.
- II. Captação de recursos financeiros extraordinários por meio de convênios e pela implementação de programas para redução de desmatamento e valorização de serviços ambientais.
- III. Criação de uma Comissão Estadual de Governança Fundiária para ampliar a coordenação de ações fundiárias entre órgãos de diferentes esferas de governo.

^[49] São membros da CGF: i) Iteracre; ii) Procuradoria Geral do Estado do Acre; iii) MPAC - membro; iv) MPF; v) TJAC; vi) Secretaria de Desenvolvimento da Indústria e Comércio (Sedens); vii) Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS); viii) Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema); ix) Secretaria Estadual de Pequenos Negócios (Sepn); x) Secretaria de Estado da Casa Civil; xi) Secretaria Estadual de Articulação Institucional (SAI); xii) Secretaria Estadual de Habitação e Interesse Social (Sehab); xiii) Secretaria Estadual de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar (Seaprof); xv) Fundação de Tecnologia do Acre (Funtac); xv) Instituto de Mudanças Climáticas (IMC); xvi) Departamento de Estrada de Rodagem, Rodovia e Infraestrutura (Deracre); xvii) Instituto do Meio Ambiente do Acre (IMAC); xviii) Companhia de Habitação do Acre (Cohab) (Art. 7º e incisos do Decreto Estadual n.º 5.658/2016).

^[50] São convidados da CGF: i) Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento (Sead); ii) Incra; iii) Terra Legal; iv) Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Gestão Urbana (Smdgu); v) Superintendência do Patrimônio da União (SPU); vi) Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama); vii) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); viii) Banco do Brasil S/A; ix) Caixa Econômica Federal; x) Prefeitura de Rio Branco e as demais 21 Prefeituras; xi) Associação dos Municípios do Acre/AMAC; xii) Associação Nacional dos Notários e Registradores (Anoreg); xiii) Cartórios de Registros de Imóveis; xiv) Central Única dos Trabalhadores (CUT); xv) Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Acre (Fetacre); xvi) Sindicato; xvii) GIZ; xviii) Funai; xix) Secretaria de Meio Ambiente (Semeia); xx) Receita Federal do Brasil; xxi) Policiamento ambiental; xxii) Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres (SEPMulheres). Art. 8º e incisos do Decreto Estadual n.º 5.658/2016.

4. Principais problemas e recomendações

A partir dos resultados encontrados neste estudo, indicamos na tabela 3 os problemas e recomendações que deveriam ser priorizados pelo governo estadual do Acre para aprimoramento da gestão fundiária pela Iteracre.

Tabela 3. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado do Acre

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Ausência de prazo limite para ocupações em terra pública combinado ao requisito de utilização de no mínimo 5% do imóvel criam condições para que áreas de florestas públicas estaduais ainda não destinadas possam ser alvo de ocupação e desmatamento a qualquer tempo (inclusive no futuro) para que sejam regularizadas. Na prática, um imóvel com 95% de floresta pública poderia ser regularizado via doação (até 100 hectares) ou por venda (até 2.500 hectares) e se estiver localizado nas áreas de antigos núcleos rurais.	Alterar lei estadual inserindo: - prazo máximo para início de ocupação que pode ser regularizada (dia, mês e ano) retroativo a cinco anos da aprovação da nova lei; - impedimento de alienação por venda sem licitação de áreas formadas majoritariamente por florestas, que devem ser objeto de: i) concessão florestal de acordo com a Lei Federal n.º 11.284/2006; ou ii) em se tratando de áreas ocupadas por populações indígenas, quilombolas ou comunidades tradicionais, serem regularizadas pela instituição competente e de acordo com a legislação específica aplicável para reconhecimento desses territórios.	Assembleia Legislativa



 Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	A legislação permite a regularização de áreas desmatadas sem autorização recentemente.	Alterar a lei estadual para impedir alienação por venda ou doação sem licitação de áreas desmatadas após a aprovação da alteração na lei, mesmo se houver compromisso para recuperação de passivo ambiental.	Assembleia Legislativa
	A legislação não impede a titulação para requerentes que aparecem na lista de trabalho análogo à escravidão. Também não prevê a perda do imóvel titulado no caso de ocorrência desse tipo de situação.	Inserir na lei: - Proibição de regularização de requerentes que estejam na lista de trabalho análogo à escravidão. - Cláusula resolutiva para títulos prevendo retomada no imóvel em caso de ocorrência de trabalho escravo.	Assembleia Legislativa
	Não há determinação legal para consulta prévia, a outros órgãos fundiários e à sociedade de forma ampla, antes da destinação das glebas públicas à regularização por venda ou doação. Esta consulta pode auxiliar na identificação de impedimentos legais à titulação (por exemplo, áreas ocupadas por comunidades tradicionais).	Alterar legislação para inserir previsão de publicação na internet das glebas públicas que serão objeto de arrecadação e destinação, com procedimento para receber informações sobre a situação de ocupação dessas áreas (por exemplo, mapeamentos de comunidades já realizados por outras instituições).	Assembleia Legislativa
	Ausência de regulamentação de procedimentos administrativos para regularização fundiária, incluindo fluxo de tramitação de processos.	Elaborar instruções normativas descrevendo o passo a passo dos principais procedimentos.	Iteracre



