# AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO ACRE (1999-2012)

Nações Unidas
CEPAL
cooperação alemã
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT
Por meio da: giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
ipea Por um Brasil desenvolvido

# AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO ACRE (1999-2012)

**COORDENAÇÃO DOS TRABALHOS PELO GOVERNO DO ACRE**

Carlos Edegard de Deus
Secretario de Estado de Meio Ambiente do Acre
José Fernandes do Rego
Secretario de Estado de Articulação Institucional do Acre

**DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES AVALIADORAS**

Rogério Boueri Miranda
Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
Ingrid Prem
Diretora do Programa para Proteção e Gestão
Sustentável das Florestas Tropicais, GIZ
Joseluis Samaniego
Diretor da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e
Assentamentos Humanos, CEPAL – Nações Unidas

**EQUIPE DE AVALIAÇÃO**

**COORDENADORES**

Heliandro Maia (GIZ)
Nilo Luiz Saccaro Junior (IPEA)
José Javier Gómez (CEPAL)
Monika Röper (CEPAL-GIZ, consultora)
Mauro Oliveira Pires (CEPAL-GIZ, consultor)

**COLABORADORES**

**IPEA**
Jorge Hargrave

**GIZ**
Marcos Rosa (Consultor)
Magna Cunha

**CEPAL**
Julia Quieroz
Mariana Antonissen
Geraldo Silva

**PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**
Kiko Nascimento

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição de CEPAL, IPEA e GIZ. Este documento não foi submetido a revisão editorial.
LC/W.623
Copyright © Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Nações Unidas, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, março de 2014.
Todos os direitos reservados.
É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas

## APRESENTAÇÃO GOVERNO DO ESTADO (SEMA/SAI)

O desenvolvimento sustentável parte do principio de que a preservação, a longo prazo, dos recursos naturais e ambientais, não pode ser feita sem que haja, simultaneamente, um desenvolvimento econômico, social e político-institucional, que beneficie, em particular, os mais desfavorecidos[1].

1. Relatório Brundtland (1987)

No Acre, desenvolvimento econômico, inclusão social e conservação ambiental, entre outros aspectos, resumem o propósito de sustentabilidade que orientou a sua trajetória política de 1999 a 2012, e que se reafirma a cada dia como compromisso essencial ao crescimento do Estado e a melhoria da qualidade de vida da população

Para o enfrentamento dos desafios desse processo, que integra o conceito de sustentabilidade ao paradigma de desenvolvimento do Acre, foram feitas profundas reestruturações no governo estadual. O Zoneamento Ecológico-Econômico-ZEE nasce como um pacto da sociedade e torna-se a principal referência para o planejamento do desenvolvimento. Constitui-se como a base de planejamento estratégico e gestão territorial, Erigindo-se como instrumento fundamental do modelo de desenvolvimento sustentável.

No escopo deste paradigma foram equacionados e postos em execução projetos de combate a pobreza extrema, de elevação do bem estar da população, de dinamismo de uma economia de base florestal com a geração de emprego e renda; e também de

fortalecimento da identidade e respeito à diversidade cultural e no uso dos recursos naturais com sabedoria.

A partir do ZEE foi instituída a Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal, prevendo a regularização de passivos, a recuperação de áreas alteradas e uma proposta de incentivo à provisão de serviços ambientais, no sentido de consolidar as áreas já desmatadas com inserção de práticas mais sustentáveis e de valorização da floresta em pé.

Dessa forma, o Governo converge inclusão socioeconômica com o uso adequado dos recursos naturais, a partir de políticas públicas de fortalecimento da gestão ambiental e territorial nos municípios, nas Unidades de Conservação, nas Terras Indígenas e nas Comunidades rurais, através de instrumentos participativos. Destacam-se entre eles, o Ordenamento Territorial Local, os Planos de Desenvolvimento Comunitários, o Etnozoneamento, o Programa de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas, o Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento, o Plano de Recursos Hídricos, o Plano Estadual de Gestão de Desastres Ambientais, e mais recentemente o Cadastro Ambiental Rural..

Apesar dos desafios procurou-se fortalecer a cultura e a identidade da população, garantir a conservação do meio ambiente e responder a um universo de carências, tais como renda justa, educação, saúde, segurança, transporte, direitos civis e políticos, habitação e infraestrutura urbana, dentre outros aspectos.

Como resultado, o estado apresenta uma combinação de altas taxas de crescimento econômico, melhoria progressiva dos indicadores sociais e conservação de 87% de suas florestas, colocando-se como um dos espaços mais atrativos a investimentos na Amazônia, com credibilidade junto a organismos de financiamento e parceiros nacionais e internacionais.

O governo do Acre, nos últimos três  anos, pôs foco no desenvolvimento econômico, adotando políticas publicas de fomento que asseguram a sustentabilidade do desenvolvimento. Tratou de elevar a produtividade da economia para evitar o desmatamento pela utilização das áreas já desmatadas. Para este propósito, implementou uma política de desenvolvimento da Industria e de manejo sustentável da água e dos solos em áreas abertas.

Este estudo mostra os significativos avanços do Estado do Acre nestes anos de construção de um desenvolvimento com bases sustentáveis. Aponta caminhos e importantes desafios para o futuro de uma sociedade mais feliz, com qualidade de vida, um ambiente ecologicamente equilibrado e uma economia que gera trabalho e riqueza para o seu povo.

**CARLOS EDEGARD DE DEUS**
Secretario de Estado de Meio Ambiente do Acre

**JOSÉ FERNANDES DO REGO**
Secretario de Estado de Articulação Institucional do Acre

## APRESENTAÇÃO BMZ

A Alemanha e o Brasil contam com uma longa história de relações bilaterais. Desde o seu início, há quase 50 anos, as relações têm se intensificado cada vez mais. Os dois países estão unidos por uma parceria estratégica que vai muito além das relações bilaterais e tem como objetivo a busca conjunta por respostas às questões globais relevantes para o futuro. O principal desafio será de assegurar que o patrimônio representado pelo Capital Natural seja usado de forma sábia, garantindo a sustentabilidade e qualidade do crescimento econômico e do desenvolvimento social e que, portanto esteja disponível para as próximas gerações. A meta é de encontrar soluções para os desafios globais comuns tais como a proteção da biodiversidade e do clima.

Neste sentido, o Ministério Federal da Alemanha para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) se sente honrado de poder cooperar com o Estado do Acre desde 1997 e contribuir em vários temas ligados ao alcance de caminhos para um desenvolvimento sustentável. O presente relatório resulta da iniciativa do Governo do Acre de avaliar as politicas de desenvolvimento sustentável no Estado no período de 1999-2012, trata-se de uma importante contribuição, que possibilita um balanço das lições aprendidas e abre possibilidades de um novo olhar no planejamento dos rumos para o desenvolvimento nesta região da Amazônia Brasileira. Para esse fim, foi convidada uma equipe internacional composta de membros do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Esta avaliação mostrou que os caminhos de desenvolvimento escolhidos pelo Governo do Acre na ultima década, são viáveis e que resultaram numa mudança no marco de desenvolvimento que possibilitaram uma redução do desmatamento, ao mesmo tempo que houve um aumento do PIB e uma melhor distribuição de renda no Estado. Ainda existem grandes desafios que devem ser superados para que esse processo se consolide e que atinja resultados mais consistentes e duradouros. Porém, de uma perspectiva da proteção do clima, somente estes resultados já servem como modelo para outros estados e, portanto para outros países.

O Governo Alemão fica feliz de somar esforços para contribuir para o desenvolvimento sustentável junto com o Governo Brasileiro. Esperamos que as experiências e lições aprendidas no Estado do Acre possam contribuir a enriquecer essas discussões também em outras regiões, contribuindo assim a uma troca de experiências e lições aprendidas. Considerando o desenvolvimento sustentável como uma tarefa transsetorial para todos os campos da política, este só poderá ser vencido com a colaboração de todos: governo, sociedade civil, setor produtivo, incluindo-se aqui o setor financeiro, academia e também com a cooperação internacional. Estamos convencidos que esse tipo de alianças estratégicas assim como os laços de amizades criadas dêem frutos.

**PAUL GARAYCOCHEA**
Chefe de Divisão da América do Sul, do Ministério Federal da Alemanha
para Cooperação Econômica e Desenvolvimento - BMZ

## APRESENTAÇÃO DA CEPAL

A Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre é o resultado da colaboração entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH e a CEPAL através do Programa de Cooperação CEPAL-BMZ/GIZ.

Para esta iniciativa, foi utilizada a metodologia que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) utiliza nas avaliações do desempenho ambiental de seus países membros. Pelo fato desta avaliação abarcar um território subnacional, o Estado do Acre essas foram modificadas no marco metodológico.

O Estado do Acre foi um dos territórios pioneiros a escala mundial em desenhar e implementar politicas de desenvolvimento baseadas na conservação e uso sustentável dos recursos florestais utilizando o Zoneamento Ecológico-Econômico-ZEE como o principal instrumento para o planejamento do desenvolvimento. Ao contrario de outros estados da Amazônia brasilera, o Acre conserva grande parte das suas florestas.

As políticas que começaram a ser aplicadas em 1999 enfatizavam a inclusão social, principalmente a través de investimentos em saúde e educação, más também, mediante o fortalecimento de ativos intangíveis como a participação cidadã, a recuperação de espaços públicos e o fomento do conhecimento da cultura e da história local.

No âmbito econômico o Estado do Acre impulsou a agregação de valor dos recursos florestais e outros recursos naturais a través de políticas activas de industrialização e do enfoque de cadeias de valor.

Da experiência do Acre no período 1998-2012 podem-se destacar muitos elementos positivos. Também existem desafios importantes, especialmente na área econômica. A Avaliação realizada teve como propósito destacar e fortalecer estes resultados positivos e recomendar linhas de atuação para enfrentar os desafios observados. Esperamos que o trabalho e as reflexões em torno ao desenvolvimento de Acre sejam de utilidade para o Governo estadual.

A CEPAL expressa o seu agradecimento ao Governo do Estado do Acre, especialmente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) pelo acesso às informações, pela organização dos trabalhos de campo dos nossos especialistas e pela facilitação de reuniões com os autores mais relevantes das áreas de meio ambiente e sustentabilidade.

**JOSELUIS SAMANIEGO**
Diretor da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos
CEPAL

## APRESENTAÇAO IPEA

O Acre escolheu a sustentabilidade ambiental como vocação econômica, colocando a preservação de sua cobertura vegetal no centro de suas decisões estratégicas. Essa posição decorre em grande parte de sua formação histórica, ligada a lutas de povos extrativistas pela valorização da floresta como fonte de subsistência. Na última década  a taxa de crescimento do PIB acreano superou a média nacional e da Região Norte, o que é um forte indicativo da compatibilidade entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental.

A experiência acreana pode ser considerada exitosa tanto sob os pontos de vista econômico e social quanto ambiental. Contudo, também evidencia sérios desafios a serem enfrentados, a maioria deles comuns a qualquer território em desenvolvimento limitado por metas de manutenção da cobertura vegetal. Por isso, a análise dos sucessos e insucessos da trajetória do Acre vai além do aperfeiçoamento dos projetos locais, contribuindo para a geração de políticas públicas nacionais e estaduais ambientalmente sustentáveis.

O aprendizado mais importante talvez esteja no desenvolvimento de estratégias de remuneração dos ativos florestais, que ainda hoje não têm sua importância econômica adequadamente percebida, apesar de imprescindíveis a atividades produtivas realizadas a milhares de quilômetros de distância. Da cobertura vegetal amazônica depende, por exemplo, a estabilidade do regime hídrico e climático das Regiões Centro-Oeste e Sudeste, o que significa que, ao evitar o desmatamento, os estados amazônicos são determinantes para o sucesso da agricultura brasileira e para o fornecimento de água às áreas que concentram a maior parte das indústrias e da população do país.

Dessa forma, foi com grande honra que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aceitou a solicitação do Governo do Estado do Acre para integrar, em conjunto com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e com a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) a equipe de avaliação das políticas acreanas de desenvolvimento sustentável.

A parceria entre Ipea, Cepal e GIZ, que marca este estudo, tem se mostrado extremamente frutífera em avaliações de políticas ambientais de âmbito nacional e estadual. Ao mesmo tempo, o Governo do Estado do Acre, principalmente por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente, conseguiu se integrar aos parceiros dentro de um forte espírito de cooperação, resultando em uma análise ao mesmo tempo abrangente e objetiva da experiência acreana a partir de 1999.

Reflete-se neste trabalho o compromisso do Ipea com o esforço governamental de formulação de políticas públicas,  utilizando sua diversidade disciplinar e valorizando a cooperação interinstitucional.

**ROGÉRIO BOUERI MIRANDA**
Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

# Índice


**APRESENTAÇÃO GOVERNO DO ESTADO (SEMA/SAI)** 03

**APRESENTAÇÃO BMZ** 04

**APRESENTAÇÃO DA CEPAL** 05

**APRESENTAÇAO IPEA** 06

**LISTA DE SIGLAS** 08

**PRINCIPAIS SUCESSOS, DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES** 09

**PRINCIPALES LOGROS, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES** 10

**MAIN ACHIEVEMENTS, CHALLENGES AND RECOMMENDATIONS** 12

**1. INTRODUÇÃO** 16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL 16
I.2. METODOLOGIA E ESCOPO DA AVALIAÇÃO 17

**2. GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL** 20
2.1 INTRODUÇÃO 20
2.2 DINÂMICA DO DESMATAMENTO NO ESTADO DO ACRE 21
2.3. GESTÃO TERRITORIAL 25
2.4. GESTÃO AMBIENTAL 31

**3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO** 40
3.1 INTRODUÇÃO 40
3.2. DESEMPENHO DA ECONOMIA 40
3.3. EXTRATIVISMO 45
3.4. AGRICULTURA 51
3.5. PECUÁRIA 53
3.6. PISCICULTURA 55
3.7. INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL 57

**4. ASPECTOS SOCIAIS**
4.1. INTRODUÇÃO 62
4.2. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS 62
4.3. EDUCAÇÃO 64
4.4. SAÚDE 68
4.5. ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS 71
4.6. DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À POBREZA 72
4.7. SEGURANÇA PÚBLICA E VIOLÊNCIA 78

**5. VALORIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DA CULTURA LOCAL**
5.1. INTRODUÇÃO 84
5.2. FORMAÇÃO CULTURAL E PATRIMÔNIO HISTÓRICO 84
5.3. POLÍTICAS PARA OS POVOS INDÍGENAS 85

**6. CONSIDERAÇÕES FINAIS** 90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 90
RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS 92

# Lista de siglas

| | |
|---|---|
| Aepi | Assessoria Especial dos Povos Indígenas |
| APP | Área de Preservação Permanente |
| Arpa | Programa Áreas Protegidas da Amazônia |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| Bird | Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CAR | Cadastro Ambiental Rural |
| CCBA | *Climate, Community and Biodiversity Alliance* (Aliança Clima, Comunidade e Biodiversidade) |
| Cemact | Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia |
| Cepal | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| Ceva | Comissão Estadual de Validação e Acompanhamento |
| Cdrfs | Conselho de Desenvolvimento Rural e Florestal Sustentável |
| CFE | Conselho Florestal Estadual |
| CPI | Comissão Pró-Índio |
| Funai | Fundação Nacional do Índio |
| Funasa | Fundação Nacional de Saúde |
| Funtac | Fundação de Tecnologia do Estado do Acre |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit |
| Ibama | Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis |
| ICMBio | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| ICMS | Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços |
| Imac | Instituto de Meio Ambiente do Acre |
| Imazon | Instituto do Homem e Meio Ambiente na Amazônia |
| IMC | Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais |
| Incra | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| Inpe | Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais |
| Ipea | Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas |
| ISA | Instituto Socioambiental |
| Iteracre | Instituto de Terras do Acre |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| LAR | Licença Ambiental Rural |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| Opin | Organização dos Povos Indígenas do Acre, Sul do Amazonas e Noroeste de Rondônia |
| OTL | Ordenamento Territorial Local |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PCPS | Política de Certificação da Propriedade Rural Sustentável |
| PDC | Plano de Desenvolvimento Comunitário |
| Pdsa | Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre |
| Pids | Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável |
| PGTI | Plano de Gestão de Terra Indígena |
| PPC | Parceria Público-Privada-Comunitária |
| PPCD/AC | Plano de Prevenção e Controle dos Desmatamentos do Acre |
| PPCDAm | Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal |
| Proacre | Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre |
| Prodes | Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélite |
| PSA | Pagamento por Serviços Ambientais |
| PVAA | Política de Valorização do Ativo Ambiental |
| Rappam | *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management* (Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Áreas Protegidas) |
| REDD | Redução de Emissões Oriundas de Desmatamento e Degradação |
| REM | Programa *REDD for Early Movers* |
| RL | Reserva legal |
| SAF | Sistema Agroflorestal |
| Seanp | Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas |
| Sectma | Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente |
| Seaprof | Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar |
| Sedens | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da *Indústria*, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis |
| SEF | Secretaria Estadual de Floresta |
| Seiam | Sistema Estadual de Informações Ambientais |
| Sema | Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Acre |
| Sepi | Secretaria Especial dos Povos Indígenas |
| Seplan | Secretaria Estadual de Planejamento do Acre |
| Sesai | Secretaria Especial de Saúde Indígena |
| Sindusmad | Sindicato da Indústria Madeireira do Estado do Acre |
| Sisa | Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais |
| Ucegeo | Unidade Central de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto |
| Ugai | Unidade de Gestão Ambiental Integrada |
| UNI | União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas |
| ZAP | Zona de Atendimento Prioritário |
| ZED | Zona Especial de Desenvolvimento |
| ZEE | Zoneamento Ecológico-Econômico |

## PRINCIPAIS SUCESSOS, DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES

A seguir são identificados os aspectos positivos, os desafios e as recomendações mais relevantes no desempenho das políticas de desenvolvimento sustentável do Estado do Acre desde 1999, tanto de caráter geral, quanto os principais destaques de cada área temática. Uma apreciação mais detalhada destes resultados ocorre nos respectivos capítulos temáticos.

### ASPECTOS POSITIVOS

- **Políticas estaduais orientadas ao desenvolvimento sustentável**. O Acre foi um dos estados pioneiros em propor e executar uma estratégia de desenvolvimento alternativo para a Amazônia com base no conceito de desenvolvimento sustentável e na redução do desmatamento. A busca bem sucedida de grandes parcerias para financiar as novas políticas públicas, visando dinamizar a base produtiva e econômica, melhorando a infraestrutura urbana e rural e fortalecendo as cadeias produtivas prioritárias (florestal, agrícola e pecuária), contribuiu aos avanços na implementação.
- **Metas governamentais.** No Plano de Governo de 2012 a 2015 foi melhorado a sistema de estabelecimento de metas a serem atingidas com os distintos programas e projetos, assím como o sistema de monitoramento, o que permitirá avaliar com mais profundidade os resultados da gestão do governo durante esse periodo.
- **Crescimento econômico.** A taxa de crescimento promedio do PIB do Acre foi maior que as taxas de crescimento do PIB nacional e da Região Norte na última década. De 2002 a 2010, o Estado do Acre cresceu, em média, 5,8%, contra a média nacional de 3,9%. Enquanto o Brasil apresentou um crescimento acumulado de 37% de 2002 a 2010 e a Região Norte de 56%, o Acre chegou a 59%.
- **Boa articulação e coordenação com o governo federal**. Várias das políticas estaduais foram moldadas em convergência com as políticas federais. A parceria do governo do Acre com o governo federal também contribuiu significativamente à abertura de alternativas para criação de bases para o desenvolvimento sustentável. Entre 1999 a 2003, foram firmados e executados mais de 500 convênios e contratos com todos os Ministérios e instituições que compõem a esfera federal. Essa convergência com as políticas nacionais também pode ser evidenciada pela inclusão de áreas priorizadas pelo planejamento estratégico estadual para habitação e saneamento nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, e através das ações do plano Acre sem Miséria, em consonância com o plano federal Brasil sem Miséria.
- **Capacidade para captar recursos de financiamento externo.** O Acre acessou recursos de financiamento internacional (BID, Banco Mundial, KfW, entre outros), do BNDES e do governo federal para a estruturação do estado e melhorias na infraestrutura. Esses financiamentos foram fatores chaves para a implementação das políticas públicas do estado.
- **Eficiência administrativa.** O governo do Acre também buscou tornar a administração do estado mais eficiente, de forma não somente a melhorar os indicadores dos setores produtivo, social e ambiental, mas também de dar um salto na qualidade administrativa. Estudos que levaram em conta critérios como responsabilidade fiscal, indicadores sociais e popularidade, qualificaram a gestão de 1999 a 2002 do governo do Acre como a segunda melhor administração pública estadual do Brasil. A capacidade de gestão dos recursos foi um diferencial para o acesso a outros financiamentos e programas federais.
- **Uso do ZEE como instrumento orientador na elaboração de políticas, planos e programas**. O papel central do Zoneamento Ecológico-Econômico na estruturação das políticas de desenvolvimento sustentável no Acre foi estabelecido a partir de sua priorização política como instrumento de ordenamento territorial em 1999. O ZEE manteve o seu papel de referência para as políticas públicas ao longo do tempo, permitiu e subsidiou a formatação de vários programas e projetos e fundamentou uma série de planejamentos, investimentos e decisões governamentais (por exemplo, a criação de unidades de conservação, a priorização de investimentos em cadeias produtivas estratégicas e a realização de ações de regularização fundiária).
- **Baixas taxas de desmatamento.** Apesar dos investimentos no asfaltamento e na recuperação de estradas, o estado nunca teve altos índices de desmatamento, mesmo com as pressões existentes. No período de 2004 a 2007 o desmatamento no Acre manteve um ritmo de queda acentuado, chegando a ficar abaixo de 200 km$^2$ de área desmatada por ano. Entre 2007 e 2012 é possível notar uma estabilização da taxa de desmatamento, com uma leve tendência de aumento, chegando a entre 250 a 300 km$^2$ de área desmatada por ano. Nenhum município do estado está incluído na lista dos maiores desmatadores da Amazônia Legal, atualizada anualmente pelo Ministério do Meio Ambiente desde 2008.
- **Preparação para ações de REDD+.** O Acre é o estado que está melhor preparado para implementar abordagens de REDD+, tendo estabelecido um arcabouço normativo e institucional complexo e adequado, que propiciou um investimento inicial do Programa *REDD for Early Movers*, do governo alemão, e permite o avanço das demais negociações.
- **Papel do estado no fomento econômico.** No contexto de um setor privado incipiente e com poucos grupos econômicos locais com capacidade empreendedora e de investimento, o estado participou ativamente no fomento ao desenvolvimento econômico, através de incentivos ao setor privado e parcerias público-privadas, seguindo uma proposta de apoio a cadeias produtivas. No setor extrativista, o governo estabeleceu diversas linhas de apoio a associações de produtores, que tiveram um papel central no processo de manutenção de atividades extrativistas e de beneficiamento das produção. O chamado modelo de parceria público-privado-comunitária (PPC) foi desenvolvido para estruturar uma gestão de programas, projetos e empreendimentos que envolvesse diretamente as comunidades locais, que são extremamente relevantes na formação da estrutura econômica, política e social do Acre. Outra atividade de apoio ao setor privado é a instalação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE), para aumentar o potencial de crescimento industrial do estado e o fomento das atividades exportadoras. Estas iniciativas devem servir para aproveitar as oportunidades derivadas da estrada interoceânica.
- **Avanços na educação.** No início do novo milênio, a educação passou a receber mais investimentos públicos em infraestrutura de escolas, melhoria na qualidade do ensino e no salário dos professores. Como conseqüência, os índices educacionais acreanos começaram a apresentar avanços. A educação básica no Acre vem obtendo índices destacados no cenário nacional, apontando que as políticas estaduais empreendidas na última década começaram a gerar resultados positivos. Outros índices (analfabetismo, cobertura escolar e rendimento escolar) também vêm melhorando nos últimos anos.
- **Recuperação e valorização do patrimônio cultural (tangível e intangível)**. Em 1999 inicia o processo de resgatar e valorizar a formação da cultura do povo do Acre: a trajetória de Chico Mendes e da luta dos seringueiros pelas suas terras e recursos são estabelecidos como marcos da história do estado. Para destacar as contribuições socioculturais e ambientais ao processo de valorização da floresta e dos seus habitantes, foi desenvolvido o ideário da "florestania", visando estabelecer um conceito de cidadania que tem como base a floresta. Este balizou a atuação do governo estadual, particularmente nos primeiros anos de sua introdução.
- **Políticas públicas para os povos indígenas.** O Acre foi pioneiro na criação de uma institucionalidade e na formulação de políticas públicas estaduais para os povos indígenas. Historicamente, a questão indígena é de responsabilidade do governo federal. A proposta de sustentabilidade e florestania, as mudanças sucessivas nas atribuições do órgão indígena federal (Fundação Nacional do Índio – Funai) e a necessidade de estabelecer medidas compensatórias e de mitigação dos impactos das obras de asfaltamento das rodovias federais acentuaram a necessidade de uma atuação mais efetiva do estado no tema, levando ao estabelecimento das políticas e de responsabilidades institucionais específicas para o tema.
- **Participação social no desenho das ações do governo.** De maneira similar ao planejamento dos ZEEs, o Plano de Governo de 2011 a 2014 foi o resultado de um processo participativo em oficinas com representantes de todos os setores sociais organizados nos 22 municípios do Estado, reunindo 7400 lideranças de 27 setores sociais.

## DESAFIOS

- **Monitoramento das políticas estaduais orientadas ao desenvolvimento sustentável**. O governo dispõe de um sistema interno de monitoramento e avaliação técnica dos projetos e programas de gestão. Também realiza avaliações de impacto com base em pesquisas de opinião pública. Porém, o sistema de monitoramento não é de caráter público. Além da falta de acesso público à informação, é importante mencionar a inexistência de um sistema de avaliação custo-benefício (ou custo-efetividade) das políticas públicas que permita dirigir os recursos escassos aos investimentos com maior retorno econômico-social.
- **Aspectos econômicos**. Na área econômica podem ser destacados três grandes problemas, muito interrelacionados entre si: i) a grande dependência do estado de financiamento externo e do governo federal; ii) embora tenha diminuido nos últimos anos, persiste o peso da administração pública na economia do estado; iii) pouco desenvolvimento do setor privado (fragilidade do setor privado local e dificuldade de atrair setor privado externo). A mitigação destes problemas constitui a principal prioridade do atual governo. Mesmo sendo possível identificar avanços nestes temas ao longo dos anos, ainda há muito espaço para melhorar. Assim, no ano de 1999, 85% do orçamento provinha de transferências da União, perante a 15% oriundos de receitas tributárias. Atualmente, esta relação é de 72% a 28%. Com relação à participação da administração pública e o baixo peso do setor privado na economia do Acre, as áreas de administração, saúde e educação públicas e seguridade social foram responsáveis por 33% do valor adicionado do estado em 2010, enquanto que, no nível nacional, este percentual foi de 16%. Outro indicador mostra que em 2010 a administração pública foi responsável por 48% dos empregos gerados no estado, no entanto, esta percentagem era de 52% em 1999. A diversificação econômica, esperada como consequência dos investimentos e dos grandes programas públicos, ainda não ocorreu. O extrativismo se dinamizou apenas até certo ponto, pois mostrou limitações para avanços maiores. Também ainda são poucos os grupos econômicos locais com capacidade empreendedora e de investimento. Em muitos casos, os principais setores apoiados não se sustentam economicamente sem apoio governamental.
- **Diminuição da pobreza e da desigualdade em ritmo menor que no contexto nacional**. A pobreza e a extrema pobreza vêm caindo no estado do Acre, diminuindo a percentagem de famílias de baixa renda no cômputo geral, bem como o número de crianças com renda per capita abaixo de ¼ salário mínimo. Acompanhando esse processo, também houve redução no número de pessoas extremamente pobres no estado. Embora esteja em queda, a pobreza ainda persiste no Acre e aflige um contingente expressivo da população. A redução segue um ritmo menor se comparada ao contexto nacional e à Região Norte. Algo similar acontece com a desigualdade, medida pelo Índice de Gini ou pela razão da renda dos 20% mais ricos sobre os 20% mais pobres: observa-se que, enquanto no Brasil a desigualdade vem caindo sucessivamente, no Acre a queda é muito menor (além de volátil) e a desigualdade permanece maior que no Brasil como um todo e na Região Norte.
- **Pequenos aumentos na taxa de desmatamento**. Comparando a atual taxa anual de desmatamento com a do início do período de queda em 2004, observa-se uma redução de 58% no Acre (frente a 83% na Amazônia Legal, espelhando as reduções maiores nos grandes estados tributários do desmatamento, Pará e Mato Grosso). Porém, verifica-se nos últimos cinco anos um descolamento do comportamento da taxa no Acre da tendência geral: enquanto que, após uma pequena alta no ano de 2008, a taxa na Amazônia Legal prosseguiu na trajetória de queda, o desmatamento no Acre vem registrando aumentos pequenos, mas contínuos. A contribuição acreana para o desmatamento na Amazônia Legal cresceu de 1,96% em 2008 para 6,61% em 2012 e a posição do Acre passou de terceiro a quinto no ranking dos estados com menor taxa de desmatamento neste período. O escopo do relatório abrange até 2012. Porém os dados de 2013 apresentam uma melhoria na tendência dos últimos anos. O desmatamento em 2013 atingiu 199 $Km^2$, o terceiro menor incremento anual do desmatamento depois de 2009 e 2007.
- **Acesso a serviços de saúde e saneamento**. Na área da saúde, o desempenho do Acre é relativamente modesto. Tal como na educação, observa-se que ao longo de várias décadas essa área não contou com os investimentos necessários. Essa realidade, contudo, começou a ser revertida na virada do novo milênio, trazendo melhorias aos índices de atendimento à saúde da população. Embora tenha avançado, não são poucos os desafios ainda a serem superados, como a concentração de serviços médicos em Rio Branco e a baixa cobertura da rede de esgotamento sanitário. De acordo com o Censo de 2010, quase dois terços dos domicílios acreanos ainda continuam sem esse serviço público. O sistema de esgotamento sanitário nos municípios do interior simplesmente não existe. Na capital, apenas aproximadamente 22% do município estaria coberto por esse serviço.
- **Diminuição do controle social na implementação das políticas**. Apesar da sua importância no período inicial, o fomento à participação e ao controle social na implementação das políticas foi perdendo importância ao longo dos anos (cf. Box 2).