➡ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Não publica relatório anual de atividades.	Elaborar e publicar relatório anual de atividades do Iteracre.	Iteracre
	Ausência de metas para as principais atividades do órgão. Mesmo com a definição da meta de beneficiar 6 mil famílias, faltam metas relacionadas a arrecadação de terras estaduais, por exemplo.	Definir metas anuais factíveis para as principais atividades do órgão, incluindo: área a ser arrecadada; processos de regularização individual a serem finalizados (com emissão de título ou indeferimento); processos de titulação coletiva (assentamentos ou territórios quilombolas) a serem concluídos. As metas também podem incluir atividades essenciais para avanço do processo de regularização, como o percentual de digitalização de acervo, organização da base fundiária (por gleba ou percentual de glebas, por exemplo) e georreferenciamento.	Iteracre
	Carência de recursos humanos nos setores técnicos.	Realizar concursos para incorporação de profissionais e terceirizar serviços técnicos além do georreferenciamento.	Iteracre
	Base fundiária digital incompleta. Processos e títulos em papel sem digitalização ou vetorização de imóveis.	Digitalizar documentos e atualizar base fundiária digital.	Iteracre
	Má qualidade do trabalho técnico realizado pelas empresas contratadas por licitação para o georreferenciamento.	Aprimorar metodologia de contratação e fiscalização de serviços terceirizados.	Incra (no caso de convênio com governo federal)



➡ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Baixa transparência de informações.	Atuar ativamente para cumprimento da Lei de Acesso à Informação, incluindo o aprimoramento do conteúdo e forma de divulgação de dados disponibilizados na internet sobre títulos emitidos.	Iteracre
	Baixa representação de organizações da sociedade civil na Comissão Estadual de Governança Fundiária.	Alterar composição da comissão para inserir organizações de: - Povos e comunidades tradicionais. - Defesa do meio ambiente. - Setor privado... - Academia. Considerar reduzir a quantidade de membros do poder Executivo estadual.	Governo do Estado, via decreto



Apêndice

Apêndice I.

Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Acre**I.1. Áreas destinadas**

Para determinação da área total destinada da Amazônia Legal, utilizamos as informações de Terras Indígenas, Unidades de Conservação (exceto Área de Proteção Ambiental), Projetos de Assentamento, Áreas Militares, Territórios Quilombolas, Imóveis Privados e Florestas Públicas destinadas (Tabela 4). Não consideramos os limites das APAs como áreas destinadas, pois esse tipo de Unidade de Conservação não altera a situação fundiária do imóvel. Ou seja, a terra continua sendo pública não destinada, a princípio, e é permitida a existência de imóveis privados em seu interior.

Realizamos a análise no Sistema de Informação Geográfica (SIG) ArcGIS 10.8. Para os dados vetoriais (shapefile – shp.), utilizamos a projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. Após a projeção dos dados, calculamos a área total já destinada na Amazônia Legal por meio da junção de áreas destinadas contínuas através da ferramenta de geoprocessamen-

to *Dissolve*, usando o programa ArcGIS 10.8. A ferramenta possibilita eliminar sobreposições cartográficas na própria camada (p. ex., Assentamento com Assentamento) e facilita o cálculo total da área já destinada.

Para definir a área destinada em cada categoria fundiária, verificamos as sobreposições cartográficas entre as camadas. Por exemplo, Terra Indígena sobreposta à Unidade de Conservação. Esta visualização foi feita através da ferramenta *Selection by Location*. Após visualizada a sobreposição, retiramos as informações sobrepostas com a ferramenta *Erase*^[51]. Essa análise utilizou a seguinte ordem de prioridade: Terra Indígena, Unidade de Conservação, Projeto de Assentamento, Floresta Pública, Área Militar e, por último, imóvel privado.

Assim, os dados resultantes foram unidos e somados, formando uma camada principal denominada área destinada, com todas as informações de áreas já destinadas sem sobreposição e divididas pelas unidades da federação (estados).

^[51] Por exemplo, quando uma Terra Indígena se sobrepunha a uma Unidade de Conservação, apagamos a área (*Erase*) da Unidade de Conservação e priorizamos a área de Terra Indígena. Assim foi feito para todas as outras classes, por ordem de prioridade.

Tabela 4. Fontes de dados utilizados na análise

Descrição	Fonte	Ano
Área Militar	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas com possível demanda para Terra Indígena	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas em processo de criação de Unidade de Conservação federal	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	2016
Áreas estaduais matriculadas em nome do estado	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas federais aguardando decisão sobre destinação	Programa Terra Legal e Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas federais destinadas para futura regularização fundiária	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Cadastro Ambiental Rural	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	2020
Florestas Públicas	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Imóveis mapeados para titulação	Incra	2021
Imóveis privados	Imóveis certificados na base do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) ^[52] e do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) do Incra	2020
Projetos de Assentamento	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Terras Indígenas	Instituto Socioambiental (ISA)	2020
Territórios Quilombolas	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Unidades de Conservação (exceto Área de Preservação Ambiental)	Instituto Socioambiental (ISA)	2020

^[52] Apesar de considerarmos os dados de imóveis privados no SNCI e no Sigef como titulados e regulares, esse dado deve ser tratado com cautela, pois o Incra não verifica a validade da documentação do imóvel.