## RECOMENDAÇÕES

- **Aumentar a transparência e os critérios técnicos de avaliação das políticas.** O sistema de informação deve permitir o monitoramento e a avaliação das políticas públicas do estado com transparência e propiciar o acesso pela sociedade. Também e importante avançar na análise custo-efetividade e custo-benefício de políticas, planos e projetos.
- **Apoio condicionado ao setor empresarial.** Manter o apoio ao setor empresarial com o enfoque em cadeias produtivas, monitorando sua efetividade e estabelecendo critérios claros para a diminuição progressiva dos incentivos ou sua eliminação, de acordo com as metas estabelecidas. Além disso, deve-se avaliar se as políticas de incentivos estão sendo corretamente direcionadas para as potencialidades do estado, analisando os encadeamentos dessas atividades.
- **Redução da pobreza.** Incrementar os esforços para a redução da pobreza e melhorar a distribuição da renda. Sugere-se reforçar as estratégias do Plano Acre Sem Miséria para a superação da pobreza extrema na zona rural do estado a partir de um planejamento que considere os serviços ecossistêmicos prestados por populações que mantêm suas áreas de florestas na zona rural.
- **Manter o uso do ZEE** como instrumento fundamental na elaboração de políticas, planos e programas, ampliando a base de dados de informações geoespaciais do estado. Considerando as recentes iniciativas de diversificação econômica e fomento a novas atividades, recomenda-se a elaboração de ZEEs temáticos para temas estratégicos, tais como a expansão da piscicultura.
- **Participação e controle social**. Fortalecer a atuação efetiva, continuada e qualificada dos conselhos e demais instrumentos de governança e controle social no acompanhamento de políticas, programas e projetos.
- **Inserção no mercado internacional.** Manter a estratégia de inserção do Acre no mercado internacional através da estrada interoceânica.

## PRINCIPALES LOGROS, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

A continuación se identifican los aspectos positivos, los desafíos y las recomendaciones más relevantes en el desempeño de las políticas de desarrollo sostenible del estado de Acre desde 1999, tanto de carácter general como los principales puntos destacados de cada área temática. Se presenta una evaluación más detallada de estos resultados en los respectivos capítulos temáticos.

## ASPECTOS POSITIVOS

- **Políticas estatales orientadas al desarrollo sostenible**. Acre fue uno de los estados pioneros en proponer y aplicar una estrategia de desarrollo alternativo para la Amazonía con base en el concepto de desarrollo sostenible y la reducción de la deforestación. La búsqueda exitosa de grandes asociaciones para financiar nuevas políticas públicas, buscando dinamizar la base productiva y económica, mejorando la infraestructura urbana y rural y fortaleciendo las cadenas productivas prioritarias (forestal, agrícola y pecuaria) ha contribuido a los avances en la implementación.
- **Metas Gubernamentales.** En el Plan de Gobierno 2012-2015 se mejoró el establecimiento de metas para los diferentes programas y proyectos, así como el sistema de monitoreo, lo que permitirá evaluar con mayor profundidad los resultados del sistema de gestión de gobierno durante este período.

- **Crecimiento Económico.** La tasa de crecimiento promedio del PIB de Acre fue mayor que las tasas de crecimiento del PIB nacional y de la Región Norte en la última década. De 2002 a 2010, el Estado de Acre creció en promedio 5,8%, frente a la media nacional del 3,9%. Mientras que Brasil ha experimentado un crecimiento acumulado del 37% entre 2002 y 2010, y la Región Norte 56%, Acre alcanzó el 59%.
- **Buena articulación y coordinación con el gobierno federal.** Varias de las políticas estatales fueron desarrolladas en convergencia con las políticas federales. La asociación entre el gobierno de Acre con el gobierno federal también ha contribuido de manera significativa a la apertura de alternativas para sentar las bases de un desarrollo sostenible. Entre 1999 y 2003, se han firmado y ejecutado más de 500 convenios y contratos con todos los ministerios e instituciones que conforman el nivel federal. Esta convergencia con las políticas nacionales también puede ser evidenciada por la inclusión de las áreas priorizadas por el plan estratégico estatal para vivienda y saneamiento en las obras del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), del gobierno federal. Otro ejemplo son las acciones del plan Acre sin Miseria, en coordinación con el plan federal Brasil sin Miseria.
- **Capacidad para captar recursos de financiamiento externo**. Acre accedió a recursos de financiamiento internacional (BID, Banco Mundial, KfW, entre otros), de BNDES y del gobierno federal para la estructuración del estado y mejoras de infraestructura. Estos financiamientos fueron factores clave para la implementación de las políticas públicas del Estado.
- **Eficiencia administrativa**. El gobierno de Acre también persiguió hacer más eficiente la administración del Estado, con el fin no sólo de mejorar los indicadores de los sectores productivo, social y ambiental, sino también para dar un salto en calidad administrativa. Estudios que consideraron criterios como la responsabilidad fiscal, indicadores sociales y la popularidad, calificaron la gestión 1999-2002 del gobierno de Acre como la segunda mejor administración estadual de Brasil. La capacidad de gestión de los recursos fue un factor diferencial para el acceso a otros financiamientos y programas federales.
- **Uso de la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) como un instrumento orientador en el desarrollo de políticas, planes y programas.** El papel central de la ZEE en la estructuración de políticas de desarrollo sostenible en Acre fue establecido a partir de su priorización política como una herramienta para el ordenamiento territorial en 1999. La ZEE mantuvo su papel de referencia para las políticas públicas a través del tiempo, permitió y apoyó el diseño de varios programas y proyectos y fue la base para una serie de planificaciones, inversiones y decisiones gubernamentales (por ejemplo, la creación de unidades de conservación, la priorización de inversiones en cadenas productivas estratégicas y la ejecución de acciones de regularización de la tierra).
- **Bajas tasas de deforestación.** A pesar de las inversiones en pavimentación y rehabilitación de carreteras y de las presiones existentes, el estado nunca ha tenido altas tasas de deforestación. En el período 2004-2007 la deforestación en Acre mantuvo un ritmo descendente, llegando a situarse por debajo de 200 km$^2$ de área deforestada al año. Entre 2007 y 2012, es posible observar una estabilización de la tasa de deforestación, con una ligera tendencia al alza, alcanzando entre 250 y 300 km$^2$ de área deforestada al año. Ningún municipio del estado está incluido en la lista de los mayores deforestadores de la Amazonia Legal, actualizada anualmente por el Ministerio de Medio Ambiente desde 2008.
- **Preparación para REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques) .** Acre es el Estado que está mejor preparado para implementar acciones de REDD+, habiendo establecido un complejo marco legislativo e institucional que propició una inversión inicial del Programa REDD para Early Movers, del gobierno alemán, y permite el avance de las otras negociaciones.
- **El papel del Estado en el fomento económico.** En el contexto de un sector privado incipiente y con pocos grupos económicos locales con capacidad de emprender e invertir, el Estado participó activamente en la promoción del desarrollo económico, a través de incentivos para el sector privado y asociaciones público - privadas, a raíz de una propuesta de apoyo a las cadenas productivas. En el sector extractivista (referido a los productos forestales maderables y no maderables), el Gobierno estableció varias líneas de apoyo a las asociaciones de productores, que tuvieron un papel central en el mantenimiento de las actividades extractivas y de procesamiento de la producción. El llamado modelo de asociación público-privada-comunitaria (PPC) fue desarrollado para estructurar la gestión de programas, proyectos y emprendimientos que involucran directamente a las comunidades locales, que son extremamente relevantes en la conformación de la estructura económica, política y social de Acre. Otra actividad de apoyo al sector privado es la instalación de la Zona de Procesamiento de Exportaciones (ZPE), para aumentar el potencial de crecimiento industrial del Estado y fomentar las actividades de exportación. Estas iniciativas deben servir para aprovechar las oportunidades que surgen de la carretera interoceánica.
- **Avances en la educación**. Desde el comienzo del nuevo milenio la educación comenzó a recibir más inversión pública para infraestructura de escuelas, mejoras en la calidad de la enseñanza y de los salarios de los maestros. Como consecuencia de ello, los indicadores educativos de Acre comenzaron a mostrar avances. La educación básica en Acre está obteniendo índices destacados en el escenario nacional, indicando que las políticas estatales llevadas a cabo en la última década han comenzado a generar resultados positivos. Otros índices (analfabetismo, rendimiento y cobertura escolar) también han mejorado en los últimos años.
- **Restauración y valorización del patrimonio cultural (tangible e intangible).** En 1999 se inicia el proceso de rescatar y valorizar la formación cultural del pueblo de Acre: la trayectoria de Chico Mendes y la lucha de los seringueiros por sus tierras y recursos se establecen como hitos en la historia del estado. Para poner de relieve las contirbuciones socioculturales y ambientales al proceso de valorización de los bosques y sus habitantes, fue desarrollado el ideário de “florestania”, con el objetivo de establecer un concepto de ciudadanía basado en el bosque. Esto mantuvo a flote el desempeño del gobierno estadual, sobre todo en los primeros años de su introducción.
- **Políticas públicas para los pueblos indígenas.** Acre fue un estado pionero en la creación de un marco institucional y en la formulación de políticas de Estado para los pueblos indígenas. Históricamente, las cuestiones indígenas fueron responsabilidad del gobierno federal. La propuesta de sostenibilidad y “florestania”, los sucesivos cambios en las funciones del órgano indígena federal (Fundación Nacional del Indio - FUNAI) y la necesidad de establecer medidas de compensación y mitigación de los impactos de las obras para pavimentar las carreteras federales acentuaron la necesidad de una actuación más eficaz del estado en el tema, lo que llevó a la creación de políticas y responsabilidades institucionales específicas para a el tema.
- **Participación social en el diseño de las acciones del gobierno**. Al igual que en la planificación de las ZEEs, el Plan de Gobierno 2011-2014 fue el resultado de un proceso participativo en talleres con representantes de todos los sectores sociales organizados en los 22 municipios del estado, reuniendo a 7.400 líderes de 27 sectores sociales.

## DESAFÍOS

- **Monitoreo de las políticas de Estado orientadas al desarrollo sostenible.** El gobierno tiene un sistema interno de monitoreo y evaluación técnica de proyectos y programas de gestión. También lleva a cabo evaluaciones de impacto sobre la base de encuestas de opinión pública. Sin embargo, el sistema de monitoreo no es de carácter público. Además de la falta de acceso público a la información, es importante mencionar la ausencia de un sistema de evaluación de costo-beneficio (o costo-efectividad) de las políticas públicas que permita dirigir los recursos escasos a las inversiones con mayores retornos económicos y sociales.
- **Aspectos económicos.** En el ámbito económico se pueden destacar tres grandes problemas, muy relacionados entre sí : i ) la alta dependencia del estado de la financiación externa y del gobierno federal ; ii ) si bien ha disminuido en los últimos años, persiste el peso de la administración pública en la economía del est ado ; iii ) poco desarrollo del sector privado (fragilidad del sector privado local y dificultad para atraer al sector privado externo). La mitigación de estos problemas es la principal prioridad del gobierno actual. Si bien es posible identificar progreso en estas áreas en los últimos años, todavía queda mucho margen de mejora. Así, en 1999, el 85 % del presupuesto provino de transferencias de la Unión, mientras de que el 15 % provino de ingresos tributarios del estado. Actualmente, esta relación es de 72 % a 28%. En cuanto a la participación de la administración pública y el bajo peso del sector privado en la economía de Acre, las áreas de administración, salud y educación públicas y la seguridad social representaron el 33 % del valor añadido del estado en 2010, mientras que a nivel nacional, este porcentaje fue del 16%. Otro indicador muestra que en 2010 el gobierno fue responsable del 48 % de los empleos generados en el

estado, mientras que en 1999 este porcentaje era de 52 %. La diversificación económica, esperada como resultado de las inversiones y los grandes programas públicos, aún no se ha producido. El extractivismo se dinamizó sólo hasta cierto punto, pues mostró limitaciones para mayores avances. Todavía son pocos los grupos económicos locales con capacidad emprendedora y de inversión. En muchos casos, los principales sectores apoyados no se sostienen económicamente sin el apoyo del gobierno.

- **Reducción de la pobreza y de la desigualdad a un ritmo más lento que el contexto nacional.** La pobreza y la pobreza extrema han ido cayendo en el estado de Acre, disminuyendo el porcentaje de familias de bajos ingresos en general, y el número de niños con ingresos per cápita por debajo de ¼ del salario mínimo. Acompañando este proceso, también hubo una reducción en el número de personas extremadamente pobres en el estado. Pese a disminuir, la pobreza persiste en Acre y afecta a un número significativo de la población. La reducción sigue a un ritmo más lento en comparación con el contexto nacional y la Región Norte. Algo similar ocurre con la desigualdad, medida por el índice de Gini o la relación entre el ingreso del 20% más rico y el 20% más pobre: se observa que mientras que la desigualdad en Brasil ha caído sucesivamente, en Acre la caída es mucho menor (así como volátil) y la desigualdad sigue siendo más alta que en Brasil en su conjunto y en la Región Norte.
- **Pequeños aumentos en la tasa de deforestación.** Comparando la tasa actual de deforestación con la del inicio del período de caída en 2004, hubo una reducción del 58% en Acre (vs. 83% en la Amazonía Legal, reflejando las mayores reducciones en los grandes estados con mayores tasas de deforestación, Pará y Mato Grosso). Sin embargo, en los últimos cinco años, la tasa de Acre se separa de la tendencia general: mientras que, después de un ligero aumento en 2008, la tasa en el Amazonas continúa la tendencia a la baja, la deforestación de Acre ha registrado pequeños incrementos continuos. La contribución de Acre a la deforestación en la Amazonia aumentó de 1,96% en 2008 a 6,61% en 2012 y la posición de Acre cayó del tercer al quinto lugar en el ranking de los estados con la menor tasa de deforestación en el período. El periodo de este informe de evaluación llega hasta 2012. No obstante, los datos de 2013 presentan una mejoría en la tendencia de los últimos años. La deforestación en 2013 fue de 199 $Km^2$, el tercer menor incremento de la deforestación después de 2009 y 2007.
- **Acceso a servicios de salud y saneamiento.** En materia de salud, el desempeño de Acre es relativamente modesto. Al igual que en la educación, se observa que a lo largo de varias décadas esa área no contó con las inversiones necesarias. Esta realidad, sin embargo, comenzó a revertirse en el comienzo del nuevo milenio, trayendo mejorías de los índices de atención de salud de la población. Aunque se ha avanzado, no son pocos los desafíos por superar, como la concentración de servicios médicos en Rio Branco y la baja cobertura de la red de saneamiento. Según el Censo de 2010, casi dos tercios de los hogares de Acre aún carecen de este servicio público. El sistema de alcantarillado en los municipios del interior, simplemente no existe. En la capital, sólo alrededor del 22% del municipio estaría cubierta por este servicio.
- **Disminución del control social en la implementación de políticas**. A pesar de su importancia en el período inicial, el fomento de la participación y el control social en la implementación de políticas fue perdiendo importancia en los últimos años.

## RECOMENDACIONES

- **Aumentar la transparencia y los criterios técnicos para la evaluación de políticas**. El sistema de información debe permitir el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas del Estado con transparencia y propiciar el acceso por parte de la sociedad. También es importante avanzar en el análisis de la relación costo-efectividad y costo-beneficios de las políticas, planes y proyectos.
- **Apoyo condicionado para el sector empresarial.** Mantener el apoyo al sector empresarial con el enfoque de cadenas productivas, monitoreando su eficacia y estableciendo criterios claros para la reducción progresiva o eliminación de incentivos, de acuerdo con las metas establecidas. Por otra parte, se debe evaluar si las políticas de incentivos se están utilizando de manera correcta de acuerdo a los potenciales del Estado, analizando los encadenamientos de estas actividades.
- **Reducción de la pobreza.** Aumentar los esfuerzos para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Se sugiere reforzar las estrategias del Plan Acre sin Miseria para superar la pobreza extrema en las zonas rurales del estado, a partir de una planificación que tenga en cuenta los servicios ecosistémicos proporcionados por poblaciones que mantienen sus áreas forestales en la zona rural.
- **Mantener el uso de la ZEE** como una herramienta fundamental en el desarrollo de políticas, planes y programas, ampliando la base de datos de información geoespacial del estado. Teniendo en cuenta las recientes iniciativas de diversificación económica y fomento de nuevas actividades, se recomienda la elaboración de ZEEs temáticas para temas estratégicos, tales como la expansión de la piscicultura.
- **Participación y control social.** Fortalecer la actuación efectiva, continua y cualificada de los consejos y demás instrumentos de gobernanza y control social en el seguimiento de políticas, programas y proyectos.
- **Inserción en el mercado internacional**. Mantener la estrategia de inserción de Acre en el mercado internacional a través de la carretera interoceánica.

## MAIN ACHIEVEMENTS, CHALLENGES AND RECOMMENDATIONS

Below are identified the most relevant positive aspects, challenges and recommendations regarding the performance of sustainable development policies of Acre State since 1999, both in a general perspective and in each thematic area. A more detailed assessment of these results is presented in the respective thematic chapters.

- **State policies on sustainable development.** Acre was one of the first states to propose and implement an alternative development strategy for the Amazon based on the concept of sustainable development and reduced deforestation. The successful search for big partnerships to fund new public policies aimed at boosting the productive and economic base, improving the urban and rural infrastructure and strengthening the priority supply chains (forest, agriculture and livestock) contributed to advances in implementation.
- **Government targets.** The Governmental Plan 2012-2015 improved the establishment of goals to be achieved through the different programs and projects as well as the monitoring system, which will allow a deeper assessment of the governmental management system during this period.
- **Economic Growth.** The growth rate of Acre's GDP was higher than the growth rates of both national and Northern Region's GDP in the last decade. From 2002 to 2010, the State of Acre grew on average 5.8%, against the national average of 3.9%. While Brazil has experienced a cumulative growth of 37% from 2002 to 2010, and Northern Region 56%, Acre reached 59%.
- **Good liaison and coordination with the federal government.** Several of the state policies were shaped in coordination with federal policies. The partnership between the government of Acre and the federal government also contributed significantly to the opening of alternatives to set the foundations for sustainable development. Between 1999 and 2003, more than 500 agreements and contracts were signed and executed with ministries and institutions from the federal level. This convergence with national policies was also evidenced by the inclusion of areas prioritized in the state's strategic plan for housing and sanitation, in the Growth Acceleration Program (PAC) by the federal government, through the actions of the plan Acre without Poverty, in coordination with the federal plan Brazil without Poverty.
- **Ability to raise funds from external financing.** Acre obtained financing from international sources (IDB, World Bank, KfW, among others), the BNDES and the federal government for the structuring of the state and infrastructure improvements. These resources were key factors for the implementation of the state's public policies.
- **Administrative efficiency.** The Acre government also sought to make the State administration more efficient, in order not only to improve the indicators of productive, social and environmental sectors, but also to take a leap in quality management. Studies that took into account criteria such as fiscal responsibility, social indicators and popularity, qualified Acre's government from 1999 to 2002 as the second best state administration in Brazil. The capacities on resource management made a significant difference in accessing funding and federal programs.
- **Use the EEZ as a mentor in developing policies, plans and programs instrument**. The central role of the Ecological-Economic Zoning in the structuring of sustainable

development policies in Acre was established from its policy prioritization as a tool for regional planning in 1999. ZEE kept its benchmark role for public policy over time, enabled and supported the formatting of various programs and projects and a series of ground plans, investments and government decisions (eg, the creation of protected areas, prioritizing investments in strategic supply chains and fulfillment of shares regularization).

- **Low deforestation rates**. Despite the investments in paving and road rehabilitation, the state has never had high rates of deforestation, even with existing pressures. In the period 2004-2007 deforestation in Acre kept a descendent rhythm, reaching a rate below 200 km2 of deforested area per year. Between 2007 and 2012 it is possible to notice a stabilization of the rate of deforestation, with a slight increasing trend, reaching between 250 to 300 km2 of deforested area per year. No county (municipio) in the state is included in the list of the greatest deforesters in the Legal Amazon, updated annually by the Ministry of Environment since 2008.
- **Preparing for REDD +**. Acre is the state that is better prepared to implement approaches to REDD +, having established a legislative and institutional complex and appropriate framework which provided an initial investment of REDD for Early Movers Program, the German government, and enables the advancement of the other negotiations.
- **The Role of the state in economic enhancement**. In the context of an incipient private sector and with few local economic groups with entrepreneurial and investment capacities, the state actively participated in promoting economic development through incentives to the private sector and public-private partnerships , following a proposal to support supply chains . In the extractive sector, the government established several lines of support to producers associations, who had a central role in the maintenance of extractive activities and industrialization of the production. The so-called model of public -private -community partnership (PPC) was developed to structure management of programs, projects and initiatives that directly involve local communities, which are extremely important in shaping the economic, political and social structure of Acre. Another activity to support the private sector is the installation of the Export Processing Zone (EPZ ), to increase the state's potential for industrial growth and the promotion of export activities . These initiatives should serve to seize the opportunities arising from the inter-oceanic road.
- **Advances in education.** At the beginning of the new millennium, education has received more public investment for schools' infrastructure, for improving the quality of teaching and teachers' salaries. As a consequence, Acre's educational indicators began to show progress. Basic education in Acre is well ranked on national indexes, indicating that state policies undertaken in the last decade have begun to generate positive results. Other indexes (illiteracy, school performance and school coverage) have also improved in recent years.
- **Restoration and enhancement of cultural heritage (tangible and intangible).** In 1999 began the process of rescuing and enhancing the cultural origins of the people of Acre: the trajectory of Chico Mendes and the fight of the "seringueiros" for their lands and resources were established as milestones of the state's history. To highlight the sociocultural and environmental contributions to the recovery of the forest and its inhabitants, the concept of "florestania" was developed, aiming to establish a concept of citizenship that is based on the forest. This buoyed the performance of the state government, particularly in the early years of its introduction.
- **Public policies for indigenous peoples.** Acre was a pioneer in the creation of an institutional framework and the formulation of state policies for indigenous peoples. Historically, indigenous issues were the responsibility of the federal government. The sustainability proposal and "florestania", the successive changes in the duties of the federal Indian agency (National Indian Foundation - FUNAI) and the need for compensatory and mitigation measures for the paving of federal highways, emphasized the need for a more effective performance of the state, leading to the establishment of specific policies and institutional responsibilities on the subject.
- **Social participation in the design of government actions.** Similar to ZEEs planning, the Government Plan 2011-2014 was the result of a participatory process in workshops with representatives from all social sectors organized in 22 municipalities in the state, bringing together 7400 leaders from 27 social sectors.

## CHALLENGES

- **Monitoring of sustainable development-oriented state policies**. The government has a built-in monitoring and technical evaluation system for projects and management programs. It also conducts impact assessments based on public opinion surveys. However, the monitoring system is not public. Besides the lack of public access to information, it is important to mention the lack of an evaluation system of cost-benefit (or cost-effectiveness) of public policies that allows the distribution of scarce resources to investments with higher economic and social returns.
- **Economic aspects.** In the economic area three major problems can be highlighted, very interrelated: i ) the high dependence on state and external funding from the federal government ; ii ) although it has decreased in recent years, the weight of public administration in the state's economy still remains; iii ) little private sector development ( fragility of the local private sector and difficulties attracting foreign private sector) . The mitigation of these problems is the main priority of the current government. While it is possible to identify progress in these areas over the years, there is still much room for improvement. Thus, in 1999, 85 % of the budget came from transfers from the Union, and 15 % came from tax revenues. Currently, this ratio is 72 % to 28 %. Regarding participation of public administration and the low contribution of the private sector in the economy of Acre , the areas of administration , public health, education and social security accounted for 33 % of added value in the state in 2010 , while at the national level , this percentage was 16% . Another indicator shows that in 2010 the government was responsible for 48 % of jobs in the state; however, this percentage was 52 % in 1999. Economic diversification, expected as a result of investments and large public programs, has not yet occurred. Extraction was boosted only to some extent. Later it showed limitations for further advances. Also there are only few local economic groups with entrepreneurship and investment capacities. In many cases, the main sectors supported do not sustain themselves economically without government support.
- **Reduction of poverty and inequality at a slower pace than the national context.** Poverty and extreme poverty have been falling in the state of Acre, reducing the percentage of low-income families overall, and the number of children with per capita income below ¼ minimum wage. Accompanying this process, there was also a reduction in the number of extremely poor people in the state. Although declining, poverty still persists in Acre and afflicts a significant number of the population. The reduction follows a slower pace compared to the national context and the Northern Region. Something similar happens with inequality, measured by the Gini index or the ratio of the income of the richest 20% of the poorest 20%: it is observed that while inequality in Brazil has fallen successively, Acre is much slower (plus volatile) and inequality remains higher than in Brazil as a whole and in the North.
- **Small increases in the rate of deforestation**. Comparing the current rate of deforestation with the beginning of the falling of rates in 2004, there was a reduction of 58% in Acre (vs. 83% in the Amazon, mirroring the greatest reductions in Pará and Mato Grosso). However, in the last five years, Acre experienced a detachment from the general trend: while, after a slight rise in 2008, the rate in the Amazon continued in a downward trend, deforestation in Acre has recorded small increases, but continuous. Acre's contribution to deforestation in the Amazon rose from 1.96% in 2008 to 6.61% in 2012 and the position of Acre fell from third to fifth in the ranking of states with the lowest rate of deforestation in this period. The scope of the assessment covers the period 1998-2012. However data of 2013 show an improvement when comparing with the last years trend. Deforestation in 2013 reached 199 $Km^2$, the third lowest increase after 2009 and 2007.
- **Access to health services and sanitation**. In health, the performance of Acre is relatively modest. As in education, it is observed that over several decades the area has not had the necessary investments. This reality, however, began to be reversed at the turn of the new millennium, bringing improvements to rates of health care for the population. Although it has advanced, challenges still remain to be overcome, such as the concentration of medical services in Rio Branco and the low coverage of the sewerage network. According to the 2010 Census, nearly two-thirds of Acre's households lack still this public service. The sewage system in the interior municipalities simply does not exist. In the capital, only about 22% of the city is covered by this service.
- **Decreased social control of policy implementation**. Despite their importance in the initial period, fostering participation and social control of policy implementation has been losing importance over the years.