I.2. Áreas não destinadas em processo de regularização e inscritas no Cadastro Ambiental Rural

Para identificar o total de áreas não destinadas e sua situação, excluímos da área da Amazônia Legal o total de áreas já destinadas, calculado de acordo com a seção anterior. O dado resultante foi denominado como área sem destinação ou informação. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. A fonte de dados está detalhada na Tabela 4.

Em seguida, identificamos nesta área três camadas de dados:

- I. Área com possível demanda para Terra Indígena a partir de informações da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Essa Câmara, formada por diferentes órgãos da administração pública federal com competência fundiária^[53], avaliava a destinação de glebas públicas federais. A partir dos dados obtidos de áreas para futura regularização fundiária, conforme decisão da Câmara Técnica, verificamos a existência de áreas com interesse parcial da Funai. Dessa forma, optamos por identificá-las de forma separada das demais como área com possível demanda para Terra Indígena.

- II. Áreas para criação de Unidade de Conservação federal, com base nos dados coletados com o ICMBio de áreas com processos em curso para esse tipo de destinação.
- III. Áreas de imóveis em processo de regularização pelo Programa Terra Legal (até 2017).

Calculamos áreas destinadas contínuas através da ferramenta de geoprocessamento *Dissolve*, usando o programa ArcGIS 10.8. Em seguida, usando a ferramenta de geoprocessamento *Erase*, excluímos da área total não destinada os polígonos com as informações indicadas nos itens I, II, III acima. O resultado final foi a área não destinada sem essas informações, sobre a qual inserimos a camada de imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) de 2019, para verificar se havia indicação de ocupação. Assim, neste estudo optamos por usar o CAR como indício de ocupação ao invés de classificá-lo como áreas privadas. Isso porque o CAR é uma base de dados auto declaratória que ainda não teve suas informações validadas por órgãos públicos. Os dados do CAR disponibilizados publicamente também não informam se a área foi declarada como posse ou propriedade titulada. Ressaltamos que é possível que parte dos imóveis no CAR sejam de imóveis regularizados no passado, cujas informações geográficas não constam de bases de dados fundiárias públicas. No entanto, não há fonte segura para confirmar essa informação.

^[53] A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, Serviço Florestal Brasileiro, Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 14-A do Decreto Federal n.º 9.3096/2018, incluído pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019).

Assim, entendemos que essa área inscrita no CAR seria prioritária para atuação dos órgãos de terra, seja para regularização fundiária, para retomada de áreas públicas ocupadas ilegalmente ou, ainda, para atualização das bases de dados fundiários.

I.3. Metodologia de cálculo das áreas estaduais e federais

Para identificar se as áreas não destinadas calculadas na seção acima pertencem ao governo federal ou aos governos estaduais, utilizamos as informações do Cadastro Nacional de Florestas Públicas e da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. Identificamos as seguintes camadas:

- I. Áreas Federais: na camada de áreas sem destinação ou informação, utilizamos os dados obtidos com o ICMBio sobre áreas para criação de Unidade de Conservação; e com a Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Neste último caso, as áreas foram divididas entre áreas

as destinadas para regularização fundiária futura (conforme decisão da Câmara Técnica), áreas com interesse parcial da Funai (ver explicação na seção acima) e áreas aguardando decisão sobre destinação pela Câmara Técnica. Também adicionamos às áreas federais aguardando destinação aquelas localizadas ao longo da faixa de fronteira de 150 km que não apareciam como arrecadadas pelos governos estaduais.

- II. Áreas estaduais: utilizamos dados de áreas arrecadadas (matriculadas) pelos estados, disponíveis no Cadastro Nacional de Florestas Públicas como florestas públicas Tipo B^[54]. Além disso, classificamos como áreas possivelmente estaduais não arrecadadas a área total restante após a exclusão das áreas federais e das áreas arrecadadas pelos estados. Isso porque as áreas federais não destinadas na Amazônia estão limitadas àquelas que foram registradas em nome da União até 1987^[55].

Para o cálculo da área total em cada jurisdição (federal ou estadual), utilizamos as ferramentas *Dissolve* e *Clip* no programa ArcGIS 10.8.

^[54] SFB. 2020. Como é feito o cadastro das florestas públicas. Brasília: SFB. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/component/content/article/62-informacoes-florestais/80-como-e-feito-o-cadastro-das-florestas-publicas>. Acesso em: 02 out. 2020.

^[55] Em 1987, o Decreto-Lei n.º 2.375 revogou o Decreto-Lei n.º 1.164/1971, que federalizou as terras devolutas situadas a cem quilômetros de cada margem de rodovias federais já construídas, em construção ou projeto.



ISBN 978-65-89617-04-4



9 786589 617044