## RECOMMENDATIONS

- **Increase and technical criteria for evaluating policies.** The information system should allow monitoring and evaluation of the state public policies with transparency and enable access by society. Also important is the need to advance in the cost-effectiveness and cost-benefit analysis of policies, plans and projects.
- **Conditioned support to the business sector.** Support to the business sector with a focus on supply chains, monitoring their effectiveness and establishing clear criteria for the progressive reduction of incentives, in accordance with established goals. Moreover, assessment should be developed on whether the incentive policies are being properly directed to fulfill the state's potential, analyzing the linkages between these activities.
- **Reduction of poverty.** Increase efforts to reduce poverty and improve income distribution. It is suggested to enhance the strategies of the Plan "Acre Without Poverty" to overcome extreme poverty in rural areas of the state, through planning that considers ecosystem services provided by people who keep their forest areas in rural areas.
- **Maintain use of EEZ** as a vital tool in the development of policies, plans and programs, expanding the database of geospatial information in the state. Considering the recent initiatives to promote economic diversification and new activities, developing thematic EEZs for strategic issues such as the expansion of fish farming is recommended.
- **Social participation and control**. Strengthen effective, continuous and qualified performance of councils and other instruments of social governance and control in monitoring of policies, programs and projects.
- **Insertion in the international market.** Maintain an insertion strategy of Acre in the international market through the inter-oceanic road.

**Box 1**

### A revisão de pares nacionais e internacionais da avaliação

Conforme previsto na metodologia de trabalho, foi realizado no dia 13 de fevereiro de 2014 o evento de revisão de pares da presente avaliação. Os pares são representantes e especialistas de instituições que detém responsabilidades sobre temas correlatos aos que foram objetos da avaliação. O evento reuniu representantes dos governos estaduais do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão e Mato Grosso, bem como representantes da Costa Rica, do Peru e da Colômbia. Os participantes do evento assistiram à exposição dos resultados da avaliação e às discussões que se seguiram. Na sequência, os representantes expuseram aspectos relacionados às políticas de desenvolvimento sustentável em seus estados e países e compartilharam impressões sobre a avaliação apresentada.
Os principais pontos levantados pelos pares foram:

### Contribuições dos pares internacionais

- Turismo sustentável: Apesar das iniciativas elencadas na avaliação, constata-se que as políticas públicas para o setor ainda são frágeis. Já a experiência da Costa Rica mostra que atualmente 75% da população está envolvida em atividades relacionadas ao turismo sustentável, sendo que 75% dos ingressos gerados pelos setor permanecem no país. Desta forma, as áreas protegidas na Costa Rica atualmente podem ser mantidas não com recursos públicos, mas com os recursos gerados pelo turismo. As estratégias que permitiram esta evolução estiveram centradas no fortalecimento do setor privado, em particular, das pequenas e médias empresas do setor, e na capacitação. O Acre apresenta potenciais consideráveis para seguir o mesmo caminho. Recomendações neste sentido seriam a elaboração de uma estratégia consistente de turismo sustentável para o estado, a integração das áreas governamentais responsáveis pelo meio ambiente e pelo turismo e a busca de assessoria por parte de especialistas que atuam na área.
- Participação e controle social: Visando superar as fragilidades detectadas pela avaliação, sugere-se a convocação de um comitê de seguimento das suas recomendações, constituído por representantes dos vários segmentos da sociedade. Uma recomendação complementar é a organização de comunicações periódicas sobre a evolução da implementação das políticas de desenvolvimento sustentável no estado por este comitê.
- Algumas experiências recentes no Peru que guardam estreita relação com as iniciativas do Acre e que podem servir para trocas e intercâmbios:
- As iniciativas na área da gestão florestal e do ordenamento territorial, que envolveram uma série de experiências de descentralização e transferência de funções;
- A elaboração de uma nova Lei Florestal, que se baseia no aproveitamento integral dos recursos florestais, contemplando produtos madeireiros e não-madeireiros, a disponibilização de serviços ambientais e a redução de emissões advindas do desmatamento e da degradação florestal (REDD).
- Esta experiências permitiram acúmulos no tratamento de concessões em terras públicas e na interação com os povos indígenas, levando a um amadurecimento dos processos participativos. Também foi possível avançar na utilização de indicadores qualitativos e quantitativos e na formulação de planos de ação ambiental.
- O Peru também conta com uma série de experiências no tema pagamento de serviços ambientais, desenvolvidas no âmbito de projetos e programas com apoio internacional.
- Um tema a ser priorizado para a cooperação e troca de experiências entre o Peru e o Acre são as áreas protegidas, que estão sendo tratados com uma visão de constituição de corredores ecológicos em ambos os lados da fronteira.
- Na Colômbia, o desenvolvimento sustentável constitui um princípio constitucional, o que levou a uma série de exercícios de formulação de diretrizes, planos e programas. No entanto, enfrentam-se dificuldades ao levar estas propostas para a implementação.
- Uma abordagem correlata às iniciativas acreanas é constituída pela elaboração das Agendas 21 departamentais e municipais na região amazônica da Colômbia.
- Para a implementação, é necessário desenvolver uma visão pragmática para o conceito de desenvolvimento sustentável, uma vez que na Colômbia o mesmo se defronta com uma série de processos impactantes, que geram conflitos e tensões, tais como, por exemplo, a mineração.

### Contribuições do pares nacionais

- Na contribuição do Amapá foi destacada a importância do processo de aprendizagem ocorrido ao longo da avaliação. A atuação na implementação das políticas públicas dificulta a realização de processos concomitantes de avaliação, o que reforça a necessidade de parcerias externas para este tipo de exercício.
- A experiência de implementação acumulada pelo Acre gera responsabilidades no sentido da manutenção da posição de destaque alcançada, além do desenvolvimento de inovações adicionais.
- Para o Amapá, a troca de aprendizagens com o Acre pode propiciar avanços na superação de processos iniciados, mas ainda não concluídos no estado, tais como a realização do Zoneamento Econômico-Ecológico, o apoio ao cooperativismo e as parcerias comunitárias, o incentivo às cadeiras produtivas florestais (castanha, borracha e madeira), a gestão das florestas públicas e as iniciativas de REDD.
- O Amapá também pode oferecer aprendizados relevantes para o contexto do Acre, tais como a implementação da gestão compartilhada em mosaicos de áreas protegidas, as experiências com as redes de Escolas Família Agrícolas e a constituição de autarquias para a extensão florestal, além da implantação da universidade estadual, que oferece oportunidades para alunos vindos do interior.
- Além destes aspectos, há uma série de desafios comuns para os dois estados, tais como a interrelação com o setor privado, a implantação das Zonas de Processamento para a Exportação e a elaboração de indicadores sociais, em que cooperações e trocas poderão promover avanços.
- Uma recomendação para a continuidade dos processos de avaliação seria a constituição de plataformas de diálogo, em que fosse possível definir de forma mais detalhada os pontos em comum e específicos de cada região, além de avançar em análises mais aprofundadas e propositivas.
- O Amazonas detém uma posição pioneira na realização de uma avaliação com a mesma abordagem metodológica, que aconteceu em um momento emblemático de construção das políticas no estado. No Amazonas, o foco da avaliação esteve mais especificamente direcionado às políticas ambientais, enquanto que a abordagem adotada no Acre permite uma apreciação mais sistêmica da evolução do estado.
- O documento da avaliação e as recomendações geradas tornaram-se referências que seguem sendo utilizadas como bases de planejamento no Amazonas.
- O Maranhão ressaltou a importância da avaliação no sentido da geração de parâmetros e informações, o que também seria de grande relevância para a região da fronteira da proteção da Amazônia, em que o Maranhão se situa, juntamente com Mato Grosso e Tocantins.
- Também foi destacado o interesse na troca de experiências com o Acre, embora o Maranhão seja um estado em que a estruturação das políticas ambientais ainda seja bastante recente.
- Além de uma série de aspectos em comum com as temáticas abordadas na avaliação do Acre também seria necessário levar em conta os problemas específicos e adicionais que ocorrem no Maranhão, tais como a desertificação.
- Foi destacado que a avaliação traz uma série de recomendações e desafios que também têm validade para o Mato Grosso. Assim, as dificuldades e limitações na valorização do patrimônio amazônico são um ponto em comum para toda a região. De forma geral, estas estão mais associadas à fragilidades na formulação de projetos e na capacidade de gestão do que à falta efetiva de recursos financeiros.
- Desafios comuns também derivam da dificuldade de viabilizar a responsabilidade da sociedade como um todo pela manutenção dos bens públicos, o que também envolve a resolução de vários conflitos jurídicos.

Nos debates do evento vários participantes salientaram a importância e validade da realização de exercícios de avaliação das políticas públicas de desenvolvimento sustentável, recomendando a sua extensão para outras partes da região amazônica.

# Introdução

## 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL

Desde a sua popularização no final da década de 1980, o conceito do desenvolvimento sustentável tem sido objeto de inúmeras discussões e controvérsias, referentes tanto aos seus conteúdos teóricos quanto a iniciativas de implementação e concretização através de políticas públicas.

A presente avaliação das experiências de implementação de politicas públicas no Estado do Acre a partir de 1999 aborda esta temática no contexto específico da região amazônica, onde a mesma está associada ao desafio da conservação das florestas tropicais.

Com a análise do Acre pretende-se, além de contribuir para a evolução da implementação destas políticas no próprio estado, gerar reflexões que permitam inserir as experiências do estado no contexto maior da Amazônia, buscando identificar as particularidades que favoreceram ou dificultaram a implementação das políticas de desenvolvimento sustentável no estado, mas também as lições que podem inspirar as trajetórias de outras regiões amazônicas.

Para tanto, é necessário levar em conta que, com 164.221 km², o Acre é um estado de pequena extensão territorial no contexto amazônico. Sua área corresponde a apenas 4% da Amazônia Brasileira e a 1,9% do território nacional (Governo do Acre / Sema 2006: 37). Sua localização no extremo oeste do Brasil contribuiu para que a sua incorporação aos circuitos econômicos tenha se dado há apenas cem anos. O primeiro ciclo de exploração da borracha transformou o território de ocupação exclusivamente indígena e levou à sua integração definitiva ao território brasileiro, acompanhada da migração nordestina e do estabelecimento da economia e cultura seringueira. No entanto, esta fase foi rapidamente sucedida por um longo período de isolamento geográfico e econômico, o que tornou a acontecer após o segundo efêmero boom da borracha na década de 1940. A partir de 1970 a implantação da infraestrutura rodoviária no âmbito das políticas de ocupação da Amazônia tornou o Acre acessível à expansão da pecuária. Associada ao desmatamento para a abertura de fazendas, esta expansão gerou uma forte resistência, levando à constituição dos movimentos sociais e à emergência de lideranças – entre as quais a mais emblemática foi Chico Mendes – que a partir do fim da década de 1980 começaram a ocupar as instâncias políticas do estado.

A partir de 1999 o Governo do Acre passa a pautar suas políticas públicas por um conceito abrangente de sustentabilidade, dando início à implementação das políticas de desenvolvimento sustentável que são objeto da presente avaliação. A manutenção desta proposta conceitual desde então constitui um quadro de continuidade política e uma trajetória de implementação pouco comuns no contexto brasileiro.

Para a Amazônia, o Acre representa um palco de experiência e teste em direção a um modelo de desenvolvimento socioeconômico não pautado pelo desmatamento. Estreitamente associado ao histórico e à atuação da sociedade civil, o modelo também possibilita a análise de uma série de experiências de governança e participação social.

No entanto, a implantação das políticas de desenvolvimento sustentável no Acre não representa um processo de trajetória linear (ver Tabela 1). Ao longo dos anos de implementação, os conceitos e as propostas estiveram expostos a testes de campo e às interpretações e prioridades específicas daqueles que os lideraram. Desta forma, sofreram modificações e geraram lições aprendidas. Esta análise busca promover uma sistematização transversal e diacrônica da evolução da experiência acreana, sempre considerando que a mesma segue em andamento e enfrenta novos desafios.

O quadro a seguir busca elencar de forma sucinta as principais características das diferentes etapas de implementação das políticas de desenvolvimento sustentável no estado.

**Tabela 1:** Caracterização dos períodos de governo do Estado do Acre desde 1999

| Período | Fatos mais relevantes |
|---|---|
| 1999-2002 | • Profunda reestruturação do governo estadual, visando a incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas.<br>• Conclusão da primeira fase do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), numa escala de 1:1.000.000, com o objetivo de torna-lo o principal mecanismo orientador das políticas públicas.<br>• É proposta a transformação da base econômica do estado no sentido do estabelecimento de uma economia florestal. São estabelecidas várias medidas pioneiras de conservação e uso sustentável da floresta, entre estas, o subsídio à extração de borracha e outros apoios a produtos florestais não-madeireiros.<br>• Paralelamente, iniciam-se investimentos significativos na melhoria da infraestrutura, com destaque para o asfaltamento das rodovias federais, que possibilitam a interligação leste-oeste do estado (BR 364) e a conexão do Brasil com o Peru através da Estrada do Pacífico (BR 317).<br>• Ampliação da cobertura do sistema de saúde e investimentos na melhoria da infraestrutura urbana, especialmente na capital Rio Branco.<br>• Preparação e início da execução de grandes programas de investimentos com recursos nacionais (BNDES) e internacionais (BID).<br>• Ênfase na criação de instâncias de participação e controle social por parte das organizações da sociedade civil (ONGs, sindicatos).<br>• No âmbito cultural, as ações foram dirigidas a elevar a autoestima (ativo intangível) da população acreana, buscando fortalecer a sua identificação com a floresta (conceito de “florestania”, baseado em uma associação da cidadania à floresta). |
| 2003-2006 | • Continuidade das políticas do período anterior, com maior foco na sua implementação.<br>• Na área econômica é fortalecido o apoio à estruturação de cadeias produtivas, incluindo a promoção de iniciativas de caráter público-privado. |

| Período | Fatos mais relevantes |
|---|---|
| 2007-2010 | • Continuidade da orientação das políticas públicas e das diretrizes estratégicas do desenvolvimento sustentável do estado (base econômica florestal, apoio às cadeias produtivas, etc.).<br>• Após a conclusão da segunda fase do ZEE, na escala 1:250.000, em 2006, o mesmo é transformado em Lei Estadual e dá-se início à sua implementação.<br>• Realização de investimentos significativos na área de educação.<br>• Continuidade da implementação de grandes programas com recursos do BNDES e preparação de um programa com o Banco Mundial (Proacre).<br>• Ações estruturantes no âmbito do patrimônio cultural (bibliotecas, museus, recuperação de espaços públicos como praças e parques).<br>• As mudanças climáticas passam a ser incorporadas na agenda ambiental do estado.<br>• Elaboração da Política de Valorização dos Ativos Ambientais (PVAA), prevendo a regularização de passivos, a recuperação de áreas alteradas e uma proposta de incentivo à provisão de serviços ambientais. |
| 2010-2013 | • Reorientação da política econômica, com foco no beneficiamento e na industrialização da produção, incluindo uma maior participação do setor privado e o fomento a atividades exportadoras, com a instalação de uma Zona de Processamento de Exportações (ZPE).<br>• Forte apoio à diversificação produtiva, especialmente à cadeia produtiva da piscicultura através de abordagens público-privado-comunitárias.<br>• No âmbito social, as ênfases principais são os investimentos em habitação, infraestrutura urbana e o combate à pobreza extrema (Programa Acre sem Miséria), abrangendo também o apoio a microempresários.<br>• Diminuição da ênfase na participação e no controle social em várias iniciativa. |

Fonte: Elaboração própria

## I.2. METODOLOGIA E ESCOPO DA AVALIAÇÃO

A presente avaliação baseia-se na metodologia que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adota nas avaliações de desempenho ambiental de seus países membros[1]. A aplicação desta metodologia tem conseguido, com sucesso, contribuir à melhoria das políticas ambientais e à sua coordenação e coerência com as políticas econômicas, setoriais e sociais que afetam o meio ambiente. Os países avaliados têm a oportunidade de mostrar, tanto internamente como a outros países, os seus esforços, avanços e resultados na proteção ambiental em um contexto de diálogo, participação e transparência.

Nessas avaliações são analisadas as condições ambientais, as pressões sobre o meio ambiente e as respostas dos setores público e privado visando atingir os objetivos formulados e cumprir os compromissos internacionais de proteção ambiental e uso sustentável dos recursos naturais. A integração do meio ambiente com a economia, os aspectos sociais e os setores relevantes constitui uma das características mais importantes da metodologia. Tendo presente a importância atribuída às inter-relações entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais, pode-se falar de uma análise da sustentabilidade do desenvolvimento.

Um dos aspectos mais importantes da metodologia é a distinção entre intenções, ações e resultados. A avaliação enfatiza os resultados, isto é, a efetividade das ações. Também analisa a eficiência na consecução dos objetivos, o que implica levar em consideração os custos envolvidos. A análise dos resultados é realizada no contexto das pressões das atividades econômicas sobre o meio ambiente no âmbito do marco pressão-estado-resposta. Não faz parte dos propósitos da metodologia a comparação entre os países, mas, sim, a troca de experiências baseada na confiança mútua.

É importante levar em conta que os resultados alcançados podem ser fruto da intervenção de várias instâncias, abrangendo desde as diferentes esferas governamentais até os atores privados ou da sociedade civil. Embora o foco da avaliação esteja na aferição da incidência das políticas públicas, em muitos casos a distinção das contribuições específicas dos diferentes atores demandaria estudos mais aprofundados, além de depender da disponibilidade de informações para a análise de cada área. No caso da presente avaliação, estas particularidades resultaram em pequenas diferenças nos enfoques temáticos. Estes, por exemplo, são mais pautados pela interpretação de resultados e impactos que podem ser depreendidos de estatísticas e outras fontes de dados no caso das áreas social e econômica, enquanto que a área ambiental está mais orientada à avaliação das políticas públicas, baseadas nos insumos gerados pelas entrevistas realizadas e por fontes documentais.

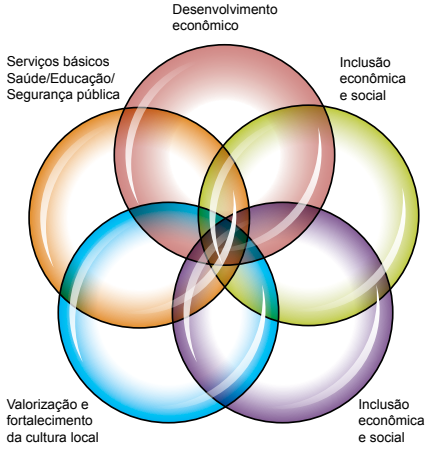
A equipe avaliadora, constituída por técnicos e consultores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da *Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GIZ), vem ao longo dos últimos anos realizando avaliações de políticas de desenvolvimento sustentável no Brasil, seguindo a metodologia descrita acima. A primeira iniciativa ocorreu no Estado do Amazonas, a partir de negociações iniciadas em 2007. A avaliação do Estado do Amazonas foi publicada no documento "Análise Ambiental e de Sustentabilidade do Estado do Amazonas"[2], que traz uma série de recomendações nos mais variados temas abrangidos pelas políticas de sustentabilidade. Entre 2009 e 2010, foi realizada uma nova avaliação, com foco na implementação das recomendações, publicada no documento "Evolução das Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Estado de Amazonas 2006 a 2009"[3].

Entre 2010 e 2011, a equipe, por solicitação do governo brasileiro, realizou a avaliação da segunda fase do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Essa avaliação ocorreu no âmbito da revisão do referido plano e foi considerada bastante útil para o aperfeiçoamento das estratégias de redução e controle do desmatamento[4].

Em 2012, o Governo do Estado do Acre solicitou que as instituições Ipea, Cepal e GIZ procedessem à avaliação das políticas acreanas de desenvolvimento sustentável. Após negociação entre as partes, ficou estabelecido o escopo da avaliação, abarcando cinco campos temáticos, de acordo com as estratégias adotadas pelo atual governo estadual. Embora todas as áreas tenham sido abordadas na avaliação, foram priorizadas e analisadas com maior profundidade aquelas mais vinculadas à área ambiental, seguindo o esquema habitual deste tipo de avaliação. As cinco áreas são:

a) desenvolvimento econômico;
b) inclusão econômica e social;
c) conservação dos recursos naturais;
d) valorização e fortalecimento da cultura local;
e) serviços básicos: saúde, educação e segurança pública.

**Figura 1:** Campos temáticos do desenvolvimento sustentável no Estado do Acre




Fonte: Governo do Acre

**1.** A OCDE é uma organização internacional de 34 países, que procura fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais. A maioria dos membros da OCDE são economias com um elevado PIB per capita e alto Índice de Desenvolvimento Humano (cf. http://www.oecd.org).

**2.** http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/29161/LC-W126.pdf

**3.** http://www.cepal.org/dmaah/publicaciones/sinsigla/xml/1/43661/PUBLICACI%C3%93N_AMAZONAS_REV_FINAL.pdf

**4.** http://www.cepal.org/dmaah/publicaciones/sinsigla/xml/7/45887/IPEA_GIZ_Cepal_2011_Avaliacao_PPCDAm_2007-2011_web.pdf

Também foram definidas as seguintes etapas de trabalho:

- Levantamento de informações e dados;
- Realização de missões de campo, com foco nas entrevistas com atores sociais relevantes;
- Compilação de dados e informações;
- Análise e produção do relatório de avaliação;
- Discussão do relatório com o governo estadual e
- Realização de uma oficina, denominada "diálogo entre pares", na qual almeja-se a participação de outros estados brasileiros, da sociedade civil e mesmo de representantes de governos estaduais de outros países.

Este relatório, portanto, foi preparado com as informações disponibilizadas pelo estado, completadas com insumos adicionais levantados durante as missões de campo e através de análise documental. A qualidade dos dados pode variar e os períodos por eles cobertos muitas vezes são desiguais. A consequência é certa indefinição quanto ao período de avaliação. De forma geral, o ano de 1999 é tomado como marco inicial da avaliação, mas há uma ênfase maior na análise do período mais recente, de 2007 em diante. A vantagem é que desta forma o trabalho pode constituir a linha de base para futuras avaliações.

Algumas recomendações do relatório estão direcionadas para contribuir à melhoria da disponibilidade de informações. Entre estas, está a de estabelecer metas específicas a serem atingidas pelas políticas de desenvolvimento sustentável e sistemas de indicadores que permitam medir os avanços, já que em muitos casos não é possível comparar os resultados com metas propostas com anterioridade, dificultando análises de efetividade e eficiência. Para superar este problema, a avaliação tem se concentrado nas mudanças realizadas e na evolução dos indicadores disponíveis.

**Box 2**

### Da floresta ao governo: os movimentos sociais e as políticas públicas no Acre

As origens das propostas de desenvolvimento sustentável no Acre estão fortemente associadas às iniciativas construídas pelos movimentos sociais e pelas organizações da sociedade civil. O histórico desta atuação ganhou projeção nacional e internacional já na década de 1980, não somente pelo desfecho trágico da trajetória de uma de suas principais lideranças – o seringueiro e sindicalista Chico Mendes –, mas também por constituir uma das primeiras experiências em que as lutas por direitos territoriais de populações tradicionais foram estrategicamente associadas com as iniciativas de conservação das florestas tropicais.

Na sequência, vários dos protagonistas desta história, juntamente com muitos outros atores que se agregaram ao processo, constituíram um panorama diversificado de organizações da sociedade civil, que vem atuando nas questões sociais e ambientais e suas interfaces no Acre desde então. Quando o amadurecimento político permitiu que em 1999 as propostas de desenvolvimento sustentável passassem a pautar a atuação do governo estadual, estas ideias e experiências foram levadas para o âmbito das políticas estaduais. Além disso, um grande número de quadros destas organizações foi convocado a compor os órgãos estaduais como gestores.

Esta dinâmica teve impactos diferenciados: particularmente nos anos iniciais, havia uma grande ênfase na construção participativa das políticas públicas, levando ao estabelecimento de mecanismos de governança, como conselhos e comitês, realização de consultas, etc. Ao mesmo tempo, houve uma série de iniciativas de incorporar as experiências dos movimentos e organizações a estas políticas públicas, adequando propostas conceituais, dando escala a projetos piloto, etc. A percepção de que o governo estadual seria o instrumento de concretização das propostas desenvolvidas pelos movimentos sociais e pela sociedade civil constitui um elemento estruturante da atuação do governo.

No entanto, após poucos anos evidenciaram-se vários desafios relacionados a esta suposta ampla convergência. Um deles decorre da histórica carência de recursos humanos capacitados no Acre, que afeta tanto as instâncias governamentais como não-governamentais no estado. A incorporação dos quadros das organizações da sociedade civil aos órgãos de governo fez com que várias das organizações da sociedade civil tivessem dificuldades em recompor os seus corpos técnicos. Outro efeito foi a dificuldade de atuação das instâncias de governança e controle social, em que em muitos casos houve constrangimento em acompanhar criticamente a atuação de um governo que representava e implementava as propostas defendidas pela sociedade civil. Além disso, em muitos casos as experiências das organizações não puderam ser facilmente transpostas para o âmbito das políticas públicas, o que constitui um desafio relacionado não somente às escalas, mas também ao ritmo de implementação e aos mecanismos específicos da atuação governamental, tais como regras orçamentárias, responsabilidade fiscal e outros mais.

Nos últimos anos, finalmente, particularmente as organizações da sociedade civil que atuam em questões ambientais foram atingidas pelas mudanças no cenário internacional, que levaram à redução do acesso às tradicionais fontes de apoio e fomento internacional às iniciativas de conservação e uso sustentável. Várias organizações passaram a optar por concorrer a licitações governamentais para a implementação das políticas públicas como meio de viabilizar a continuidade de sua atuação. Embora a estratégia tenha tido sucesso em vários casos, por outro lado, o relacionamento contratual nem sempre é compatível com o papel de controle social que as organizações assumem para si.

A própria ênfase no funcionamento das instâncias de governança parece ter passado por mudanças nos anos mais recentes, mesmo que este diagnóstico não valha para a totalidade das áreas governamentais. Da mesma maneira que foram reportados vários casos de conselhos não-atuantes ou esvaziados e pouca abertura às propostas das sociedade civil, também foram identificadas casos como, por exemplo, a estruturação do Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais (Sisa), que segue contando com um acompanhamento ativo e propositivo do coletivo dos conselhos.

# 2

# Gestão territorial e ambiental

## 2.1. INTRODUÇÃO

Neste eixo serão abordadas as políticas de gestão territorial e ambiental do Estado do Acre. O marco inicial do tratamento conjunto destas temáticas é constituído pelo início da elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) em 1999.

A estruturação das políticas de desenvolvimento sustentável e da gestão territorial contou com contribuições importantes das instituições ambientais, o que se manifestou, por exemplo, na coordenação técnica dos trabalhos de elaboração do ZEE pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema).

Os esforços de compatibilizar as políticas de ocupação, uso econômico e conservação traduziram-se em uma série de interfaces na atuação governamental. Do ponto de vista institucional, isto se manifestou na inclusão das áreas ambiental e produtiva em "sistemas" temáticos no organograma do governo estadual, geralmente sob a coordenação da Secretaria de Planejamento (Seplan), favorecendo a sua atuação integrada. Atualmente, as áreas de resultado de desenvolvimento econômico e meio ambiente compõem conjuntamente o eixo estratégico de economia sustentável no estado.

O histórico institucional da área ambiental e territorial foi dinâmico. Embora o estado contasse com a existência do Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac) desde 1986, com o Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente desde 1992 e com a Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente a partir de 1997 (inicialmente Sectma, atualmente Sema), foram os programas e projetos iniciados a partir de 1999 que possibilitaram um fortalecimento institucional mais efetivo da área. Desta forma, foram criadas a Secretaria de Floresta (SEF) em 1999 e o Instituto de Terras do Acre (Iteracre) em 2001. Em 2007, a Sema foi separada Imac e em 2011 ainda foi criado o Instituto de Mudanças Climáticas (IMC). A interface com as atividades produtivas vem sendo trabalhada principalmente pelas secretarias dedicadas ao apoio à produção e à extensão rural (atualmente Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar – Seaprof).

Paralelamente à consolidação institucional foram estabelecidos os principais marcos normativos referentes à gestão ambiental e territorial, entre os quais se destacam:

- Lei 1.117/1994: Política Ambiental do Estado do Acre
- Lei 1.277/1999: Subvenção econômica aos produtores de borracha natural bruta
- Lei 1.426/2001: Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas e Conselho Florestal Estadual
- Lei 1.492/2003: Conselho Estadual Indígena
- Lei 1.500/2003: Política Estadual de Recursos Hídricos
- Lei 1530/2004: ICMS Verde
- Lei 1.787/2006: Concessão de Direitos Reais de Uso nas Florestas Públicas Estaduais
- Lei 1.904/2007: Zoneamento Ecológico-Econômico
- Lei 2.025/2008: Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares
- Lei 2.308/2010: Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais

O acompanhamento e o controle social das políticas públicas levaram ao estabelecimento de três conselhos de alcance geral na área ambiental: o Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia – Cemact, o Conselho Florestal Estadual – CFE e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Florestal Sustentável – Cdrfs, que em muitos casos deliberam conjuntamente. Além disso, vários programas e políticas contam com conselhos específicos.

Os grandes temas ambientais priorizados na atuação governamental do estado vêm sendo o uso sustentável dos recursos florestais e a sustentabilidade das atividades produtivas e, mais recentemente, a gestão dos impactos das mudanças climáticas e os problemas ambientais urbanos.

A evolução institucional na esfera estadual correspondeu a uma paulatina estruturação de políticas, programas e instrumento de gestão ambiental e territorial, sendo que as evoluções mais recentes verificam-se nas áreas de mudanças climáticas e de gestão de riscos ambientais.

No entanto, estes esforços se deram em um contexto de muitas fragilidades operacionais. Nos primeiros anos após 1999 as atenções estiveram centradas na reconstrução dos órgãos governamentais e no estabelecimento de novas estruturas. Os recursos próprios do estado nestas áreas mostravam-se bastante escassos, de modo que a estruturação em termos de infraestrutura e equipamentos e até mesmo de diárias para o deslocamento de pessoal dependiam fortemente dos recursos aportados por programas e projetos. As iniciativas de ampliar a sustentabilidade financeira dos órgãos mostravam que o potencial para o recolhimento de taxas, estabelecimento de compensações, etc. no estado era reduzido.

As limitações também afetavam a disponibilidade de recursos humanos, tanto em termos quantitativos como qualitativos, de modo que, particularmente nos primeiros anos, os programas com apoio externo também viabilizavam a disponibilização de recursos humanos para a implementação de atribuições permanentes na implementação das políticas públicas. Não obstante, o estado empreendeu esforços na paulatina composição dos seus quadros ao longo dos anos, por exemplo, através da realização de concursos.

Além das ações empreendidas por iniciativa do próprio estado, cabe também mencionar a implementação de ações resultantes da descentralização de atribuições federais na gestão ambiental e florestal durante os últimos anos, na medida em que o estado passou a assumir uma série de tarefas que anteriormente estavam alocadas na esfera federal (por exemplo, o repasse sucessivo das autorizações de desmatamento e queimada entre 1999 e 2003 e a descentralização da gestão florestal a partir de 2006). De forma geral, o relacionamento com os órgãos federais deu-se sem grandes atritos. Em relação à descentralização de atribuições da gestão ambiental aos municípios, o processo foi iniciado, mas devido à fragilidade institucional dos mesmos, os avanços ainda são modestos. (cf. Costa 2011). Destaca-se neste quadro o município de Rio Branco, que já conta com quadro institucional, marcos normativos e atuação estabelecida, mas ainda não avançou significativamente no recebimento de atribuições, por exemplo, de licenciamento.

Foto 1: Floresta amazônica no Estado do Acre

## 2.2. DINÂMICA DO DESMATAMENTO NO ESTADO DO ACRE[5]

A prevenção e o controle do desmatamento é uma questão de primeira ordem para as políticas ambientais de todos os estados amazônicos, incluindo também a atuação do governo federal no tema. O presente capítulo visa contribuir com uma interpretação das informações disponíveis sobre a evolução do desmatamento no Acre.

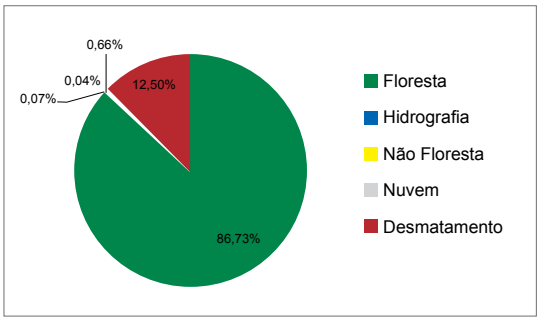
Neste análise deve ser considerada tanto a evolução estadual frente aos estoques florestais remanescentes, quanto a participação do estado no total das áreas derrubadas em toda a Amazônia Legal.

Para a análise a seguir são utilizados os dados do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélite (Prodes), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), que gera os dados usados oficialmente pelo governo brasileiro. Além de viabilizar comparações a nível nacional e entre os estados, os dados do Prodes são utilizados para o estabelecimento e a mensuração das metas da Política Nacional de Mudanças Climáticas e dos planos nacional e estaduais de prevenção e controle do desmatamento.

Cabe destacar que em 2008 foi criada pelo governo do estado a Unidade Central de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto do Governo do Acre (Ucegeo), visando gerar e gerenciar dados geoespaciais no estado. A Ucegeo utiliza uma metodologia diferente de mensuração do desmatamento, com base em uma área mínima mensurável de 0,54 ha, enquanto que a área mínima mensurada no âmbito do Prodes é de 6,25 ha (cf. também capítulo II.4.1). Nesta base, a Ucegeo estabeleceu uma série histórica de desmatamento no estado a partir de 1988, revisada em 2009 (cf. Governo do Acre / Ucegeo 2013). No entanto, as diferenças metodológicas não permitem uma compatibilização ou comparação imediata entre as duas duas abordagens. Para algumas situações, estas diferenças serão apontadas a seguir.

Pela metodologia Prodes, a dinâmica do desmatamento no Acre consumiu até 2012 uma área de cerca de 20.507 km², equivalente a 12,5% de suas florestas (cf. figura 2). Desse total, 1.713 km² (já incluindo os novos limites da linha Cunha Gomes, ver explicação adiante) foram derrubados entre os anos de 2006 e 2012, o que representa 8,3% do acumulado.

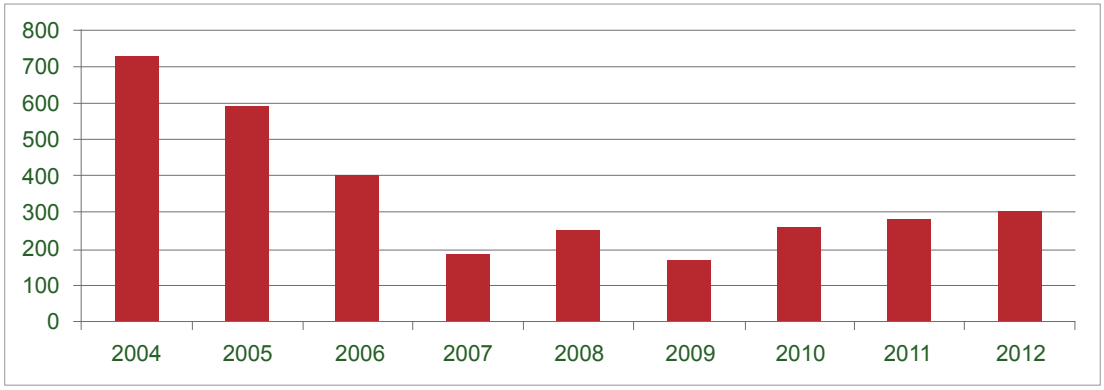
**Figura 2:** Desflorestamento e Estoques Florestais no estado do Acre até 2012




Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Prodes/Inpe

Se entre 2004 e 2007 a derrubada de florestas estava em queda, esta voltou a aumentar no período seguinte, entre 2008 e 2012, à exceção apenas do ano de 2009 (cf. figura 3). Este novo aumento, contudo, não ocorreu no mesmo patamar e ritmo que caracterizaram as décadas de 1980, 1990 e 2000, quando ocorreram 91,7% de todo o histórico do corte raso registrado pelo Inpe. O que chama atenção é que de 2010 para 2012 a média de área desmatada variou entre 250 e 300 km². Não é uma média desprezível, embora dentro do cenário de meta estabelecido para o período pelo Plano Estadual de Combate ao Desmatamento (ver capítulo 3.5).

**Figura 3:** Áreas desmatadas anualmente no Acre (km²)




Fonte: Elaboração própria baseada em dados do PRODES/Inpe

**5.** O escopo do relatório abrange até 2012. Porém os dados de 2013 apresentam uma melhoria na tendencia dos ultimos anos. O desmatamento em 2013 atingiu 199 Km2, o terceiro menor incremento anual do desmatemento depois de 2009 e 2007.

Detalhando um pouco mais a dinâmica interna do desmatamento no estado, observa-se que a redefinição da Linha Cunha Gomes, que marca a divisa dos estados do Acre e do Amazonas, em 2008 – acrescentando quase 1,2 milhão de hectares a seu território –, não significou aumento expressivo na taxa de corte raso. No período de 2006 a 2012, o limite antigo do estado experimentou 1.644 km² de área desmatada, enquanto que a área acrescida pela redefinição da Linha Cunha Gomes, no mesmo período, registrou 70 km² de desmatamento. Ou seja, a incorporação do novo limite territorial representou um aumento de apenas 4,25% ao total da área desmatada no estado, que passou a ser de 1.713 km².

Quase metade (48%) do desmatamento verificado no estado entre 2006 e 2012 está concentrado em apenas cinco municípios, sendo que Sena Madureira vem apresentando os maiores índices de corte da floresta, conforme a tabela 2 abaixo. Além desses, também o município de Xapuri passou a registrar aumento no corte das florestas a partir de 2010, saindo de 6 km² para 18 km² em 2012, o que corresponde a um aumento de 300%.

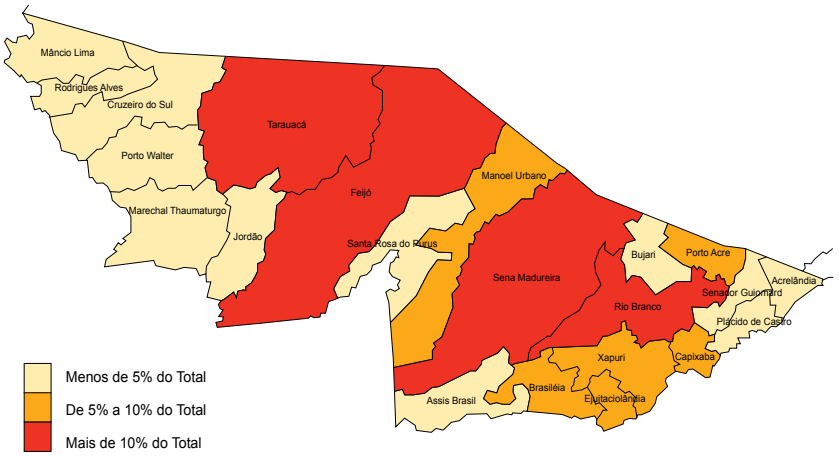
**Tabela 2:** Principais municípios do Acre com área desmatada no período 2006-2012

| Municípios | Área desmatada (km²) | Participação no total do desmatamento no estado (%) |
|---|---|---|
| Sena Madureira | 219 | 12,7 |
| Rio Branco | 185 | 10,8 |
| Tarauacá | 164 | 9,6 |
| Feijó | 155 | 9,0 |
| Acrelândia | 102 | 6,0 |
| VIII. Total | 825 | 48,2 |

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Prodes/Inpe

A figura 4 classifica os municípios quanto à sua participação no desmatamento no Acre em 2012, destacando-se que quatro dos cinco municípios que mais desmataram entre 2006 e 2012 figuram como os mais dinâmicos no corte das florestas.

**Figura 4:** Participação dos municípios no total de área desmatada de 2006 a 2012




Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Prodes/Inpe

Nota-se ainda que a região do Baixo Acre (nordeste do estado) concentra os municípios com o menor percentual de floresta remanescente. Acrelândia, por exemplo, mantém apenas 40% de suas florestas, tendo apresentado uma média de 14 km² anuais de corte raso entre 2006 e 2012, numa trajetória de aumento apenas interrompida em 2012. De igual modo, o município de Capixaba conta apenas com 50% de suas florestas remanescentes. Além disso, desde 2010 o desmatamento vem aumentando no município, chegando a 15 km² em 2012.

Com relação ao tamanho das áreas desmatadas, há tradicionalmente no Acre uma percepção de grande relevância dos pequenos desmatamentos. Como em toda a Amazônia, as ações de controle levaram a uma queda dos médios e grandes polígonos após 2004, mas não apresentaram a mesma efetividade em relação às pequenas áreas, que, portanto, aumentaram a sua participação percentual no total desmatado. No entanto, em relação a esta participação, verifica-se uma diferença entre os dados apurados pelo Prodes e pela Ucegeo.

Pela metodologia do Prodes, até 2006, a participação da área dos pequenos polígonos de até 6,5 hectares no total da área desmatada no estado variava entre 36% (em 2004) e 27% (em 2006). A partir de 2007, essa participação caiu drasticamente, chegando a apenas 4% em 2012. Enquanto isso, a participação dos polígonos de 6,5 a 12 hectares no total da área desmatada cresceu de 21% em 2004 para 55% em 2012. E os polígonos de 12 a 25 hectares tiveram sua participação ampliada de 19%, em 2004, para 30%, em 2012. Por esta abordagem, atualmente dinâmica do desmatamento acreano é preponderantemente formada por polígonos entre 6,5 e 25 ha, representando 80% da área desmatada em 2012. Vale lembrar, todavia, que os dados do Prodes somente registram polígonos menores de 6,25 ha quando esses estão próximos de áreas desmatadas maiores ou daquelas já derrubadas, e, portanto, é possível que essa classe esteja com "subregistro".

Já os dados publicados recentemente pela Ucegeo, indicam que a participação de polígonos menores que 6 hectares foi de 96,9% em 2011 e 93,5% em 2012, enquanto que a participação na área desmatada foi de 81,1% em 2011 e 66,4% em 2012 (Governo do Acre / Ucegeo 2013).

O contraste entre as duas fontes em relação a esta temática aponta para a necessidade de uma análise e comparação mais detalhada entre os dados gerados pelas duas metodologias, visando auxiliar a compreensão do fenômeno.

As áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação) continuam servindo como barreiras ao avanço do desmatamento no estado, protegendo cerca de 47% das florestas remanescentes. Essas áreas registraram os menores índices de desmatamento no período. Por exemplo, em 2012, o desmatamento nas terras indígenas contribuiu com apenas 1% para o total da área desmatada no estado, enquanto as unidades de conservação de proteção integral não tiveram nenhuma participação (0%) e as unidades de conservação de uso sustentável contribuíram com 9% (24 km²), conforme a tabela abaixo.

**Tabela 3:** Evolução do desmatamento no Acre, por classe fundiária (2006 a 2012)

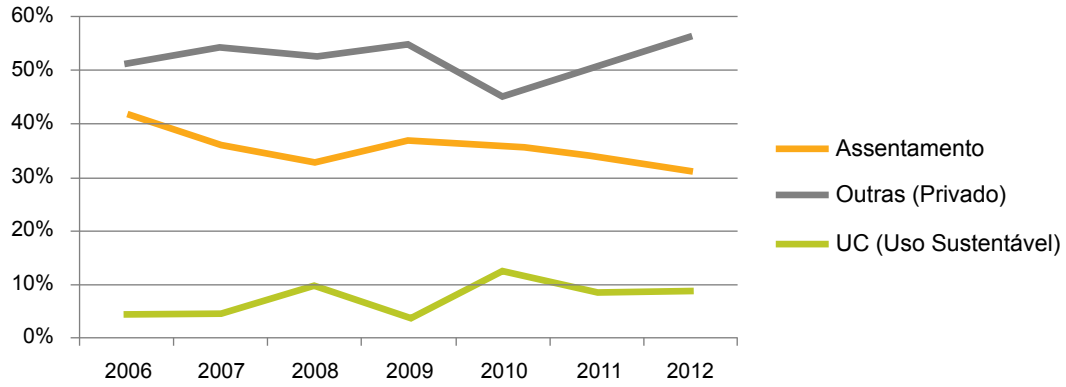
| Legenda | Desmat. 2006 (Km²) | % | Desmat. 2007 (Km²) | % | Desmat. 2008 (Km²) | % | Desmat. 2009 (Km²) | % | Desmat. 2010 (Km²) | % | Desmat. 2011 (Km²) | % | Desmat. 2012 (Km²) | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Terras Indígenas | 1 | 0% | 1 | 1% | 4 | 1% | 2 | 1% | 6 | 2% | 3 | 1% | 2 | 1% |
| UC (Prooteção Integral) | 0 | 0% | 1 | 1% | 3 | 1% | 1 | 0% | 5 | 2% | 6 | 2% | 0 | 0% |
| Assentamento | 97 | 42% | 59 | 36% | 95 | 33% | 60 | 37% | 96 | 36% | 101 | 34% | 84 | 31% |
| Glebas Federais | 5 | 2% | 5 | 3% | 5 | 2% | 5 | 3% | 4 | 2% | 7 | 2% | 8 | 3% |
| UC (Uso Sustentável) | 10 | 4% | 8 | 5% | 27 | 9% | 6 | 4% | 33 | 13% | 27 | 9% | 24 | 9% |
| Outras (Privado) | 119 | 51% | 89 | 55% | 154 | 53% | 89 | 55% | 122 | 46% | 153 | 51% | 154 | 56% |
| **TOTAL** | **231** | | **163** | | **288** | | **162** | | **266** | | **297** | | **272** | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

De outro lado, os assentamentos de reforma agrária contribuíram com 41% de todo o histórico do desmatamento acreano no período de 2006 a 2012. Contudo, essa participação vem caindo ao longo dos últimos anos, saindo de 42% em 2006 para 31% em 2012. Entre as categorias de assentamentos de reforma agrária, os Projetos de Assentamentos (PAs) são os que menos detêm áreas remanescentes de florestas: 50%. O Projeto de Assentamento Pedro Peixoto é o campeão do desmatamento dessa modalidade fundiária desde 2004, sendo que em 2012 apenas 27% de suas florestas remanesceram.

A categoria fundiária "outros" (que inclui os títulos privados, que se referem a um número significativo de pequenas propriedades) teve sua participação ampliada de 51% para 56% no mesmo período. As áreas desmatadas em glebas federais representam 12% do total de área desmatada entre 2006 e 2012. À medida que os assentamentos vêm diminuindo sua participação no cômputo do desmatamento, essa categoria foi aumentando sua contribuição (cf. figura 5).

**Figura 5:** Contribuição dos assentamentos, unidades de conservação de uso sustentável e áreas privadas para o desmatamento no Acre




Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

As áreas adjacentes às estradas, sobretudo às rodovias federais, sempre sofreram pressão por desmatamento. Isso ocorre em toda a Amazônia e no Acre não é diferente. Até 2004, a derrubada de áreas situadas a uma distância de até 20 km das rodovias representava 85% da área desmatada no estado, mas essa participação tem caído ao longo do tempo, sendo que em 2012 foi de 70%, o que pode ser explicado em parte pela diminuição das áreas florestais (cf. tabela 4).

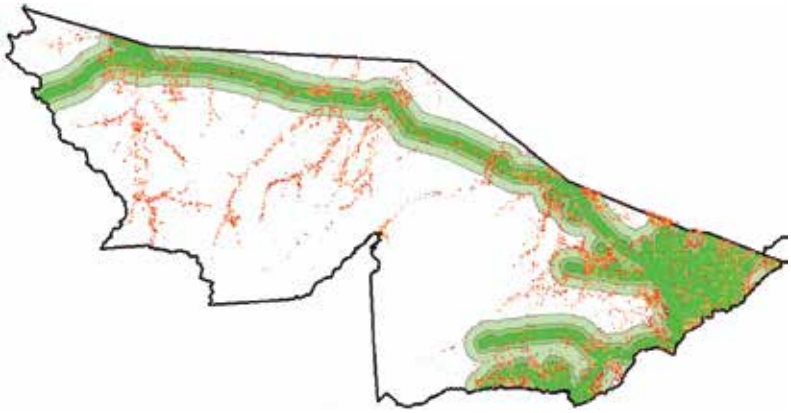
**Tabela 4:** Total de área desmatada por proximidade de rodovias no Acre

| | Área (total) | floresta | % | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Estado | 164.169 | 142342 | 87% | 788 | 721 | 235 | 166 | 292 | 166 | 270 | 307 | 277 |
| **Total em km2 nas rodovias** | | | | | | | | | | | | |
| 5km distância | 22.603 | 10.327 | 46% | 339 | 321 | 104 | 53 | 84 | 53 | 59 | 75 | 70 |
| 10km distância | 35.974 | 20.373 | 57% | 513 | 462 | 148 | 89 | 135 | 88 | 113 | 140 | 132 |
| 20km distância | 56.699 | 38.611 | 68% | 671 | 594 | 198 | 122 | 202 | 121 | 169 | 205 | 193 |
| **Percentuais em relação ao total do estado** | | | | | | | | | | | | |
| 5km distância | 14% | 7% | | 43% | 44% | 44% | 32% | 29% | 32% | 22% | 24% | 25% |
| 10km distância | 22% | 14% | | 65% | 64% | 63% | 53% | 46 | 53% | 42% | 46% | 48% |
| 20km distância | 35% | 27% | | 85% | 82% | 84% | 74% | 69% | 73% | 62% | 67% | 70% |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

Apenas as áreas situadas a até 20 km das rodovias BR 317 e 364 contribuíram com mais de 59% do desmatamento em 2012, o que indica haver continuidade desse processo. Cruzando-se esse dados com os de municípios que concentram as maiores taxas de desmatamento no estado, observa-se a tendência de desmatamento nas áreas próximas a essas rodovias nos municípios de Sena Madureira, Feijó, Tarauacá e Rio Branco (cf. figura 6). Noutras palavras, está havendo uma migração do desmatamento para a parte oeste do Estado, em razão do asfaltamento das estradas e a ligação rodoviária permanente entre alguns municípios.

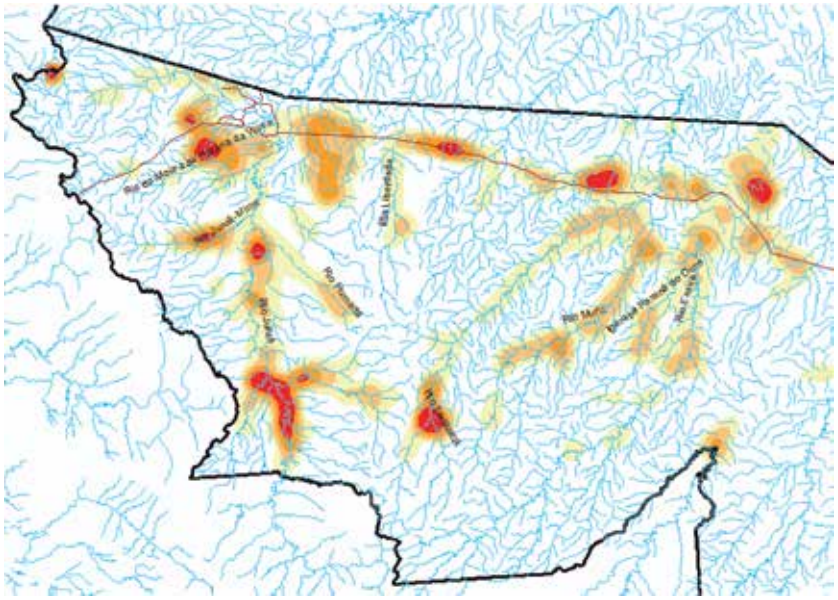
**Figura 6:** Distribuição do Desmatamento por faixa de proximidade das rodovias no Acre



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

Outra particularidade se refere à ocupação dos rios no interior do estado. A figura 7 demonstra que as margens de rios da bacia do Juruá (Rio do Moura, Rio Humaitá e o próprio Rio Juruá) e dos rios Liberdade, Tarauacá, Muru, Paraná do Ouro e Envira vêm se destacando como lugares de maior incidência do desmatamento recente no estado. Estudos mais aprofundados poderiam revelar os motivos desse comportamento recente.

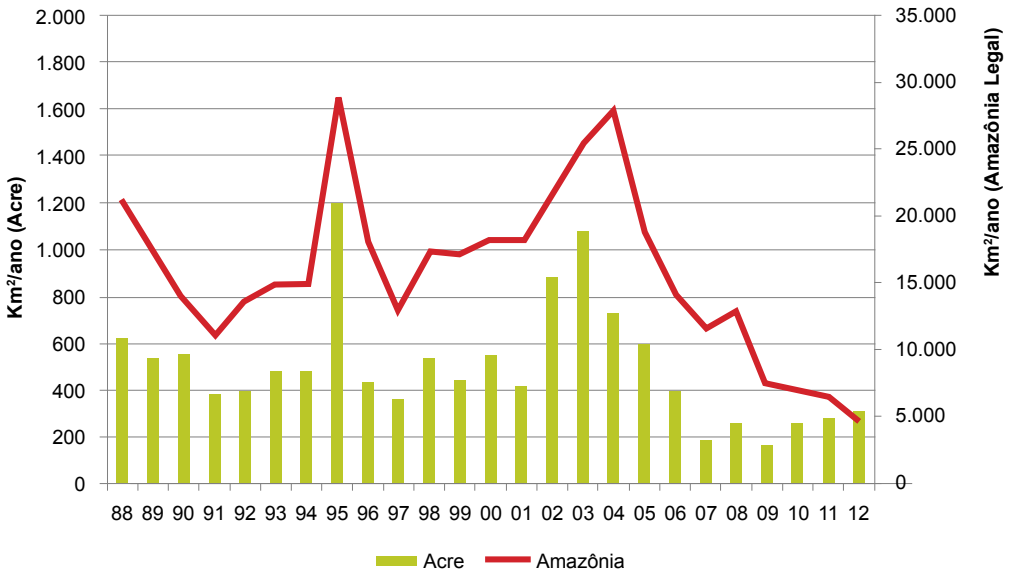
**Figura 7:** Áreas com incidência maior de desmatamento no oeste do estado do Acre



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

Com relação à participação do Acre no desmatamento da Amazônia, o primeiro aspecto que sobressai é que, em geral, o comportamento do estado acompanhou as tendências verificadas na região, com os picos observados em 1995 e 2003. De igual modo, entre 2004 e 2007, registrou-se uma trajetória substancial de queda, tal como ocorreu em toda a Amazônia. A diferença principal está no período mais recente, pois, ao passo em que a região continuou apresentando queda no desmatamento, esse voltou a crescer levemente no estado.

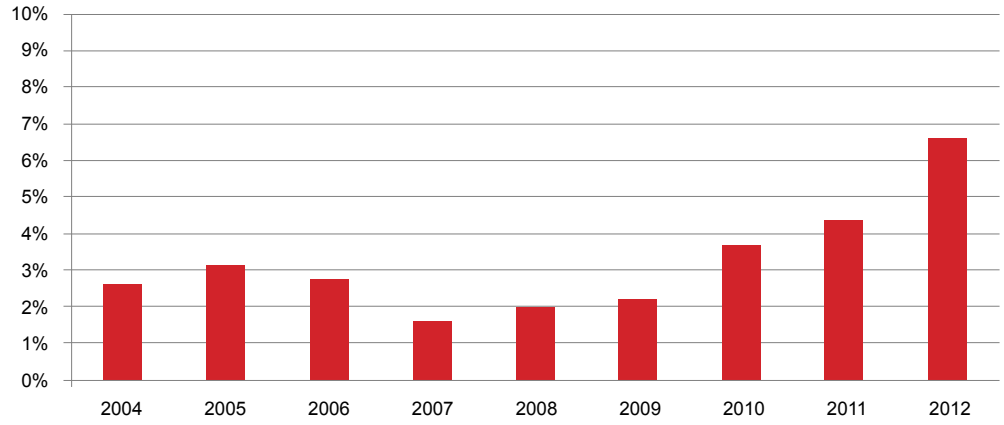
**Figura 8:** Evolução do Desmatamento na Amazônia Legal e no Acre




Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

Mesmo tendo em vista a pequena extensão do seu território e a dinâmica do corte da floresta, ainda assim, o Acre figura entre os estados com menor contribuição ao desmatamento na Amazônia. Até 2008, sua participação variava entre 2% e 3%. A partir do ano seguinte, com a queda das taxas verificadas em toda a região, essa participação subiu até alcançar 6,6% em 2012, conforme gráfico abaixo (sendo que também deve ser considerado que a forte redução do desmatamento nos estados que mais contribuem ao desmatamento explica parte do aumento desta participação).

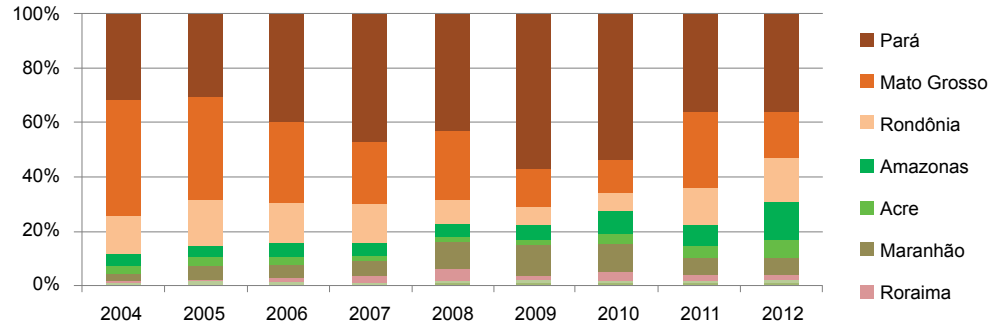
**Figura 9:** Participação relativa do Acre no desmatamento amazônico




Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

O crescimento relativo da participação acreana no contexto do desmatamento amazônico precisa ser visto comparativamente. A figura 10 demonstra que esta contribuição é pequena quando comparada à do Pará, Mato Grosso, Rondônia e Amazonas, mas vem crescendo nos últimos anos em comparação ao Amapá, Roraima e Maranhão.

**Figura 10:** Participação dos estados no desmatamento na Amazônia Legal (2004 a 2012)




Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

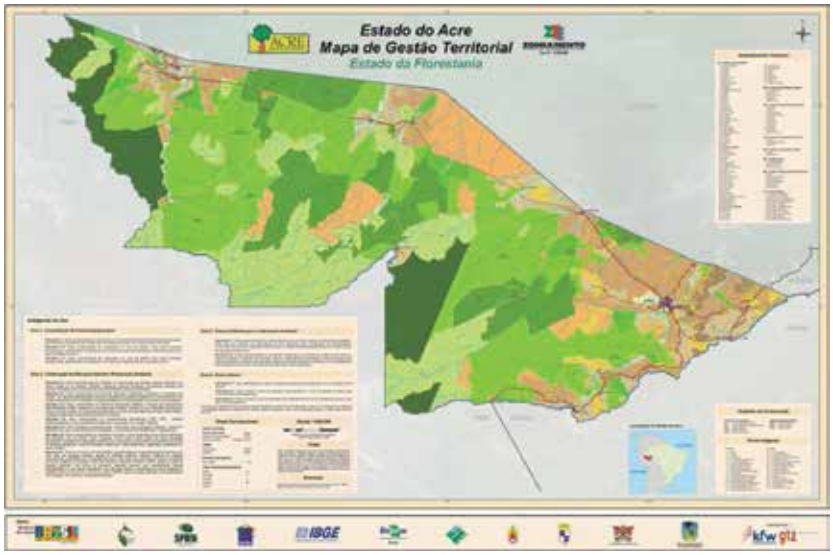
Num cenário de queda do desmatamento em toda a Amazônia, qualquer oscilação ascendente na taxa dos estados preocupa. Neste sentido, a dinâmica recente do corte de florestas no Acre não pode ser desconsiderada.

## 2.3. GESTÃO TERRITORIAL

### 2.3.1. Zoneamento Ecológico-Econômico

O papel central do Zoneamento Ecológico-Econômico na estruturação das políticas de desenvolvimento sustentável no Acre foi estabelecido a partir de sua priorização política como instrumento de ordenamento territorial em 1999. Desde então, foi realizado o ZEE do estado na escala 1:1.000.000 (1ª. fase) em 2000 e em 1:250.000 (2ª. fase) em 2007, acompanhado da elaboração do Mapa de Gestão Territorial do Acre, instituído pela Lei Estadual 1.904/2007 (Governo do Acre / Sema 2006).

**Figura 11:** Mapa de Gestão Territorial do Estado do Acre




Fonte: Sema

### Aspectos positivos

- A priorização política do ZEE pelo próprio governador em 1999 valorizou o instrumento como orientador do planejamento e das políticas públicas.
- O ZEE serviu de base para o estabelecimento da orientação estratégica do desenvolvimento do estado, que parte de um contínuo entre o uso intensivo de áreas abertas e o manejo e a conservação das áreas florestadas.
- O ZEE manteve o seu papel de referência para as políticas públicas ao longo do tempo, permitiu e subsidiou a formatação de vários programas e projetos, fundamentou uma série de planejamentos, investimentos e decisões governamentais (por exemplo, a criação de unidades de conservação, a priorização de investimentos em cadeias produtivas estratégicas e a realização de ações de regularização fundiária).
- O processo metodológico estabelecido para o ZEE no Acre representou uma quebra do histórico "tecnicista" de elaboração deste instrumento. Os processos iniciados até então nos outros estados eram de caráter excessivamente acadêmico, resultando em diagnósticos enciclopédicos e de pouca aplicabilidade prática. Além disso, tratava-se de processos extensos e caros. Já no Acre, a primeira fase do ZEE foi executada em menos de dois anos e custo total abaixo de R$ 2 milhões.
- O ZEE contou com alguns elementos metodológicos inovadores, tais como a construção de um conceito abrangente de desenvolvimento sustentável a partir da interpretação da realidade regional, destacando-se a proposta de incorporar elementos culturais e políticos, a sistematização e espacialização das informações disponíveis sobre o estado a partir de fontes variadas, a agregação de elementos participativos e de governança social – com destaque para os processos de consulta em todos os municípios do estado e a atuação da Comissão Estadual do ZEE no acompanhamento de todo o processo –, a tematização de conflitos espaciais e sócio-ambientais entre grupos distintos, a realização dos etnozoneamentos nas Terras Indígenas e a concepção de diferentes metodologias de difusão dos resultados do ZEE para públicos específicos.
- Na difusão, destaca-se a elaboração de resumos didáticos dos ZEEs, que foram disponibilizados às escolas e que para muitos temas constituem os únicos materiais de referência para informações e contextualizações sobre a realidade do estado.
- Diferente de outras experiências, em que o ZEE consiste em um retrato estático e momentâneo, o processo acreano teve continuidade, através do refinamento e da ampliação metodológica do próprio ZEE em escala maior (2ª. fase em escala de 1 : 100.000), resultando na geração do Mapa de Gestão Territorial do estado e na definição de diretrizes estratégicas por zonas / subzonas. Além disso, o ZEE é complementado por um conjunto de instrumentos de ordenamento territorial mais específicos (cf. capítulo II.3.2).
- O processo de aprovação legal do ZEE a nível estadual e federal foi concluído em 2007.
- Estão em cursos as reflexões iniciais para o processo de atualização do ZEE, previsto para 2016.

### Desafios

- O conjunto de instrumentos de ordenamento territorial associados ao ZEE estabelecidos Acre ao longo dos últimos anos está se transformando em um instrumentário complexo, de difícil governança e assimilação pelos gestores e pela sociedade (cf. figura 12). Além das zonas, sub-zonas e unidades de manejo com suas respectivas diretrizes, estabelecidas no ZEE, posteriormente ainda foram agregadas outras duas categorias, as Zonas de Especiais de Desenvolvimento (ZEDs, com foco nas áreas impactadas por obras de infraestrutura) e das Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs, focando em populações vulneráveis), além dos instrumentos complementares descritos abaixo. Constatou-se que, embora os gestores entrevistados conheçam o ZEE e se refiram a ele, as orientações específicas e a multiplicidade de instrumentos geram dificuldades no seu entendimento e na sua aplicação.

**Figura 12:** Representação do sistema de gestão territorial estabelecido no Acre

Fonte: Sema

- Muitas vezes a articulação e integração entre o ZEE e as demais iniciativas de ordenamento territorial são difíceis de serem viabilizadas. Por exemplo, a incorporação efetiva das diretrizes do ZEE nos ordenamentos territoriais locais é frágil. Isto vale com ênfase ainda maior para instrumentos de ordenamento sob responsabilidade de outras esferas administrativas, tais como os planos de manejo e a gestão de áreas protegidas. A articulação com outros planos regionais e federais enfrenta dificuldades similares. Cabe destacar que estes desafios não constituem particularidades do cenário acreano, sendo também verificadas, em proporções até maiores, nos demais estados da região.
- O caráter dinâmico do ZEE ainda necessita de uma operacionalização mais efetiva. Do ponto de vista metodológico, não está claro de que forma as evoluções socioeconômicas, novas diretrizes políticas etc. deverão ser incorporadas ao ZEE e de que forma as diretrizes estabelecidas devem interagir com novas realidades. A base de dados do ZEE não é atualizada de forma contínua, de modo que a mesma retrata apenas o momento de elaboração da respectiva fase do ZEE, mas apresenta limitações como instrumento de orientação de decisões permanente dos órgãos gestores.
- O ZEE cumpre o seu papel indicativo de diretrizes estratégicas para as políticas públicas, mas apresenta limitações na orientação da implementação operacional. Para as políticas cujo caráter espacial é menos imediato (por exemplo, na área de saúde, educação, etc.), o papel orientador do ZEE não está muito claro. Mesmo entendendo que a implementação destas políticas poderia se beneficiar das análises e diretrizes regionalizadas do ZEE, na prática, as mesmas contam com instrumentos de planejamento distintos, que não estabelecem conexão direta com as questões ecológicas e econômicas, e seus gestores não entendem o ZEE como instrumento orientador.

- A interação com os gestores e os atores sociais locais segue sendo um desafio para a implementação do ZEE. Os gestores que não participaram pessoalmente do período de elaboração têm maior dificuldade de assimilá-lo como orientador de suas decisões.
- As instâncias de participação e controle social do ZEE (Comissão Estadual do ZEE e câmaras técnicas), que foram ativas durante os períodos de elaboração dos mesmos, não detêm papel ativo em sua implementação e encontram-se esvaziadas.
- A criação e utilização continuada de mecanismos efetivos de monitoramento da implementação do ZEE foi abordada na elaboração da 2ª. fase, mas não está sendo operacionalizada (cf. Governo do Acre / Sema 2009). O sistema de indicadores de sustentabilidade municipal proposto para este fim não está sendo alimentado e não é utilizado como orientador de políticas.

### Recomendações

- Recomenda-se priorizar o avanço na construção de mecanismos de implementação e monitoramento efetivo das dinâmicas territoriais. Uma possibilidade neste sentido é instalação de uma instância de monitoramento e avaliação periódica (por exemplo, no formato de um Observatório de Gestão Territorial), que promova a revisão sistemática das políticas públicas prioritárias para a verificação dos formatos de incorporação e do atendimento das diretrizes territoriais e temáticas do ZEE, identificando e propondo ajustes e novos processos.
- Recomenda-se um tratamento diferenciado às políticas que não apresentam um caráter territorial explícito no âmbito do ZEE. Cabe analisar se a própria contemplação destas políticas no âmbito do ZEE não deveria ser objeto de reflexão conceitual.
- A base de dados do ZEE deve ser ampliada para uma base de dados de informações geoespaciais do estado, que deve contar com manutenção e atualização contínua.
- Tendo em vista o desafio de internalizar o conjunto de instrumentos e diretrizes na área do ordenamento territorial no estado, seria importante retomar e fortalecer as iniciativas de internalização e difusão do ZEE no governo e na sociedade, com um foco específico nos gestores públicos estaduais e municipais. Isto poderia acontecer através de um programa permanente de difusão.
- É importante prever estratégias de dinamização das instâncias de controle social do ZEE com foco no período de implementação do mesmo.
- Considerando as recentes iniciativas de diversificação econômica e fomento a novas atividades, recomenda-se a elaboração de ZEEs temáticos para temas estratégicos, tais como a expansão da piscicultura.
- No âmbito da preparação do processo de revisão do ZEE em 2016, recomenda-se rever o conjunto de instrumentos de ordenamento territorial que incidem no Acre, buscando sistematizar e tornar mais didáticas estas ferramentas.
- Recomenda-se priorizar a conclusão do ordenamento territorial da atual zona 3 ("áreas prioritárias para o ordenamento territorial"), de modo que a mesma possa ser excluída ou reduzida significativamente.

## 2.3.2. Instrumentos complementares de Ordenamento Territorial

Conforme mencionado, o ZEE não é o único instrumento de ordenamento territorial atualmente em aplicação no estado. Destaca-se particularmente a iniciativa dos Ordenamentos Territoriais Locais (OTLs) no âmbito municipal e o ordenamento territorial realizado ao longo do eixo da BR 364 entre Sena Madureira e Feijó, associado a ações de regularização fundiária, controle ambiental e criação de unidades de conservação.
Além disso, o estado também vem fomentando a elaboração de instrumentos de ordenamento e gestão específicos para as terras indígenas (Planos de Gestão de Terras Indígenas – PGTI) e as pequenas comunidades isoladas (Planos de Desenvolvimento Comunitário – PDC).

### Aspectos positivos

- Os instrumentos adicionais geraram detalhamentos para situações territoriais específicas. Demandas sociais e de ordenamento que não poderiam ser incorporadas ao ZEE por questões de escala foram acolhidas e trabalhadas no âmbito destes instrumentos.
- Foram desenvolvidas abordagens metodológicas adaptadas para o contexto social e cultural das comunidades locais e indígenas. A interação com os objetivos e as abordagens do ordenamento territorial propicia a difusão e internalização de todos os instrumentos de ordenamento em nível local.
- Da mesma forma que no ZEE, foram aplicadas e aprimoradas metodologias participativas na realização dos trabalhos.
- Recentemente foram agregados aos OTLs temas inovadores, como a gestão de riscos. Estuda-se também a incorporação de temáticas como o fomento a cadeias de valor e adaptação a mudanças climáticas.

### Desafios

- É um desafio estabelecer a coerência metodológica e a articulação entre a multiplicidade de instrumentos gerados. As diretrizes estabelecidas no âmbito do ZEE não necessariamente são acolhidas e refletidas de forma efetiva no âmbito dos demais instrumentos e vice-versa.
- A concepção e aplicação de instrumentos de ordenamento para áreas que estão sob responsabilidade institucional de outras esferas administrativas, tais como unidades de conservação federais e terras indígenas, requerem um alto grau de articulação e atuação integrada entre os órgãos responsáveis.
- Em relação à necessidade de acompanhamento e monitoramento de cada um dos instrumentos, constata-se que manter e alimentar as instâncias e procedimentos de governança de cada um pode sobrecarregar os atores envolvidos.
- De forma geral, observa-se que nos diferentes instrumentos ainda são priorizados os diagnósticos e planejamentos, às vezes envolvendo processos morosos e investimentos significativos, em detrimento da aplicação e do acompanhamento de resultados. A articulação entre elaboração, implementação e monitoramento também envolve desafios institucionais, uma vez que os órgãos responsáveis por estas diferentes etapas podem ser distintos (por exemplo, a elaboração dos PDCs é realizada pela Sema e a implementação pela Seaprof).
- A utilização de insumos gerados no âmbito de planejamentos participativos para obter indicativos concretos para investimentos, que foi uma das intenções na elaboração dos PDCs e PGTIs, no âmbito do Programa Proacre, enfrenta dificuldades metodológicas, de modo que os resultados muitas vezes são de pouca aplicabilidade prática. Por outro lado, a possibilidade de financiamento levantada pelo Proacre contribuiu para direcionar os planejamentos para este fim, deixando para segundo plano as opções que poderiam ser apoiadas por outras fontes.

### Recomendações

- Recomenda-se uma sistematização consistente de todos os instrumentos de ordenamento territorial propostos para o estado, visando revisar a sua articulação metodológica, a inter-relação entre as diretrizes estabelecidas nos diferentes níveis de escala, seu monitoramento integrado e sua difusão e internalização pelos diferentes públicos envolvidos com a sua implementação.
- Recomenda-se fortalecer as articulações institucionais indispensáveis à elaboração e implementação dos instrumentos de ordenamento territorial que afetam espaços sob governabilidade de outras esferas administrativas, tais como terras indígenas, unidades de conservação federais e projetos de assentamento.
- É importante aprimorar os sistemas de monitoramento que permitam o acompanhamento e a avaliação da implementação dos diferentes instrumentos de ordenamento territorial.

## 2.3.3. Gestão de Áreas Naturais Protegidas

O Acre registrou avanços significativos no estabelecimento de áreas protegidas em seu território desde 1999 (cf. figura 13). Os esforços institucionais empreendidos nesta área foram complementados pelos programas que atuavam de forma geral na Amazônia, em particular o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – Arpa.

**Figura 13:** Áreas Protegidas no Acre

Fonte: Sema

No contexto da Amazônia Legal, o Acre ocupa uma posição intermediária em relação à cobertura por áreas protegidas (cf. ISA & Imazon 2011: 16). A área das terras indígenas não aumentou significativamente desde 1999, mas houve avanços na sua regularização, sendo que atualmente 27 das 36 terras indígenas no estado estão homologadas.

Em termos quantitativos, no cenário inicial o Acre contava apenas com quatro unidades de conservação federais: a Estação Ecológica Alto Rio Acre (1981), o Parque Nacional da Serra do Divisor (1989) e as Reservas Extrativistas Chico Mendes e Alto Juruá (1990). A única unidade de conservação estadual existente era a Floresta Estadual do Antimary, criada em 1997. De 1999 em diante registrou-se a seguinte evolução:

**Tabela 5:** Evolução quantitativa das áreas protegidas no Acre

| | 1999 | | 2009 | |
|---|---|---|---|---|
| | ha | % | ha | % |
| **Unidades de conservação** | | | | |
| Federais | 2.575.236,83 | 17,24 | 4.054.729,73 | 24,69 |
| Estaduais | 45.639,00 | 0,36 | 1.213.432,49 | 7,38 |
| Municipais | - | - | 908,74 | - |
| Terras Indígenas | 2.167,14 | 14,00 | 2.676,61 | 14,70 |
| **Total** | | **31,60** | | **46,77** |

Fonte: Sema

Atualmente, uma grande faixa territorial, que acompanha as fronteiras meridionais e ocidentais do estado, é constituída por um contínuo de áreas protegidas de diferentes categorias e responsabilidades institucionais, de modo que, acompanhando a dinâmica verificada na Amazônia como um todo, os desafios da gestão efetiva destas áreas devem passar a dominar a atenção institucional.

### Aspectos Positivos

- Os esforços para a estruturação de um sistema de áreas protegidas no estado iniciaram-se a partir de 1999, sendo o mesmo criado através da Lei Estadual 1.426/2001. O Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas (Seanp) inovou ao agregar tanto as unidades de conservação, quanto as terras indígenas, os projetos de assentamentos diferenciados e as áreas de preservação permanente e reservas legais, propiciando assim uma visão conjunta dos esforços de conservação federais, estaduais, municipais e particulares.
- Além do grande corredor de áreas protegidas formado nas regiões com cobertura florestal contínua nos altos cursos dos rios e na região fronteiriça, destacam-se os esforços para a criação de unidades de conservação estaduais na região leste do estado, mais afetada pelo desmatamento.
- As unidades de conservação e as terras indígenas são consideradas mecanismos reconhecidos e comprovados de prevenção e controle do desmatamento. De forma geral, esta constatação também se aplica às áreas protegidas no Acre, que apresentam taxas de desmatamento significativamente menores do que as áreas sem status de proteção (cf. capítulo II.2).
- A criação do complexo de unidades de conservação estaduais ao longo da BR 364 em 2004, antecedendo o asfaltamento da rodovia, deve ser considerado um caso pioneiro de utilização da criação de unidades de conservação como instrumento de prevenção de desmatamento, mecanismo que também passou a ser utilizado em outras áreas da Amazônia posteriormente.
- Em 2013 a Sedens preparou o seu primeiro Plano Anual de Outorga Florestal, prevendo lançar editais para concessões florestais na Floresta Estadual do Antimary e na Floresta Estadual do Mogno (Governo do Acre / Sedens 2013).
- Considerando a implementação efetiva das unidades de conservação, em 1999 nenhuma das áreas dispunha de instrumentos de gestão. O quadro atual apresenta-se da seguinte forma:

**Tabela 6:** Instrumentos de gestão das unidades de conservação no Acre

| **Planos de manejo** | |
|---|---|
| Concluído | 40% |
| Não existente | 40% |
| Em elaboração | 20% |
| **Conselhos** | |
| Criados | 80% |
| Não criados | 20% |

Fonte: Sema

Além dos mecanismos mencionados, os órgãos gestores das unidades de conservação passaram a adotar instrumentos de avaliação da qualidade da gestão, cujo desempenho vem sendo apurado no intervalo de alguns anos. Uma das metodologias mais divulgada para este exercício é o Rappam (*Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management* – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Áreas Protegidas), que acusou uma melhoria significativa para a grande maioria das unidades de conservação federais do Acre de 2005 a 2010 e estabeleceu uma linha base para a avaliação das unidades estaduais em 2008. Cabe lembrar que as unidades federais, ainda que a gestão destas áreas esteja na responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Icmbio), também recebem investimentos do governo do Acre, especialmente as de uso sustentável e em particular em relação à assistência técnica e o apoio à produção.

**Tabela 7:** Evolução do índice geral de efetividade da gestão da unidades de conservação no Acre (em %, método Rappam)

Unidades de Conservação Federais

| | 2005/2006 | 2010 |
|---|---|---|
| Estação Ecológica Rio Acre | 39 | 52 |
| Parque Nacional Serra do Divisor | 39 | 49 |
| Reserva Extrativista Alto Juruá | 26 | 29 |
| Reserva Extrativista Alto Tarauacá | 49 | 52 |
| Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema | 55 | 79 |
| Reserva Extrativista Chico Mendes | 43 | 76 |
| Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade | 30 | 61 |
| **Efetividade alta** | | |
| **Efetividade média** | | |
| **Efetividade baixa** | | |

Fonte: Icmbio & WWF 2012

Unidades de Conservação Estaduais (2008)

| | |
|---|---|
| Área de Proteção Ambiental Igarapé São Francisco | 43 |
| Área de Proteção Ambiental Lago do Amapá | 52 |
| Floresta Estadual do Antimary | 51 |
| Floresta Estadual do Mogno | 53 |
| Floresta Estadual do Rio Gregório | 53 |
| Floresta Estadual do Rio Liberdade | 53 |
| Parque Estadual do Chandless | 42 |

Fonte: WWF 2009

- Conforme mencionado, o apoio do Programa Arpa à criação e implantação de unidades de conservação tanto federais quanto estaduais no Acre, além das contribuições imediatas, também fomentou o fortalecimento institucional das equipes responsáveis pela área, incluindo o contato e troca de experiências no âmbito da Amazônia Legal.
- Em 2009 foi instituído no estado o ICMS Ecológico, mecanismo que prevê o repasse de parcelas adicionais do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços para os municípios que detêm áreas protegidas em seus territórios. Este instrumento, existente em vários outros estados brasileiros, mostrou-se um mecanismo de diálogo e incentivo interessante com os municípios, que passam a ver as áreas protegidas de forma mais positiva e, na medida em que são previstos desembolsos adicionais para avanços na implementação das áreas, mostram-se dispostos a apoiar a sua gestão.
- Do ponto de vista metodológico, destaca-se ainda o desenvolvimento e a aplicação de os instrumentos de gestão específicos para Terras Indígenas (etnozoneamentos e PGTIs), já mencionados na análise do ordenamento territorial.

## Desafios

- Acompanhando a evolução recente do cenário geral na Amazônia Legal, constatam-se crescentes dificuldades na criação de novas unidades de conservação e na demarcação de terras indígenas já previstas, particularmente no âmbito federal.
- A atuação articulada do governo estadual nas áreas que estão sob a responsabilidade institucional da União (unidades de conservação federais e terras indígenas) representa um desafio contínuo, que inclusive pode ser afetado pelas conjunturas de relacionamento político entre as duas esferas. Isto vale particularmente para as unidades de conservação de uso sustentável. Embora a figura das reservas extrativistas seja emblematicamente associada ao estado, todas as reservas extrativistas existentes no Acre são federais. Os investimentos e a atuação institucional dos órgãos estaduais requerem mecanismos confiáveis e negociados de atuação integrada, cuja aplicação ainda não faz parte da rotina dos órgãos envolvidos.
- Comparados a outros estados amazônicos, os esforços institucionais empreendidos na gestão de unidades de conservação ainda devem ser considerados modestos. A alocação de infraestrutura e recursos humanos ainda é insuficiente para a gestão efetiva e ademais sofreu uma redução preocupante nos últimos dois anos.
- Constata-se uma fragmentação da responsabilidade institucional pelas unidades de conservação entre a Sema e a Sedens, como sucessora da antiga Secretaria Estadual de Florestas, responsável pela gestão das florestas estaduais. Este tipo de fragmentação também ocorre em vários outros estados e via de regra dificulta o alinhamento dos procedimentos de gestão.
- A gestão e o manejo florestal na Floresta Estadual do Antimary, fomentada durante muitos anos com aportes significativos de programas e projetos em estudos e investimentos, e realizada em gestão direta pelo governo estadual, propiciou aprendizados importantes sobre o manejo florestal, mas este modelo não é replicável para as demais florestas estaduais no estado.
- O contexto das unidades de conservação localizadas em áreas remotas demanda o desenvolvimento de um modelo de gestão com viabilidade logística e custos de gestão praticáveis em vista da realidade do estado.
- Apesar da funcionalidade das áreas protegidas como barreiras ao desmatamento, algumas áreas, particularmente aquelas localizadas em regiões de expansão do desmatamento, podem estar expostas a ameaças mais incisivas. Atualmente, este é o caso de algumas áreas da Reserva Extrativista Chico Mendes, mas futuramente este cenário também poderá atingir as unidades de conservação à margem da BR 364, de modo que estas áreas requerem esforços adicionais e específicos de controle do desmatamento. Em relação às terras indígenas, destaca-se a vulnerabilidade da Terra Indígena Katukina / Campinas, que é diretamente atravessada pela BR 364, estando assim exposta a vários tipos de ameaça.
- Da mesma forma, algumas unidades de conservação e terras indígenas enfrentam ameaças pela extração ilegal de madeira (em especial na região fronteiriça com o Peru), caça ilegal, invasões, etc., demandando uma atuação efetiva da fiscalização ambiental.
- A despeito dos variados investimentos e demais mecanismos de apoio disponibilizados pelo estado, a viabilidade econômica do extrativismo ainda representa um desafio. Especialmente na Reserva Extrativista Chico Mendes foi

constatada uma tendência de expansão da pecuária. Já as reservas extrativistas do Vale do Juruá têm presenciado um declínio da extração da borracha e a transição do modo de vida dos seus habitantes para a agricultura familiar.

- Em toda a Amazônia a implementação das áreas protegidas continua dependendo fortemente de apoios que complementem a disponibilidade de recursos orçamentários dos órgãos federais e estaduais responsáveis. O Fundo Florestal estadual, que poderia ser acessado pelas áreas protegidas, também ainda não está operacional.
- Atualmente os desembolsos do ICMS Ecológico ocorrem com base em uma tabela estabelecida em 2011, mais ainda está pendente uma regulamentação definitiva da tabela, o que enfrenta resistências políticas.
- Da mesma forma que em outras regiões da Amazônia, há no Acre alguns casos de sobreposição de unidades de conservação e terras indígenas (por exemplo, do Parque Nacional da Serra do Divisor com as Terras Indígenas Nukini e Nawa e da Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema com a Terra Indígena Jaminawa do Rio Caeté). O tratamento institucional destes casos entre o órgão responsável pelas terras indígenas a nível federal (Fundação Nacional do índio – Funai) e os órgãos gestores das unidades de conservação ainda não recebeu um encaminhamento definitivo, sendo que, na prática, é necessário insistir na aplicação de procedimentos de gestão compartilhada.

### Recomendações

- Recomenda-se manter e ampliar a experiência de tratamento das unidades de conservação federais e estaduais, bem como as terras indígenas, no âmbito de um sistema integrado, buscando enfrentar e superar os desafios de articulação institucional relacionados. No entanto, cabe avaliar a efetividade de manter as reservas legais e áreas de preservação permanente no sistema. A perspectiva de estabelecer o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento efetivo de gestão ambiental destas áreas pode constituir uma alternativa à situação atual.
- A gestão efetiva das unidades de conservação estaduais requer esforços mais incisivos em termos de fortalecimento institucional, financiamento estável e atuação em campo.
- A regulamentação definitiva do repasse do ICMS Ecológico aos munícipios necessita ser efetivada.
- A proposta de estabelecer o monitoramento do Seanp abre a oportunidade de avaliar a efetividade de todo o sistema de unidades de conservação, o que também pode contribuir para a discussão nacional sobre este tema. Seria importante incluir no monitoramento do Seanp mecanismos que confiram visibilidade ao conjunto da atuação das políticas públicas do estado nas unidades de conservação e nas terras indígenas. Particularmente nas unidades de conservação de uso sustentável, estas ultrapassam o âmbito da gestão de áreas protegidas propriamente dita e abrangem áreas como assistência técnica, fomento à produção, saúde, educação, etc. O governo estadual realiza uma série de investimentos nestas áreas, independentemente de a sua gestão ser de responsabilidade federal. No entanto, esta atuação não tem visibilidade e, muitas vezes, necessita ser mais bem articulada com a gestão das unidades.
- É importante seguir buscando a inserção e conexão com as iniciativas de apoio e fomento à gestão de unidades de conservação no âmbito amazônico e nacional (por exemplo, Arpa Fase II, Iniciativa LifeWeb, etc.), bem como intensificar a disponibilização de recursos orçamentários para a área.
- As florestas estaduais a serem concessionadas em 2013 contam com a presença de populações residentes. É importante que os modelos de concessão a serem adotados sejam adequados à realidade social destas florestas.

Foto 2: Confluência dos Rios Muru e Tarauacá

### 2.3.4. Regularização fundiária

A falta de regularização fundiária constitui um dos principais gargalos estruturantes para o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia e o Acre não representa uma exceção neste cenário. Pelo seu histórico de antigo território boliviano e, mais recentemente, de território federal, o governo estadual enfrenta desafios específicos no tratamento desta questão. Entre estes estão a complexidade das cadeias dominiais, que abrangem títulos federais, do Amazonas e mesmo dos países vizinhos, e as dificuldades de regularização dos antigos seringais, muitas vezes ocupados durante décadas por posseiros.

A área efetivamente sob responsabilidade institucional do estado é pequena, uma vez que as faixas de fronteira são de responsabilidade da União e uma parte significativa da área fora destas faixas é ocupada por projetos de assentamento, cuja gestão fundiária igualmente cabe à União. No entanto, os impactos da falta de regularização das áreas federais atingem a sociedade e a economia do estado como um todo.

### Aspectos positivos

- A federalização das terras favoreceu a discriminação da maior parte do território, de modo que apenas 3% do território acreano é constituído por terras públicas não destinadas.
- Os esforços de criar e implementar mecanismos alternativos de garantia de direitos fundiários aos habitantes tradicionais a partir da década de 1990, em particular através das reservas extrativistas e dos projetos de assentamento diferenciados, contribuíram para reverter o histórico de conflitos fundiários no estado e apoiam a prevenção e mitigação dos mesmos.
- Em 2001 foi criado o Instituto de Terras do Estado do Acre (Iteracre), que passou a atuar no ordenamento fundiário das terras públicas estaduais, apoiando a identificação e destinação de áreas de interesse público e a regularização fundiária.
- Foi realizada uma priorização do ordenamento fundiário em áreas estratégicas, identificadas a partir do ZEE (por exemplo, a Zona Especial de Desenvolvimento na região da BR 364).
- Existe atualmente uma boa articulação com a principal iniciativa de regularização fundiária em andamento no nível federal (Programa Terra Legal), que viabilizou o repasse de recursos através de convênios, permitindo avanços também na regularização das terras estaduais.

### Desafios

- O Iteracre é uma instituição recente e em estruturação, de modo que a regularização fundiária ainda enfrenta uma série de desafios, entre estes, a organização do controle cadastral, a digitalização de acervos e outras etapas de informatização dos processos.
- Como nas demais regiões amazônicas, os problemas estruturais da regularização fundiária no Brasil também incidem no Acre, com destaque para a multiplicidade de domínios fundiários e responsabilidades institucionais associadas sem coordenação, dispersão e precariedade das informações, etc.
- Uma área particularmente desafiadora é a regularização fundiária dos projetos de assentamento. Atualmente, há mais de cem projetos no estado, ocupando quase dez por cento de sua área. As dificuldades de implementação e de viabilização econômica dos projetos de assentamento convencionais implicaram em evasão dos beneficiários originais e reconcentração fundiária, sem que os órgãos responsáveis conseguissem manter o controle da dinâmica de ocupação das áreas. Mesmo muitos dos projetos de assentamento diferenciados enfrentam dificuldades semelhantes.
- Embora já não se verifique o mesmo nível de virulência como nas décadas passadas, pontualmente ainda há registros de conflitos agrários no estado.

### Recomendações

- Considerando o papel estruturante da regularização fundiária, recomenda-se dar ênfase à estruturação e ao fortalecimento institucional do Iteracre.
- No âmbito dos desafios a serem enfrentados, recomenda-se a identificação de atividades com caráter de força-tarefa, que possam ser abordados através de programas e projetos específicos e de duração limitada, de modo que a superação destes gargalos estratégicos também possa ser apoiada através de recursos externos.
- É importante avançar na atuação coordenada e articulada entre os vários órgãos fundiários, tais como Incra, SPU, Funai, ICMBio, etc.

## 2.4. GESTÃO AMBIENTAL

### 2.4.1. Monitoramento

O tema prioritário de monitoramento ambiental tratado no âmbito do estado é o monitoramento de desmatamento e queimadas. Ambos são realizados em nível da Amazônia Legal pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). No entanto, até poucos anos atrás estes monitoramentos não apresentavam detalhamento e desagregação regional suficiente para as demandas de acompanhamento do estado. Desta forma, o Acre buscou criar instrumentos complementares próprios para as suas demandas específicas, mesmo que também seguisse utilizando as informações disponibilizadas pelo Inpe, inclusive para promover o aprimoramento metodológico mútuo. Estes esforços resultaram na estruturação de uma metodologia com foco maior nos pequenos polígonos (durante os anos iniciais, com apoio da organização não governamental Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Imazon), que levou à constituição de uma série histórica de evolução do desmatamento no Acre a partir de 1998 (cf. também capítulo II.2). Além disso, foram realizadas análises específicas de áreas estratégicas, tais como unidades de conservação, terras indígenas, entorno de rodovias, etc., visando disponibilizar insumos para a tomada de decisão.

Após alguns anos de investimentos paralelos em estruturas de geoprocessamento nos órgãos estaduais (por exemplo, na Sema, no Imac e na Fundação de Tecnologia do Estado – Funtac), foi estruturada em 2008 a Unidade Central de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto (Ucegeo). A Ucegeo está instalada junto à Funtac, mas reúne os esforços institucionais dos vários órgãos que atuam na temática. Entre as suas atribuições estão a manutenção da base de dados e da base cartográfica do ZEE, o monitoramento da cobertura do solo, bem como de desmatamentos e queimadas.

Recentemente, o estado ainda passou a investir no monitoramento de eventos climáticos extremos, instalando uma Unidade de Situação que reúne os órgãos ambientais e de defesa civil e realiza o monitoramento e a pronta resposta em casos de emergências ambientais.

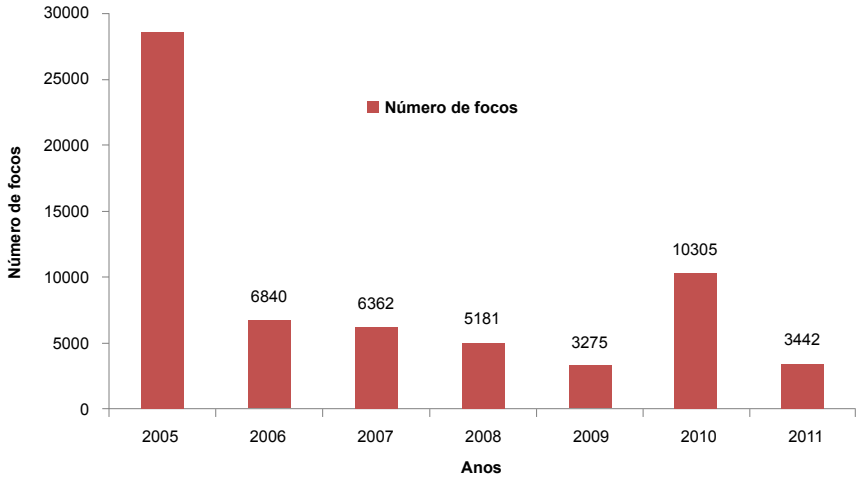
### Aspectos positivos

- A criação da Ucegeo representou um avanço importante, qualificando a atuação do estado na geração e disponibilização de informações geoespaciais e integrando as bases de dados dos diversos órgãos ambientais.
- Em vista dos desafios relacionados ao monitoramento de pequenos polígonos, o estado já vem a alguns anos investindo na aquisição de imagens de satélite de alta resolução, o que deve facilitar a implantação do Cadastro Ambiental Rural e o seu monitoramento, especialmente em relação ao estabelecimento da linha base de 2008 (cf. capítulo II.4.4).

### Desafios

- Em vista das limitações orçamentárias do estado, a manutenção, atualização tecnológica e principalmente a preparação e manutenção dos recursos humanos necessários ao funcionamento do monitoramento ambiental ainda representa um desafio considerável.
- Tendo em vista o recrudescimento da incidência de eventos climáticos extremos no estado, abrangendo em particular o aumento de queimadas e incêndios em anos de seca pronunciada e a ocorrência de enchentes catastróficas nos anos de precipitação intensa, crescem as demandas de estabelecimento de estruturas efetivas de gestão de riscos, envolvendo também uma ampliação das demandas de monitoramento.
- A redução dos focos de calor, a despeito dos esforços continuados dos órgãos ambientais há vários anos, enfrenta resistências culturais de difícil superação no âmbito da agricultura familiar. A incidência de queimadas e incêndios florestais ainda está sujeita a variabilidades climáticas, o que faz com que a evolução dos focos não reflita somente os esforços do controle ambiental (cf. figura 14). Desta forma, o monitoramento dos focos é relevante como insumo para a fiscalização, mas apresenta limitações para outros temas de monitoramento.

**Figura 14:** Número de focos de calor no estado do Acre




Fonte: Governo do Acre / Sema 2012: 13

- A implantação de estruturas de monitoramento necessárias à prevenção de enchentes (sistemas de alerta, sistemas hidrometeorológicos, sistemas de telemetria, etc.) constitui demanda de investimentos e preparação institucional para o estado.

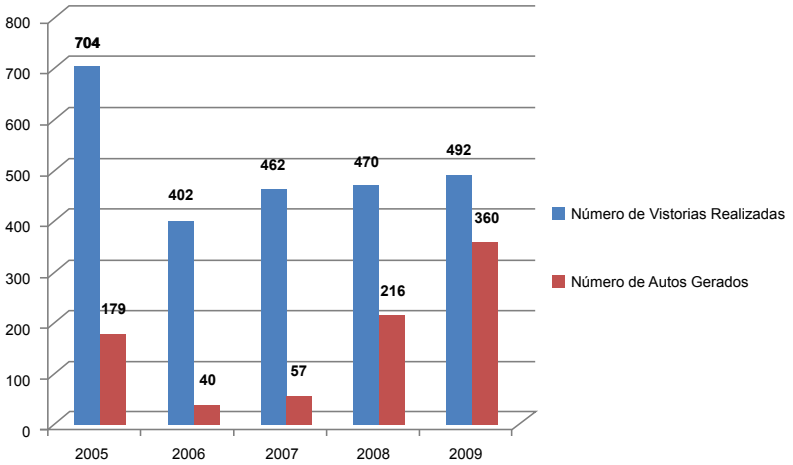
### Recomendações

- Os novos desafios a serem enfrentados no monitoramento ambiental requerem um patamar ampliado de articulação institucional e atuação compartilhada, tanto entre os órgãos estaduais quanto com órgãos das outras esferas administrativas. Desta forma, recomenda-se avançar no estabelecimento de sistemas de gestão integrada de informações geoespaciais.
- No monitoramento de enchentes, é importante considerar a necessidade de articulação com os países vizinhos, onde se encontram as nascentes dos rios que atravessam o estado, o que envolve também o governo federal.
- Além dos sistemas já instalados, aumenta também a necessidade de monitorar os impactos ambientais das atividades econômicas fomentadas pelo estado, por exemplo, a piscicultura e o manejo florestal (cf. capítulo II.4.3).
- Da mesma forma, é importante agregar ao monitoramento de focos de calor a medição sistemática das áreas queimadas em ritmo anual, que até o momento foi realizada somente nos anos de seca extrema, em 2005 e 2010. Este monitoramento é relevante para apurar os impactos das queimadas e incêndios e para a responsabilização ambiental, mas também constitui um insumo fundamental para o aprimoramento da medição das emissões de gases de efeito estufa.

## 2.4.2. Fiscalização

O histórico de atuação do estado na fiscalização foi caracterizado pelo paulatino repasse de atribuições da esfera federal para a estadual, com destaque inicial para a descentralização da emissão de autorizações de desmate e queima. A implantação das ações de fiscalização está a cargo do Imac, que, ao longo dos anos, foi beneficiário de uma série de ações de fortalecimento institucional por parte dos programas e projetos executados no estado. Atualmente, o principal foco da atuação é a fiscalização de desmatamentos e queimadas e de transporte de madeira. As operações e vistorias são planejadas com auxílio de ferramentas de geoprocessamento e concentram-se no período de estiagem, de maio a outubro.

**Figura 15:** Ações de Fiscalização Ambiental do IMAC




Fonte: Imac
Observação: A partir de 2010 há mudança na metodologia do acompanhamento, impedindo a continuidade da série histórica.

### Aspectos positivos

- A partir dos apoios mencionados, o Imac, que em 1999 dispunha apenas de sua sede em Rio Branco, conseguiu implantar escritórios nas cinco regionais do estado, dotando-as de condições operacionais e recursos humanos.
- Depois de vários anos contornando dificuldades na disponibilização de recursos humanos, o Imac realizou um concurso que o dotou de uma base de pessoal efetivo, contando atualmente com cerca de 190 funcionários, dos quais 80 são permanentes. Atualmente, a Divisão de Controle Ambiental conta com cinco funcionários, mas pode mobilizar os escritórios regionais e servidores especializados das áreas de licenciamento para a realização das ações de fiscalização.
- O Imac passou a adotar planejamentos sistemáticos de suas operações, incluindo os sobrevoos.
- Muitas vezes foi possível estabelecer uma atuação articulada com o Ibama e a Prefeitura de Rio Branco na realização das fiscalizações. A partir de 2009 foram realizados planejamentos anuais conjuntos das operações de fiscalização, incluindo também a Polícia Federal.
- Como vem acontecendo em toda a Amazônia, o foco na apreensão de maquinário dos infratores contribuiu para superar a falta de efetividade da cobrança de multas.
- As Unidades de Gestão Ambiental Integrada (Ugais), bases logísticas de multiuso implantadas em algumas áreas estratégicas, facilitaram o acesso e a presença institucional em áreas remotas.

### Desafios

- Os desafios logísticos impostos à atuação da fiscalização, especialmente fora das regiões acessíveis por terra no estado, tornam as atividades de fiscalização complexas e onerosas, muitas vezes ultrapassando as capacidades institucionais dos órgãos estaduais.
- A atuação no território ainda representa um desafio para a fiscalização. De forma geral, os municípios ainda não estão suficientemente preparados para assumir as atribuições da gestão ambiental de forma mais efetiva. Desta maneira, muitas vezes os escritórios descentralizados do Imac têm suas energias absorvidas por fiscalizações rotineiras de atividades no âmbito urbano dos municípios em que estão localizados, enfrentando limitações na atuação em campo na área rural.
- O foco na atuação preventiva e no fomento às atividades produtivas sustentáveis muitas vezes absorveu as capacidades institucionais, relegando a fiscalização ambiental a uma prioridade de segunda ordem.
- A redução da presença permanente do Ibama, órgão federal responsável pela fiscalização ambiental, levou ao fechamento de seus escritórios regionais no estado. Associado a isto, a entrada em vigor da Lei Federal Complementar 140/2011, regulamentando a gestão compartilhada em matéria ambiental entre as esferas administrativas, dificultou a atuação integrada dos órgãos e a efetividade da fiscalização.

### Recomendações

- O recente aumento das taxas de desmatamento no estado indica que a complementação dos esforços na área produtiva e nas estratégias preventivas e educativas por mecanismos de fiscalização eficientes e efetivos é imprescindível.
- É importante avançar na atuação integrada com os demais órgãos responsáveis pela fiscalização, visando a superação conjunta de gargalos logísticos e operacionais.
- A descentralização de atribuições na gestão ambiental local para os municípios, com prioridade inicial para as ações que abranjam os perímetros urbanos e acompanhada de medidas de preparação e fortalecimento para as novas tarefas, é fundamental para desafogar a atuação do Imac no interior do estado, permitindo a concentração dos esforços na atuação em áreas rurais e remotas, em que a atuação dos órgãos ambientais municipais ainda não é viável.

### 2.4.3. Licenciamento

O início da atuação do Imac no licenciamento se deu através do estabelecimento do acordo de cooperação com o Ibama, visando o repasse gradativo do licenciamento florestal a partir de 1999. Desde então, o Imac foi beneficiado por uma série de apoios que aprimoraram suas estruturas institucionais, equiparam o órgão e capacitaram seus funcionários. Atualmente, o órgão conta com estruturas e equipes especializadas que permitiram que o mesmo assumisse paulatinamente licenciamentos de maior complexidade. Os departamentos temáticos existentes (Propriedades Rurais, Atividades Florestais e Atividades de Infraestrutura e Serviços) refletem as principais demandas que necessitam ser atendidas (cf. Box 2 e 3).

Devido à alta demanda gerada pelas atribuições de fiscalização e licenciamento, o Imac é o único órgão que manteve uma estrutura própria de geoprocessamento, que constitui a etapa inicial de análise de todas as solicitações de licenciamento. Da mesma forma, atualmente todos os processos de licenciamento tramitam eletronicamente no Sistema Estadual de Informações Ambientas – Seiam, que também pode ser operado através dos escritórios regionais.

De acordo com a Lei Estadual 2.156/2009, o Imac tem um prazo de 120 dias para dar resposta quanto ao licenciamento de qualquer atividade requerida que não envolva apresentação de estudo ambiental. Com a apresentação de estudo o prazo passa para 180 dias. De acordo com um levantamento realizado em 2010, os processos de licenciamento ambiental abertos sem quaisquer pendências levam em torno de 88 dias para obterem a licença ambiental. Os processos com pendência levam, em média, 109 dias para serem licenciados, enquanto que os indeferimentos chegam a 80 dias (Governo do Acre / Imac 2010: 16).

**Foto 3. Manejo florestal**

**Box 3**

**Licenciamento do Manejo Florestal**

A ilegalidade na extração de recursos florestais é um problema estruturante do manejo florestal toda a Amazônia que também afetava o estado do Acre. Estimava-se que em 1999 mais de 90% da extração madeireira provinha de desmatamentos irregulares. Um primeiro passo estabelecido para reverter esta situação foi um pacto firmado em 1999 entre o Imac, o Ibama e o Sindicato da Indústria Madeireira do Estado do Acre (Sindusmad), visando a regularização do setor e a elaboração de planos de manejo. Com o repasse da responsabilidade pelo licenciamento do manejo e do fomento florestal a partir de 2004, deu-se início à estruturação da área, que envolveu a disponibilização de instalações e de pessoal, mas também uma série de adequações normativas e organizacionais.

Atualmente, 96% da madeira licenciada no estado originam-se de planos de manejo, tornando insignificante o licenciamento de madeira proveniente de áreas de desmate (Governo do Acre / Sedens 2013: 44)[6]. As áreas de maior concentração das atividades de manejo são a parte leste e central do estado, onde também está localizada a maioria dos empreendimentos florestais.

**Tabela 8: Evolução quantitativa do licenciamento de planos de manejo**

| Ano | Área licenciada (ha) | Volume autorizado (m³) |
|---|---|---|
| 2003 | 10.310,50 | 114.248,35 |
| 2004 | 19.743,76 | 268.518,00 |
| 2005 | 12.433,82 | 352.540,58 |
| 2006 | 28.925,10 | 352.790,03 |
| 2007 | 23.152,97 | 391.366,36 |
| 2008 | 26.503,03 | 432.676,58 |
| 2009 | 26.897,51 | 422.312,22 |
| 2010 | 30.299,15 | 755.924,77 |
| 2011 | 33.736,00 | 859.391,60 |
| 2012 | 114.403,27* | 750.520,76 |

Fonte: Imac

*Área aprovada (Unidades de Produção Anual previstas)

Atualmente, o Imac licencia três modalidades de planos de manejo, o individual, o comunitário e o empresarial. O quadro abaixo reflete o apoio dado pelo estado ao manejo comunitário, mas também aponta a tendência de crescimento da extração florestal nas pequenas propriedades, que constituem a maioria das solicitações individuais (Governo do Acre / Imac 2012: 80).

**6.** No entanto, estes dados não permitem conclusões sobre a participação da madeira ilegal na cadeia. Um indicativo neste sentido é que os processos e autos de infração referentes à exploração, transporte e armazenamento de madeiras ocupam o segundo lugar nas estatísticas da Divisão de Controle Ambiental, após o desmatamento (Governo do Estado / Imac 2012: 42).

**Tabela 9: Licenciamentos por modalidade de plano de manejo**

| | Comunitário | | Empresarial | | Individual | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | quantidade | % | quantidade | % | quantidade | % |
| Planos protocolados | 7 | 15,9 | 8 | 18,2 | 44 | 65,9 |
| Licenças emitidas | 13 | 21,3 | 14 | 23 | 34 | 55,7 |
| Área aprovada (ha) | 30.690,57 | 26,8 | 35.789,92 | 31,3 | 47.855,47 | 41,8 |
| Volume de madeira autorizado (m³) | 50.745,82 | 6,7 | 409.484,26 | 54,6 | 290.290,88 | 38,7 |

Fonte: Governo do Acre / Imac 2012

Mesmo com os avanços registrados, o peso burocrático e a morosidade do licenciamento ainda são percebidos como gargalos significativos pelo setor. O próprio Imac considera os problemas de documentação, juntamente com a qualidade técnica, os principais entraves do processo, o que indica oportunidades de melhoria de ambos os lados.

Um tema ainda a ser aprimorado é o monitoramento da execução dos planos de manejo. O Imac arrola problemas com o efetivo de pessoal e dificuldades de deslocamento em campo, mas também identifica a falta de acompanhamento dos próprios responsáveis técnicos pelos planos, levando a danos ambientais e necessidade de autuações.

**Box 4:**

### Licenciamento da piscicultura em pequena escala

No âmbito da priorização ao fomento da piscicultura pelo estado foi estabelecido um procedimento simplificado para o licenciamento da atividade em pequena escala, abaixo de uma superfície total de cinco hectares por propriedade (somente tanques escavados, sem interceptação de cursos d'água), que efetivamente consiste na dispensa do licenciamento.

O Imac organizou um total de 1.292 processos administrativos em trâmite no órgão no período de 2010 a 2012, dos quais 1.035 constituem dispensas (cf. tabela 10). O levantamento ainda indica que 282 solicitações de dispensa foram originadas pelo próprio Governo do Estado, no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Aquicultura Familiar.

**Tabela 10: Emissão de Certidão de Dispensa de Piscicultura de 2010 a 2012**

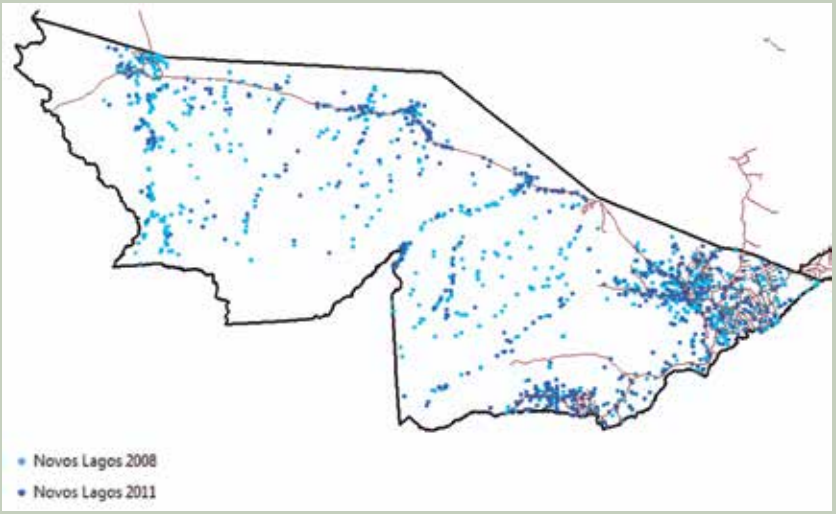
| Regional | Nº de Certidões de Dispensa |
|---|---|
| Baixo Acre | 1.035 |
| Alto Acre/Envira/Juruá | 257 |
| **Total** | **1.292** |

Fonte: Governo do Acre / Imac 2012: 31

Estes dados permitem uma primeira aproximação à dimensão da evolução da atividade, mas também indicam uma fragilidade no acompanhamento dos seus impactos ambientais. Assim, as atividades de piscicultura em pequena escala constituem os únicos processos de licenciamento que não são incluídos na base de geoprocessamento do Imac, limitando inclusive as opções para eventuais estudos e monitoramento futuros dos impactos da sua expansão.

Um levantamento preliminar a partir dos dados disponibilizados pelo Prodes/Inpe visualiza a expansão dos espelhos d´água no estado durante os últimos anos (cf. figura 16). Para o período de 2004 a 2008 foram identificados 1.154 novos lagos maiores que um hectare, no período de 2009 a 2011 este número é de 698 (cf. tabela 11). A distribuição evidencia a concentração maior dos lagos na região leste do estado, embora também haja ocorrências em todo o território.

**Figura 16: Identificação de novos espelhos d'água de 2004 a 2011**




Fonte: Elaboração própria com base em dados do Prodes/Inpe

Uma primeira análise indica que os novos lagos são majoritariamente instalados em áreas já desmatadas, no entanto, a sobreposição com áreas de floresta ou desmatadas no período de observação não é insignificante. A mesma é de aproximadamente um terço dos lagos implantados até 2008, caindo para aproximadamente um quarto no período até 2011. Portanto, há indícios de uma interface entre a expansão da piscicultura e o avanço do desmatamento no estado, que deve ser acompanhada juntamente com o monitoramento dos demais impactos ambientais desta atividade (cf. tabela 11).

**Tabela 11: Áreas ocupadas por novos espelhos d'água de 2004 a 2011**

| Novos lagos 2004 a 2008 | Número de lagos | % | Área (km²) | % |
|---|---|---|---|---|
| Floresta | 376 | 33 | 9,7 | 42 |
| Área já desmatada | 743 | 64 | 12,9 | 56 |
| Área desmatada no período | 35 | 3 | 0,6 | 3 |
| **Total** | **1154** | | **23** | |
| **Novos lagos 2009 a 2011** | **Número de lagos** | **%** | **Área (km²)** | **%** |
| Floresta | 167 | 24 | 3,1 | 23 |
| Área já desmatada | 515 | 74 | 10,3 | 75 |
| Área desmatada no período | 16 | 2 | 0,4 | 3 |
| **Total** | **698** | | **14** | |

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Prodes/Inpe

### Aspectos positivos

- O Imac estabeleceu os procedimentos normativos e operacionais para atuar com efetividade no licenciamento, com destaque para o licenciamento das atividades florestais. Houve evolução significativa da capacidade de operação e ganhos quantitativos e qualitativos em recursos humanos.
- Com a descentralização da gestão florestal, o estado assumiu o licenciamento dos diferentes formatos e planos de manejo abaixo de 50 mil hectares e também as atividades de transformação da indústria madeireira, contribuindo para a legalização do setor e o aumento da qualidade ambiental de sua atuação.
- Para além do licenciamento, o estado também apoiou a participação em processos de certificação, destacando-se o selo do *Forest Stewardship Council* (FSC), alcançado por quatro iniciativas de manejo florestal comunitário e a Floresta Estadual do Antimary.
- A informatização do trâmite processual reduziu o tempo de processamento das licenças, o que se reflete em maior agilidade no atendimento e em maior segurança e transparência das informações. Estes benefícios também se estendem aos núcleos regionais do Imac.

### Desafios

- Os procedimentos de licenciamento ambiental de forma geral ainda são considerados gargalos estratégicos para a viabilização das atividades produtivas sustentáveis no contexto da Amazônia Legal. Estes gargalos, constituídos, entre outros, por exigências técnicas e burocráticas pouco compatíveis com a realidade amazônica e limitações no tratamento das atividades na esfera da agricultura familiar ou comunitária, também se refletem na realidade institucional acreana.
- Sem desconsiderar os avanços alcançados em relação aos recursos humanos disponíveis no órgão, a atuação da parcela de servidores temporários e terceirizados ainda gera problemas de continuidade e rotatividade nos departamentos. Ainda não está claro se a recente fusão da atuação dos servidores no controle ambiental e no licenciamento aporta ganhos em eficiência e efetividade.
- O licenciamento das atividades florestais prevê uma atuação integrada com o órgão responsável pela execução dos programas de desenvolvimento florestal. O quadro de pessoal e a capacidade institucional da antiga Secretaria Estadual de Florestas (SEF) já se mostrava insuficiente frente aos desafios postos. Este cenário tende a se tornar mais preocupante frente à sua incorporação à Secretaria de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (Sedens).
- O monitoramento das licenças expedidas está focado principalmente no cumprimento de condicionantes, geralmente circunscrevendo a análise ambiental aos limites da propriedade. Sem desconsiderar a importância desta abordagem, a mesma necessita ser complementada por análises de caráter mais abrangente, que procurem prevenir e/ou captar impactos causados pela incidência cumulativa das atividades em questão no âmbito regional (por exemplo, em uma bacia hidrográfica, município ou regional).

### Recomendações

- Considerando que as politicas de fomento de atividades produtivas estão direcionadas a gerar um aumento da demanda por licenciamento ambiental, é urgente a ampliação de investimentos no fortalecimento institucional e na preparação do órgão para o atendimento efetivo desta demanda.
- Em consonância com recomendações gerais formuladas para a resolução dos gargalos presentes no licenciamento ambiental, recomenda-se avançar mais na simplificação e adequações de normativas e procedimentos à realidade do estado e dos seus produtores. Isto necessariamente está articulado com discussões em nível regional ou mesmo nacional. Um fator importante a ser considerado neste contexto é a forte sazonalidade das atividades produtivas no estado, que acarreta períodos de acúmulo de demanda no órgão, que poderiam ser atenuados através de planejamentos adequados.
- Recomenda-se que o órgão, além de monitorar o cumprimento das condicionantes do licenciamento, com foco nas propriedades, também preveja a realização de estudos específicos para atividades estratégicas que permitam a avaliação de impactos ambientais em escalas espaciais mais agregadas. Uma atividade prioritária a ser considerada é a evolução da piscicultura, da mesma forma seria importante contemplar a expansão da pecuária no estado. Estes estudos poderão acontecer no âmbito dos zoneamentos temáticos específicos recomendados no capítulo II. 3.1.
- Em relação ao licenciamento da piscicultura, recomenda-se que a obtenção da certidão da dispensa seja obrigatoriamente vinculada à apresentação do Cadastro Ambiental Rural da área de implantação dos lagos. Esta medida possibilita um controle mínimo da atividade, prevenindo, por exemplo, a instalação de lagos em áreas de preservação permanente ou outras áreas ainda florestadas.

### 2.4.4. Regularização Ambiental

O conceito de regularização ambiental vem sendo adotado para a verificação da conformidade dos imóveis rurais com as suas obrigações frente à legislação ambiental, e, quando for o caso, das adequações necessárias para tanto. O entendimento do papel dos órgãos ambientais neste processo passou por mudanças nos últimos anos. Inicialmente, a necessidade de verificação da localização da reserva legal[7], estabelecida em 2001, havia sido incorporada às metodologias de licenciamento ambiental da propriedade rural, adotadas por vários estados da Amazônia.

O Acre desenvolveu a partir de 1999 uma metodologia de licenciamento único da propriedade rural, unindo o licenciamento das atividades produtivas com a verificação das exigências de regularidade ambiental emanadas do Código Florestal, em especial a verificação da proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs)[8] e da identificação e do registro em cartório da Reserva Legal (RL). Posteriormente, o instrumento correspondente recebeu a denominação de LAR (Licença Ambiental Rural), abrangendo a verificação das condições de manutenção de APPs e RL nas propriedades e a previsão da assinatura de termos de compromissos para a recomposição da cobertura vegetal em caso de ocorrência de passivo ambiental. Ao longo dos anos, foram expedidos pelo Imac aproximadamente 1.700 LARs (cf. tabela 12), sendo computados pelo órgão cerca de 100 mil hectares de reserva legal e aproximadamente 4,4 mil hectares de passivos ambientais a serem recuperados. Porém, o total de processos protocolados no Departamento de Licenciamento da Propriedade Rural chega a cerca de 6.000 (cf. Governo do Acre / Imac 2012: 179).

**7.** A reserva legal é um mecanismo previsto no Código Florestal brasileiro (e na Lei Federal 12.651/2012, que o sucedeu), que determina que em uma percentagem do imóvel rural deve ser mantida a cobertura florestal nativa (Art. 17). Esta percentagem varia de acordo com o bioma e é de 80% para a Amazônia Legal, podendo ser reduzida para até 50%, se assim previsto pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (Art. 12 e 13).

**8.** As APPs destinam-se a proteger principalmente os corpos hídricos e seus entornos e as áreas de declividade dos imóveis rurais. Suas definições estão no Art. 4º. da Lei Federal 12.651/2012.

**Tabela 12: Expedição de Licenças Ambientais Rurais de 2004 a 2012**

| Ano | Nº de LAR espedidas |
|---|---|
| 2004 | 190 |
| 2005 | 334 |
| 2006 | 161 |
| 2007 | 184 |
| 2008 | 102 |
| 2009 | 252 |
| 2010 | 155 |
| 2011 | 184 |
| 2012 | 160 |

Fonte: Governo do Acre / Imac 2012: 185

A partir de 2008, a previsão da regularização ambiental também passou a compor uma complexa estrutura de politicas públicas destinadas a integrar um conjunto de ações sob a denominação de Política de Valorização dos Ativos Ambientais (PVAA, cf. figura 17). Essa política é composta por dois planos: o Plano de Valorização do Ativo Ambiental Florestal e o Plano de Recuperação de Áreas Alteradas, que têm por objetivo fomentar a consolidação das áreas já desmatadas (com inserção de práticas mais sustentáveis como sistemas agroflorestais e agrosilvipastoris), a recuperação de áreas degradadas, a consolidação de plantios florestais, a regularização de passivos ambientais florestais em imóveis rurais, bem como a consolidação de um arranjo de certificação de unidades rurais produtivas familiares sustentáveis. Este processo de certificação abrange a transição das unidades produtivas para um aproveitamento agropecuário sem desmatamentos e queimadas, incluindo um paulatino processo de regularização ambiental ao longo de nove anos. No âmbito da implementação foram cadastradas e georreferenciadas pela Ucegeo aproximadamente três mil unidades produtivas.

**Figura 17: Esquema organizacional da Política de Valorização do Ativo Ambiental**

Fonte: Sema

A implantação destas propostas terminou se sobrepondo ao processo de revisão do Código Florestal no âmbito nacional, que culminou com a promulgação na nova Lei Florestal em maio de 2012 (Lei 12.651). Sua principal novidade no âmbito da regularização ambiental foi a instituição da obrigatoriedade da realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para todos os imóveis rurais no território nacional, substituindo os mecanismos anteriores.

Portanto, diferente de outros estados, em que a introdução do CAR constitui um processo novo, no Acre, além da adoção de novos procedimentos, também será necessário internalizar efetivamente o entendimento que o CAR e o licenciamento ambiental são processos distintos e promover o ajuste dos respectivos instrumentos. Um projeto piloto neste sentido foi a realização do CAR em três municípios dos leste do estado (Acrelândia, Plácido de Castro e Senador Guiomard) no âmbito de uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Além do cadastramento de aproximadamente 3.600 imóveis, o projeto ajudou a preparar o sistema eletrônico de cadastro do estado. Sua estruturação, bem como a implantação da regularização ambiental no estado, deve ser incorporada a um projeto de CAR no âmbito do Fundo Amazônia, que atualmente está em negociação.

### Aspectos positivos

- O Acre é o único dos estados proponentes de projetos de CAR no Fundo Amazônia que visa a realização do CAR em todo o estado como meta do projeto.
- O histórico de estabelecimento da LAR contribuiu à criação de capacidade institucional na realização da regularização ambiental dos imóveis rurais. Além da formação de recursos humanos, este aspecto também abrange a estruturação do Sistema Estadual de Informações Ambientais (Seiam), que reúne as estruturas tecnológicas para a alocação dos processos de regularização ambiental.
- O Programa de Certificação da Propriedade Rural Sustentável (PCPS), associada a Política de Valorização do Ativo Ambiental em execução desde 2008, prevê uma inserção gradativa dos produtores no processo de regularização ambiental, gerando uma série de acúmulos e aprendizados na realização deste processo.
- O projeto piloto apoiado pelo MMA, além contribuir com os cadastros gerados, preparou o estado para o processo de implantação do CAR em escala. A análise das lições aprendidas deste processo fornece insumos valiosos para a formatação da estratégia de CAR no estado.

### Desafios

- O estabelecimento da LAR e do Seiam sedimentaram algumas estruturas que não são compatíveis com o novo modelo de CAR, de modo que será necessário proceder a adequações ao atual quadro normativo e operacional.
- O modelo de aproximação gradativa à regularização ambiental via certificação da propriedade rural sustentável também não é compatível com as previsões normativas e os prazos da Lei Federal 12.651/2012.
- Como em todo o Brasil, a implantação do CAR no formato e nos prazos previstos pela Lei Federal 12.651/2012 para todos os imóveis rurais representa um desafio gigantesco. Em face das particularidades logísticas do Acre este desafio torna-se ainda mais relevante.
- A Lei Federal 12.651/2012 estabelece a responsabilidade do poder público pela realização do CAR nos imóveis com menos de quatro módulos fiscais. Com isto, a realização da vasta maioria dos CARs dos cerca de 40 mil imóveis rurais estimados para o estado está a cargo do poder público.
- Os detalhamentos da nova lei criaram um cenário de grande complexidade para a identificação de obrigações (mas também de isenções) dos detentores de imóveis rurais, o que se rebate em necessidades ampliadas de preparação e capacitação de recursos humanos para a implantação do CAR.
- O CAR representa apenas o primeiro passo da regularização ambiental. A despeito das energias absorvidas pelo desafio da sua implantação, é necessário estruturar o processo como um todo, o que envolve uma estratégia que abranja todos os passos e prazos da recomposição da cobertura vegetal nas áreas de passivo ambiental dos imóveis, em um horizonte temporal de até 30 anos.

### Recomendações

- Apesar dos desafios mencionados, no âmbito da Amazônia Legal o Acre é o estado que se encontra em melhores condições para avançar na implantação do CAR em escala de forma rápida e efetiva. No entanto, o alcance das metas propostas exige uma concentração de esforços e investimentos.
- Em função da estrutura fundiária do estado e da concentração de empreendimentos da agricultura familiar nos projetos de assentamento, recomenda-se priorizar estes na realização da regularização ambiental. Esta estratégia demanda uma sólida articulação com o Incra, que, por sua vez, também está se organizando para esta tarefa.
- Além de contribuir ao estabelecimento dos procedimentos exigidos pela Lei Federal 12.651/2012 através da implantação dos respectivos sistemas eletrônicos, do estabelecimento de estruturas organizacionais adequadas, da disponibilização e capacitação de recursos humanos

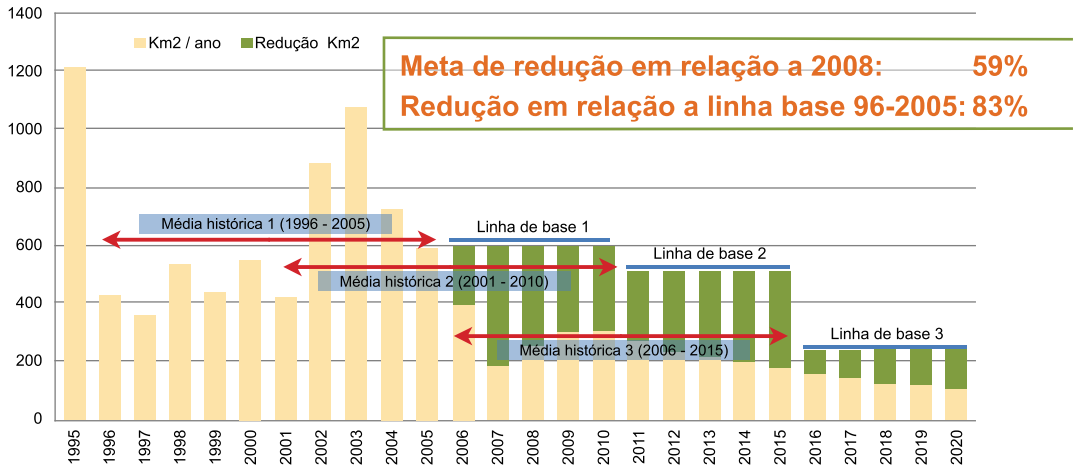
e da realização do CAR em campo, o projeto de CAR do estado no Fundo Amazônia também deveria ser aproveitado para promover a compatibilização e os ajustes necessários dos sistemas anteriormente utilizados no Acre (módulo de cadastro do LAR), visando aproveitar os cadastramentos já realizados. Estes, bem como os cadastramentos realizados no âmbito do projeto piloto do MMA, devem ser incorporados ao novo CAR, contribuindo inclusive à realização das metas de cadastramento.

### 2.4.5. Mudanças Climáticas e REDD

No Acre, as políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas derivam de duas vertentes inter-relacionadas, porém distintas. Como nos demais estados da Amazônia Legal, houve um contato inicial com a temática através do contexto do controle do desmatamento, uma vez que este constitui o principal vetor de emissão de gases de efeito estufa na região. No nível federal, o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), em implementação desde 2004, passou a constituir um dos planos setoriais associados à Política Nacional de Mudança do Clima, instituído pela Lei Federal 12.187/2009, tendo a redução do desmatamento na Amazônia Legal em 80% como uma de suas principais metas. A necessidade de elaborar planos estaduais correspondentes foi estabelecida como condição para o acesso dos estados aos recursos do Fundo Amazônia.

Portanto, a base inicial para a estruturação das políticas de mitigação das mudanças climáticas foi a elaboração do Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento no Acre – PPCD/AC (cf. Governo do Acre / Sema 2009). No âmbito deste plano, o Acre traçou estratégias integradas de redução de desmatamento, estabelecendo como meta a sua redução em 83% até o ano de 2020 (cf. Figura 18).

**Figura 18: Metas de desmatamento e emissões de CO2 assumidas pelo Acre**




| Variáveis | 2006-2010 | 2011-2015 | 2016-2020 | TOTAL |
|---|---|---|---|---|
| Linha Base (km²) | 602* | 514** | 255*** | |
| Meta Desmatamento (km²) | 1.438 | 1.108 | 655 | 3.200 |
| Desmatamento evitado (km²) | 1.570 | 1.460 | 618 | 3.649 |
| Emissões Evitadas (tCO²) | 70.678.260 | 65.740.182 | 27.841.254 | 164.259.696 |

* - Taxa de desmatamento médio para o período 1995-2006
** - Taxa de desmatamento médio para o período 2001-2010
*** - Taxa de desmatamento médio para o período 2006-2015

Fonte: Governo do Acre / Sema 2009

Paralelamente, o aumento da incidência de eventos climáticos extremos – particularmente as secas de 2005 e 2010, que causaram incêndios de grandes proporções nas áreas florestais do estado, bem como a enchente catastrófica de 2012 – demandou a formulação de respostas imediatas, mas também alimentou as discussões sobre estratégias de adaptação às mudanças do clima. Após o estabelecimento da Comissão Estadual de Gestão de Riscos Ambientais e da Sala de Situação em 2009, foi lançado em 2012 o Plano Integrado de Prevenção, Controle e Combate às Queimadas e aos Incêndios Florestais no Estado do Acre (Governo do Acre / Sema 2012). Além disso, estão em curso os debates sobre como viabilizar a implementação da ação civil pública movida pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual em 2010, interditando peremptoriamente a realização de queimadas no estado.

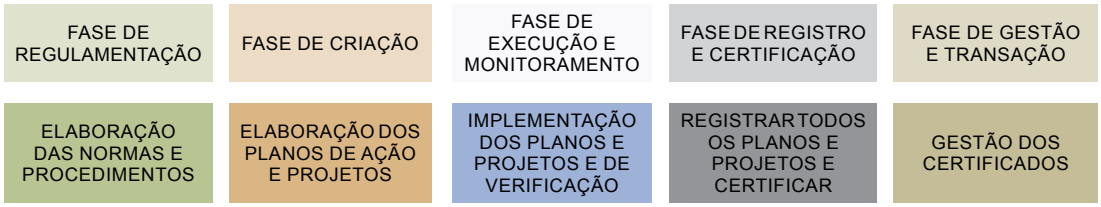
Estes esforços compõem a iniciativa de estabelecimento de uma agenda de politicas públicas estaduais relacionadas às mudanças globais no estado que vá além da chamada Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD). Esta passou a ser discutida como possível mecanismo da Convenção Internacional do Clima a partir de 2007, com um foco forte nas florestas tropicais e ampliações posteriores no sentido de também abranger o aumento das reservas florestais de carbono, a gestão sustentável das florestas e a conservação florestal (introduzidos pela sigla REDD+).

No âmbito institucional, em 2007 foi criado na Sema o Departamento de Mudanças Globais, que evoluiu para a criação de um Instituto de Mudanças Climáticas (IMC) em 2011. Além da realização do inventário de gases de efeito estufa do estado, o IMC está prioritariamente orientado à produção e difusão de conhecimentos sobre as mudanças climáticas.

Após um período de discussão inicial com vários parceiros em 2007 (“Pacto do Clima”), foi formatada uma primeira proposta de projeto de REDD no estado, denominada “PSA Carbono”, em 2009. O processo de consulta pública desta proposta gerou os insumos que posteriormente levaram à criação do Sistema Estadual de Incentivo aos Serviços Ambientais (Sisa). Em um primeiro momento, seu foco não é o pagamento de serviços ambientais e sim o incentivo à recuperação, manutenção ou aumento da sua provisão, permitindo que sejam captados recursos públicos e privados para tanto. Além do sequestro e da estocagem de carbono, o sistema também abrange os serviços ecossistêmicos de conservação da sociobiodiversidade, de manutenção da beleza cênica, da ciclagem de nutrientes e conservação de solos e recursos hídricos, de preservação cultural e de manutenção da estabilidade do clima.

A Lei Estadual 2.308/2010 estabeleceu o Sisa, criou o Programa de Incentivos a Serviços Ambientais vinculado ao estoque e ao fluxo de carbono associado à redução de emissões de gases de efeito estufa oriundos de desmatamento e degradação florestal (REDD) em todo o estado e estabeleceu o arranjo institucional para a sua implementação. O processo de implantação do Sisa está estruturado em uma série de etapas (cf. figura 19), que, na prática, são sobrepostas e complementares, gerando processos contínuos de retroalimentação.

**Figura 19:** Fases de funcionamento do Sisa



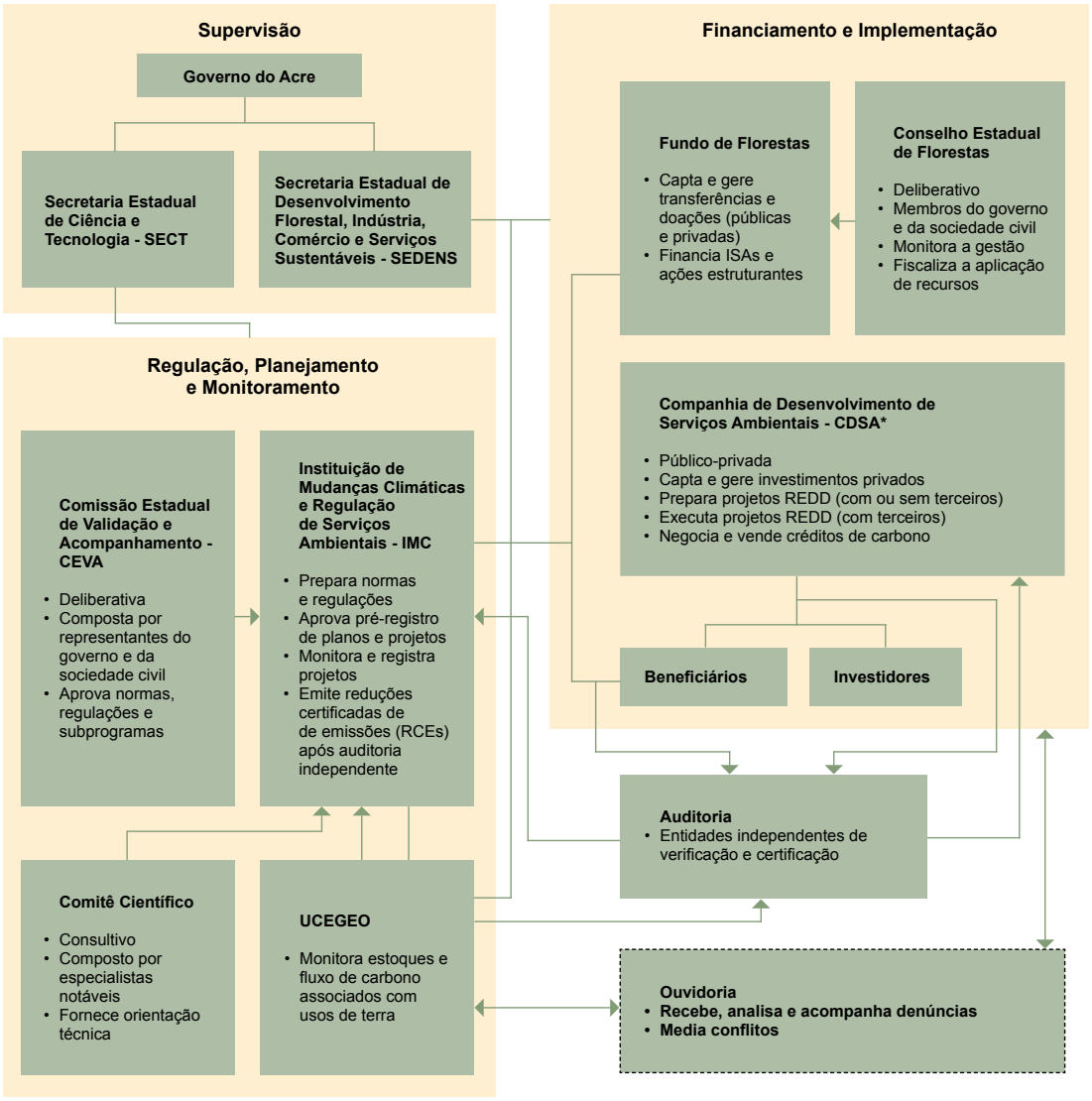

Fonte: Sema

A discussão do projeto de lei e os preparativos para o estabelecimento do sistema contaram com apoios de um amplo conjunto de parceiros, e foram acompanhados de um novo processo de consulta. Além dos trabalhos para estabelecer as linhas base de mensuração, verificação e registro de carbono, cabe destacar os esforços de compatibilizar os padrões sociais e ambientais para REDD+ utilizados internacionalmente (*Climate, Community and Biodiversity Alliance* – CCBA) e os princípios e critérios elaborados pela sociedade civil brasileira[9] com os processos de consulta locais. Foram investidos esforços significativos na capacitação dos atores, visando a compreensão e tomada de decisão informada sobre o Sisa. Neste âmbito, também foi constituído um grupo de trabalho indígena, que contou com oficinas de capacitação específicas e já vem se reunindo há dois anos.

A regulamentação e implementação do Sisa é acompanhada por um Comitê Científico (de caráter consultivo) e por uma Comissão de Validação e Acompanhamento (Ceva, de caráter deliberativo), com composição paritária (cf. Figura 20). No arcabouço institucional do sistema destacam-se ainda o Instituto de Regulação, Registro e Monitoramento do Sistema e uma Companhia de Fomento de Serviços Ambientais (cf. Figura 20).

**9.** http://www.reddsocioambiental.org.br/PC%20Socioambientais%20de%20REDD+_versao%20FINAL_Julho%202010.pdf

**Figura 20:** Estrutura de Governança do Sisa




Fonte: WWF 2013: 53

Em relação à captação de recursos e implementação, o Sisa vem adotando uma estratégia diversificada. O Sisa como um todo tem uma abordagem jurisdicional, mas não está fechado a subprogramas e projetos, desde que estes sejam registrados no Sisa e tenham suas metodologias de contabilidades e princípios compatibilizados com o sistema.

Em 2012, o Acre se tornou beneficiário de uma iniciativa de incentivo a atores pioneiros no âmbito dos processos de REDD do Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha, o Programa *REDD for Early Movers* (REM), implementado através do banco de desenvolvimento KfW, agente da cooperação financeira. Este realizará ao longo de quatro anos pagamentos baseados na performance do estado na redução de desmatamento e emissões, no valor de até 16 milhões de euros. Trata-se do primeiro investimento efetivo no Sisa, sendo que 70% dos recursos deverão ser destinados a programas estaduais que beneficiam as populações rurais e florestais (principalmente PVAA e subsídio da borracha) e 30% servirão para avançar na estruturação do próprio sistema (estabelecimento da companhia de fomento e do sistema de registro).

Além disso, o Acre também participa de uma articulação institucional com os estados da Califórnia, nos Estados Unidos, e Chiapas, no México, que visa estudar a possibilidade de remunerar reduções de emissões em escala territorial com base em um sistema *cap and trade* fora dos Estados Unidos. O grupo assinou um memorando em 2011, estabelecendo um grupo de trabalho que vem estudando a questão desde então. Paralelamente, o Acre também negocia opções para a realização de *cap and trade* subnacional com os estados do Rio de Janeiro e São Paulo e segue buscando investimentos privados.

### Aspectos positivos

- No quadro geral, o Acre é o estado que está melhor preparado para implementar abordagens de REDD+, tendo estabelecido um arcabouço normativo e institucional complexo e adequado, que propiciou o investimento inicial do Programa REM e permite o avanço das demais negociações.
- A estratégia de analisar várias parcerias e formatos de implementação para o Sisa tem permitido o aprendizado institucional e processual do IMC sobre o tema.
- A abordagem jurisdicional, superando a lógica dos projetos e focando no apoio à implementação de politicas de alcance territorial, é vista como pioneira no contexto internacional.
- A iniciativa de compatibilização das várias propostas de critérios sociais e ambientais como parâmetros para a implementação do Sisa contribui para assegurar os direitos dos futuros beneficiários e aumentar a aceitação social do sistema.
- A Ceva é uma instância de participação e controle social ativa e tem se debruçado sobre os desafios metodológicos e as implicações socioambientais relacionados ao Sisa, buscando uma série de soluções inovadoras.

### Desafios

- As dúvidas e os desafios relacionados à implantação das propostas de REDD também afetam as iniciativas no Acre. Em função das dinâmicas das negociações internacionais não está claro se os recursos para o financiamento das propostas poderão ser disponibilizados a médio prazo.
- O processo de estabelecimento de uma estratégia nacional de REDD está menos avançado, gerando controvérsias e dúvidas sobre a compatibilização das iniciativas estaduais com as futuras estruturas nacionais.
- A sociedade civil organizada não é unânime no apoio ao desenho e à implantação do Sisa e das propostas de REDD, registrando-se controvérsias relacionadas a projetos em terras indígenas e unidades de conservação.
- A complexidade operacional da implementação do Sisa, com a criação de uma série de novas institucionalidades pode sobrecarregar as ainda frágeis capacidades institucionais do estado.

### Recomendações

- Sendo os temas REDD e pagamento de serviços ambientais ainda muito recentes, recomenda-se a manutenção da postura cautelosa e focada em aprendizados gradativos que o Acre vem adotando.
- Tanto para os gestores, quanto para os atores da sociedade civil, a complexidade dos conceitos e arranjos relacionados a estes temas sobrepõe-se e potencia os desafios relacionados à compreensão das políticas públicas correlatas, tais como de ordenamento territorial ou da PVAA. Desta forma, é imprescindível seguir investindo fortemente em capacitação e formação, com destaque para grupos estratégicos como os povos indígenas e tradicionais.
- No refinamento dos conceitos e abordagens, é recomendável ter em vista a necessidade de comunicação efetiva, visando garantir que os atores possam internalizar e participar de forma informada da estruturação das políticas públicas.
- Tanto as abordagens relacionadas à mitigação quanto as de adaptação às mudanças climáticas requerem o aprimoramento e o aumento de acurácia dos mecanismos de monitoramento, bem como a realização de estudos e cenários que possam apoiar a tomada de decisão. As abordagens de adaptação ainda se encontram em estágio muito recente, havendo necessidade de desenvolver enfoques territoriais e a integração a outras políticas, tanto de ordenamento e fomento. Tendo em vista o aumento da incidência de eventos climáticos extremos, também é necessária uma articulação efetiva com as políticas de gestão de riscos, especialmente os climáticos, e a atuação da defesa civil.

# 3

# Desenvolvimento econômico

## 3.1. INTRODUÇÃO

As mudanças realizadas no estado do Acre a partir do final dos anos 90 e início dos anos 2000 buscaram gerar uma maior integração entre as políticas ambientais e ações públicas voltadas ao desenvolvimento, com um maior planejamento e coordenação entre si (cf. Graf 2005; Redesist s.d.). Dessa forma, as políticas públicas passaram a ser direcionadas a um desenvolvimento mais integrado na esfera econômica, social e ambiental.

Grandes planos foram elaborados e implementados com aporte de recursos nacionais e internacionais e em consonância com as políticas públicas federais. Muitos deles foram direcionados para a diversificação e o fortalecimento da economia como um todo, buscando integrar a preservação do patrimônio natural do estado com o desenvolvimento econômico. Também foram desenvolvidas iniciativas para atividades específicas, tais como incentivos para setores industriais, extrativismo, agricultura, entre outros.

**Tabela 13: Principais programas do desenvolvimento do Estado do Acre**

| Programa | Ano | Financiador | Valor |
|---|---|---|---|
| PDS | 2002 | BID e governo do Acre | US$ 108 milhões |
| PIDS - fase 1 | 2002 | BNDES e governo do Acre | R$ 40 milões |
| PIDS - fase 2 | 2004 | BNDES e governo do Acre | R$ 114,372 milhões |
| PIDS - fase 3 | 2007 | BNDES e governo do Acre | R$ 490,61 milhões |
| PIDS - fase 4 | 2009 | BNDES e governo do Acre | R$ 125,85 milhões |
| PROACRE | 2009 | BIRD | US$ 150 milhões |
| PIDS - fase 5 | 2011 | BNDES e governo do Acre | R$ 445,85 milhões |

Fonte: Elaboração própria

Boa parte dos projetos inseridos nos grandes planos estão relacionados à dinamização da base produtiva e econômica e investimentos em infraestrutura urbana e rural para melhoria da qualidade de vida da população acreana.

No que tange à infraestrutura rural, muitas vezes os esforços foram direcionados ao fortalecimento de cadeias produtivas prioritárias (florestal, agrícola e pecuária), enquanto o investimento urbano está ligado à recuperação e ampliação de espaços públicos de lazer, cultura, esportes, a integração regional (que envolve pavimentação de rodovias, construção de portos, etc).

Esse apoio estatal junto com as mudanças na esfera política fez com que a economia do estado passasse por transformações importantes. No entanto, apesar da vontade política para modificação da estrutura econômica do estado, os desafios para seu desenvolvimento econômico ainda são enormes.

É nesse contexto que o presente capítulo apresenta os principais fatos sobre as transformações relacionadas ao desenvolvimento econômico do estado do Acre a partir dos anos 2000. O texto busca analisar os principais pontos positivos e os desafios enfrentados por diferentes áreas temáticas, junto com recomendações para essas questões.

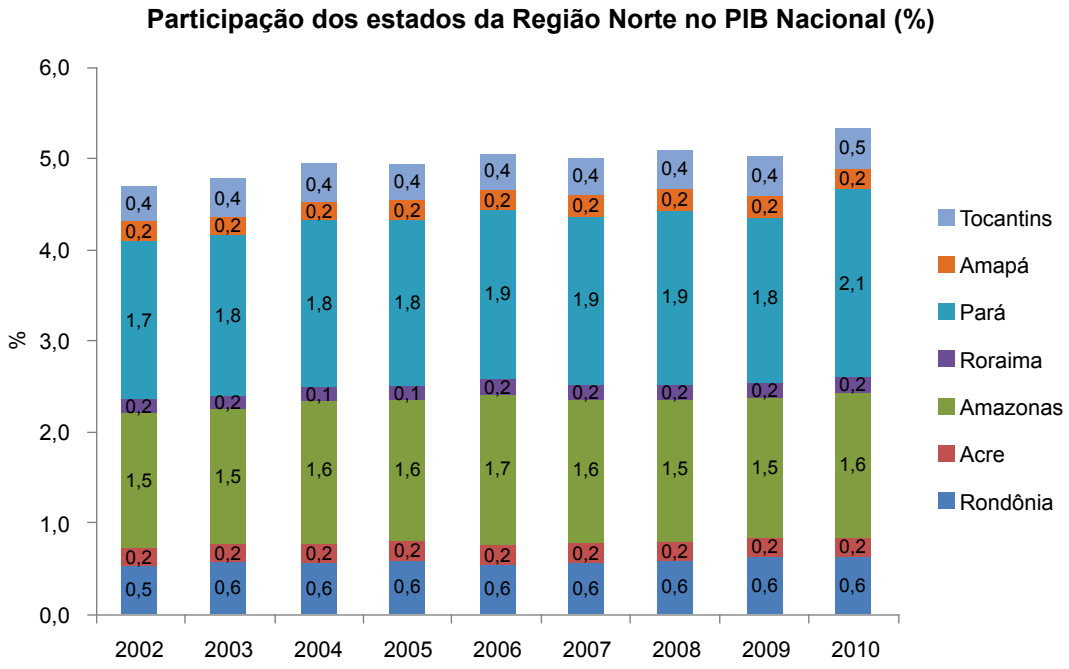
Nas análises que se seguem é importante destacar que diversos investimentos e programas do estado ainda estão em fase de maturação, o que significa que seus resultados podem não aparecer claramente nas estatísticas apresentadas. Entretanto, as análises apresentadas a seguir evidenciam importantes pontos que avançaram bastante no estado e outros que ainda são grandes obstáculos.

Merecem destaque as diferenças entre o meio urbano e o rural, embora os desafios de ambos estejam muitas vezes conectados. Essa situação aumenta a complexidade da análise, ainda mais em um estado que apresenta especificidades relevantes.

## 3.2. DESEMPENHO DA ECONOMIA

Assim como a Região Norte como um todo, a economia do estado do Acre tem uma baixa expressividade nacional. De 2002 a 2010, o estado manteve em 0,2% sua contribuição para o PIB nacional.

**Figura 21:** Participação dos estados da Região Norte no PIB nacional

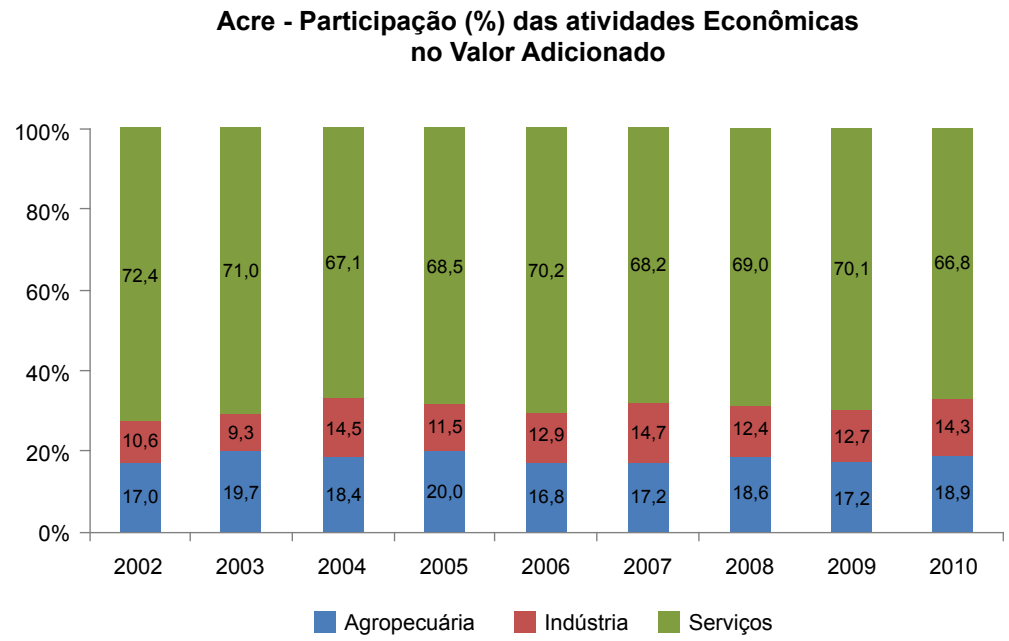



Fonte: Elaboração própria com base nas Contas Regionais do Brasil / IBGE

A economia do Acre é caracterizada pela grande participação do setor de serviços, que representou 66,8% do valor adicionado do estado em 2010, enquanto a indústria foi responsável por apenas 14,3% e a agropecuária 18,9% do valor adicionado do estado.

Apesar da baixa representatividade do Acre na economia nacional, quando se analisa o desempenho econômico do estado, percebe-se que ocorreram grandes mudanças desde o inicio dos anos 2000. Por exemplo, a taxa de crescimento acumulada do PIB do estado foi das mais altas do Brasil entre 2002 e 2010. A indústria ganhou participação, saindo de 10,6% em 2002 para 14,3% em 2010. Outros dados positivos de desempenho econômico (taxa de crescimento do PIB, receita orçamentária, exportações, entre outros) são apresentados a seguir.

**Figura 22:** Participação da agropecuária, indústria e serviços no valor adicionado do Acre




Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Contas Regionais do Brasil / IBGE

As exportações do Acre apresentaram incremento significativo nos últimos anos. A tabela abaixo apresenta esses dados.

**Tabela 14: Balança Comercial de 2002 a 2010**

| Ano | Exportação | | importação | | Saldo Exp-Imp |
|---|---|---|---|---|---|
| | US$ 1000 FOB | Var. %* | US$ 1000 FOB | Var. %* | |
| 2002 | 3.827 | -34,47 | 3.636 | -32,07 | 191 |
| 2003 | 5.360 | 40,05 | 818 | -77,51 | 5.542 |
| 2004 | 9.063 | 69,09 | 573 | -29,95 | 8.490 |
| 2005 | 12.787 | 41,09 | 501 | -12,48 | 12.286 |
| 2006 | 19.539 | 52,80 | 2.022 | 303,38 | 17.517 |
| 2007 | 19.372 | -0,85 | 1.651 | -18,38 | 17.721 |
| 2008 | 22.066 | 13,91 | 1.141 | -30,89 | 20.925 |
| 2009 | 15.720 | -28,76 | 1.393 | 22,16 | 14.327 |
| 2010 | 20.734 | 31,89 | 2.957 | 112,24 | 17.777 |

Fonte: MDIC

Nota* Var. % => Critério de Cálculo: Anual = Sobre o ano anterior na mesma proporção

**10.** Somente a madeira representou mais de 60% das exportações do Acre.

**11.** Cf. www.desenvolvimento.gov.br.

**12.** A França aparece como um dos principais parceiros nesse bloco.

Esses dados tornam-se mais relevantes na medida em que se compara com o Brasil e com outros estados da Região Norte. Enquanto o valor das exportações brasileiras aumentou em 5 vezes de 1998 a 2011, o valor das exportações acreanas cresceu mais de 20 vezes. Esse crescimento é significativamente maior que o incremento das exportações de outros estados como Amazonas, que aumentou pouco mais de 3 vezes, e Amapá, que aumentou em quase 10 vezes.

O Acre não é um estado que tem sua produção voltada para fora do país. Os principais produtos exportados são madeira e castanha do Brasil, que juntas representaram mais de 70% do valor das exportações acreanas em 2009[10].

Os principais destinos das exportações do Acre em 2012 foram Bolívia, Estados Unidos e Peru, com uma parcela de 26%, 14% e 9% respectivamente, do valor total das exportações do estado[11]. As exportações para os países da União Europeia representaram apenas 15% da pauta de exportações acreanas em 2012, frente a um percentual de 43% em 2011[12]. É interessante notar que, apesar das exportações acreanas para China terem representado somente 2,8% da pauta em 2012, o país já teve maiores participações nesse comércio, como em 2004, ano em que essas trocas representaram 19,5% das exportações do Acre.

Apesar desse cenário favorável em relação ao desempenho econômico, ainda existem gargalos que figuram como grandes obstáculos para um melhor desenvolvimento econômico do estado. Com base nessa discussão, são apresentados os principais pontos positivos e desafios acerca do desempenho da economia como um todo, além de sugeridas algumas recomendações.

## Aspectos positivos

- A taxa de crescimento do PIB do Acre foi maior que as taxas de crescimento do PIB nacional e da Região Norte na última década. De 2002 a 2010, o Estado do Acre cresceu, em média, 5,8%, contra a média nacional de 3,9%.

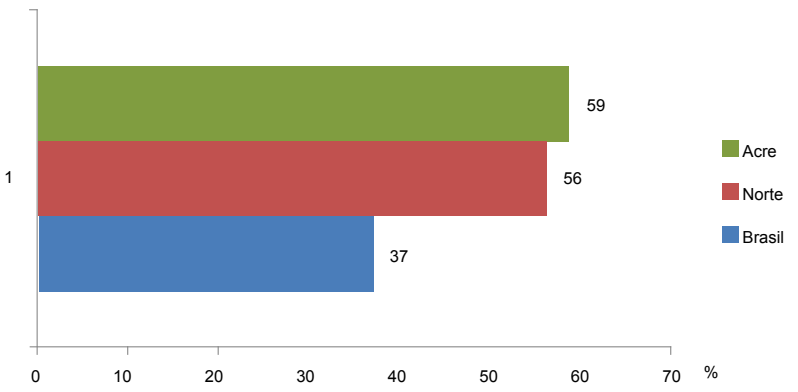
**Tabela 15: Variação real anual do PIB Brasil, Região Norte e Acre**

| | Variação real anual PIB (%) | | |
|---|---|---|---|
| | Brasil | Norte | Acre |
| 2002 | 2,66 | - | 4,39 |
| 2003 | 1,15 | 3,01 | 1,31 |
| 2004 | 5,71 | 9,45 | 10,36 |
| 2005 | 3,16 | 3,41 | 6,12 |
| 2006 | 3,96 | 6,20 | 1,60 |
| 2007 | 6,09 | 5,15 | 12,55 |
| 2008 | 5,17 | 6,91 | 7,85 |
| 2009 | -0,33 | -1,58 | 2,39 |
| 2010 | 7,53 | 14,08 | 6,03 |
| média | 3,90 | 5,83 | 5,84 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ipeadata e das Contas Regionais do Brasil / IBGE

- Em termos de crescimento acumulado, as evidências para o estado do Acre são ainda melhores. Enquanto o Brasil apresentou um crescimento acumulado de 37% de 2002 a 2010 e a Região Norte de 56%, o Acre chegou a 59%.

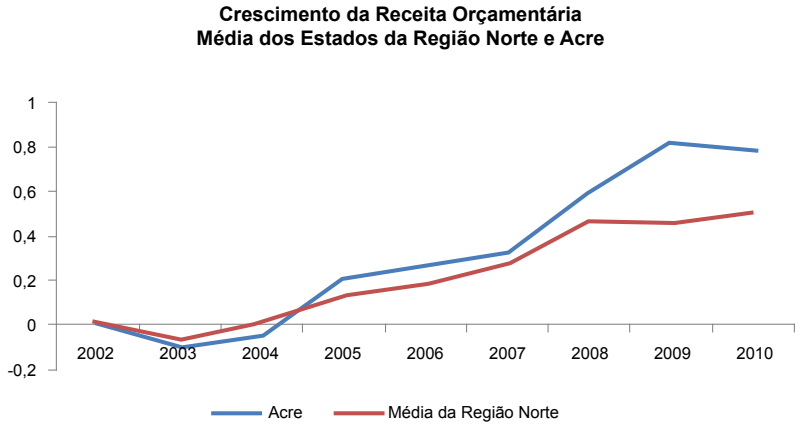
**Figura 23: Crescimento acumulado de 2002 a 2010**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ipeadata e das Contas Regionais do Brasil / IBGE

- A receita orçamentária estadual cresceu 78%, o que é extremamente significativo quando comparado aos demais estados da região. É interessante notar o descolamento do Acre em termos do crescimento da receita orçamentária em relação a média da Região Norte a partir de 2007, o que está estreitamente relacionado ao desenvolvimento de algumas atividades produtivas e aos investimentos públicos que contribuem para um ciclo virtuoso.

**Figura 24: Crescimento da receita orçamentária**



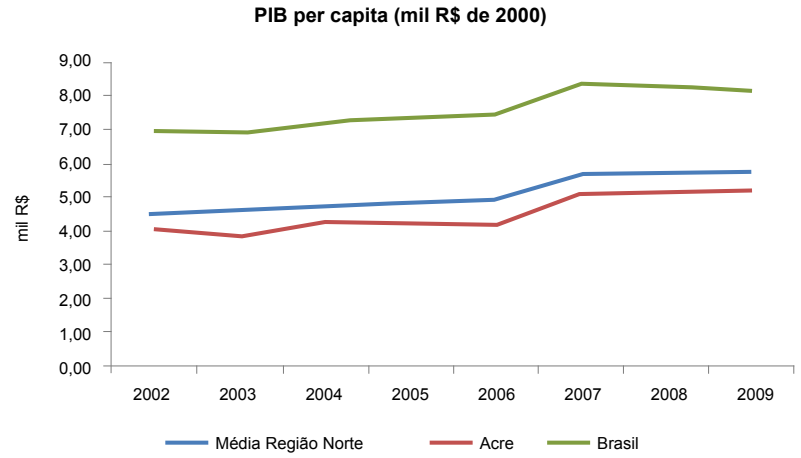

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ipeadata e das Contas Regionais do Brasil / IBGE

- Em relação às exportações, o estado do Acre teve avanços em termos de aumento do valor exportado - de 2002 a 2006 esse valor passou de US$ 3,8 milhões para US$ 19,5 milhões. Apesar da volatilidade dos valores a partir de 2007, o estado exportou um montante acima de US$ 20 milhões em 2010.

## Desafios

- Apesar de o PIB acreano nos últimos anos ter apresentado uma taxa de crescimento acima da média brasileira e da Região Norte, o PIB per capita do estado ainda é baixo. Pelo gráfico abaixo, percebe-se ele ainda se encontra abaixo da média da Região Norte. Para exemplificar essa situação, em 2009 o PIB per capita do Acre (R$ 5,1 mil) encontrava-se à frente somente do estado do Pará (R$ 3,8 mil) na região, o que mostra que, por essa forma de mensuração, o Acre ainda é um dos estados mais pobres do país.

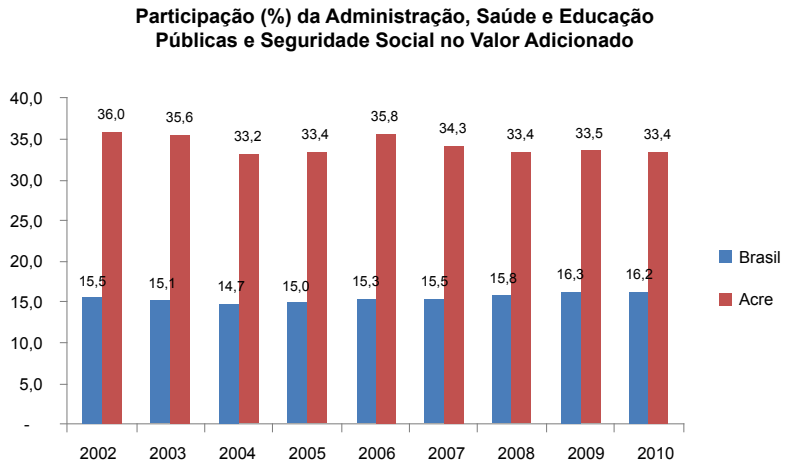
**Figura 25: PIB per capita**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ipeadata

- Ainda é a grande participação da administração pública na economia do Acre. Por exemplo, a administração, saúde e educação públicas e a seguridade social foram responsáveis por 33% do valor adicionado do estado em 2010, enquanto que para o território nacional, esse percentual foi de 16%. Essa é uma tendência que se verifica em alguns estados da Região Norte, pois como são estados com menores níveis de dinamismo econômico, o setor público é responsável por boa parte dessa dinâmica na região.

**Figura 26: Participação da administração, saúde e educação públicas e seguridade social no valor adicionado para o Brasil e para o Acre**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Contas Regionais do Brasil / IBGE

- Essa participação também fica nítida quando se analisa o número de empregos no estado. Por exemplo, em 2010 a administração pública foi responsável por 48% dos empregos do estado, enquanto a agropecuária foi responsável por 2,7% e a indústria de transformação por 5,6%. Embora a percentagem seja alta, tem diminuído desde 2002, quando 56,5% dos trabalhadores estavam na atividade de administração pública.

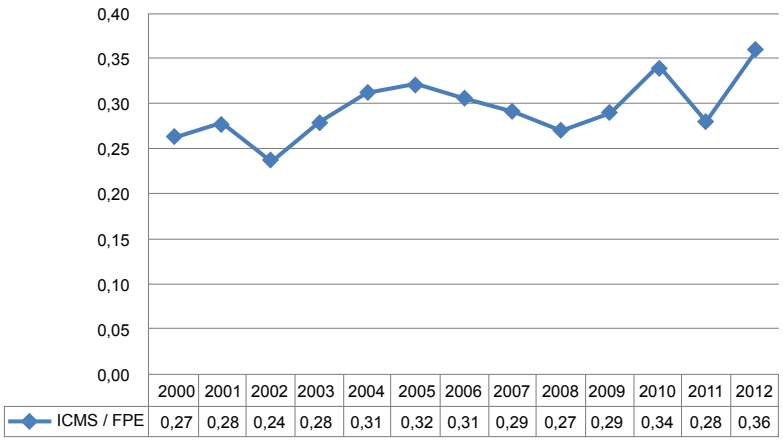
**Tabela 27: Número de empregos formais por atividade econômica**

| Atividades econômicas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 79.431 | 85.583 | 92.009 | 98.724 | 106.013 | 121.187 |
| Adm. Pública | 41.336 | 41.378 | 45.016 | 46.890 | 48.273 | 57.764 |
| Comércio | 13.765 | 14.433 | 15.541 | 16.921 | 18.354 | 19.281 |
| Serviços | 12.873 | 15.845 | 17.294 | 18.669 | 20.469 | 23.955 |
| Indústria de Transformação | 4.012 | 4.565 | 5.134 | 5.514 | 5.777 | 6.769 |
| Construção Civil | 3.958 | 5.216 | 5.327 | 6.632 | 8.974 | 8.960 |
| Agropecuária | 2.377 | 2.558 | 2.624 | 2.881 | 2.928 | 3.260 |
| SIUP* | 1.053 | 1.208 | 899 | 1.018 | 1.025 | 978 |
| Extrativa Mineral | 57 | 380 | 174 | 199 | 213 | 220 |

Fonte: MTE/RAIS
Nota: *SIUP: Serviços Industriais de Utilidade Pública

- O Acre ainda depende fortemente de repasses do governo federal. De 2002 a 2010, as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) representaram, em média, 46% da receita orçamentária do estado. Contudo, a relação entre transferências federais e arrecadação própria tem diminuído desde 1999, quando era de 84,8% e 15,4%, respectivamente, passando para 72,2% e 27,8% em 2010. No gráfico abaixo pode-se observar como a principal receita tributária (o ICMS) incrementou sua participação em relação ao FPE.

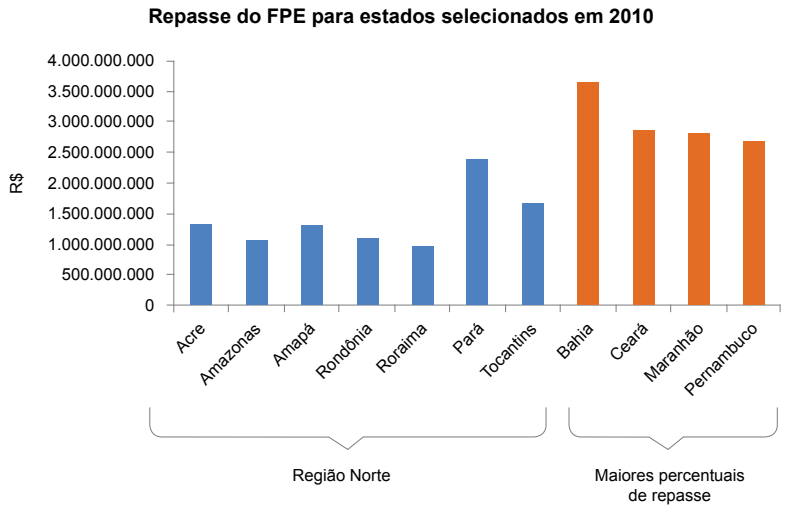
**Gráfico - Evolução da Relação ICMS / FPE**




Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Acre

- O estado do Acre recebe 3,4% do total repassado do FPE para o Brasil. Em 2010 este repasse correspondeu a um valor de aproximadamente R$ 1,3 bilhões, o que situa o Acre na média das demais alíquotas. O gráfico a seguir apresenta os valores de repasse do FPE em 2010 para os estados da Região Norte e para a Bahia (9,3%), Ceará (7,3%), Maranhão (7,2%) e Pernambuco (6,9%) que, junto com o Pará (6,1%), representam os maiores repasses do FPE.

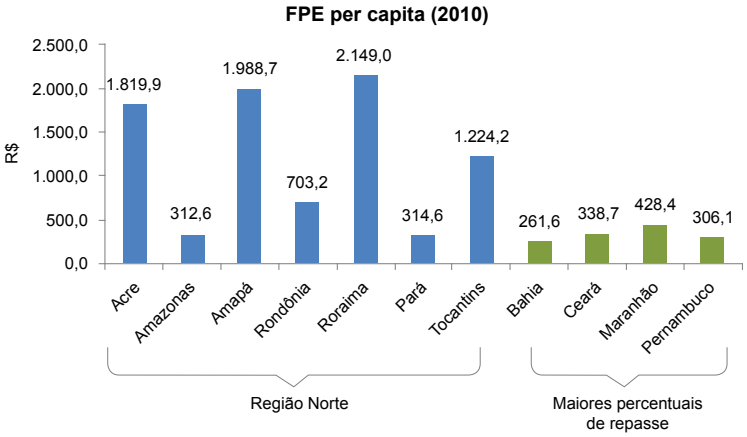
**Figura 28: Repasse do FPE para estados selecionados em 2010**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do http://www3.tesouro.gov.br

- No entanto, ao se analisar o montante repassado pelo FPE dividido pelo número da população (o que chamamos de "FPE per capita"), nota-se que o Acre (junto com Amapá e Roraima) recebe um repasse per capita bastante alto. Mais uma vez, fica evidente a dependência do Acre dos recursos do governo federal.

**Figura 29: Repasse de FPE per capita em 2010**




Fonte: elaboração própria com base nos dados do http://www3.tesouro.gov.br

- A diversificação econômica, esperada como consequência dos investimentos e dos grandes programas públicos, ainda não ocorreu. A maior parte dos recursos para investimento continua sendo proveniente de fora e é apenas intermediada pelo estado. O extrativismo se dinamizou até certo ponto, mas mostrou limites para maiores avanços. Por outro lado, o setor privado é incipiente e ainda são poucos os grupos econômicos locais com capacidade empreendedora e de investimento. Ou seja, os principais setores apoiados não se sustentam economicamente sem apoio governamental e não se conseguiu aproveitar o potencial dos mesmos.

### Recomendações

- O governo estadual está ciente de diversos dos desafios mencionados e já vem abrindo novas frentes para superá-los. Nesse contexto, recomenda-se a manutenção desses esforços, como por exemplo, os incentivos ao setor privado, auxílio aos microempreendedores na formulação de seu plano de negócios e incentivos a diferentes atividades industriais.
- Por outro lado, é necessário que as políticas de incentivos prevejam estratégias para fornecer uma maior independência futura aos setores apoiados, além de avaliar o fomento a mais setores. Além disso, deve-se avaliar se as políticas de incentivos estão sendo corretamente direcionadas para as potencialidades do estado, analisando os encadeamentos dessas atividades.
- É importante reforçar os investimentos na profissionalização (por exemplo, através do Instituto Dom Moacir e programas como o PRONATEC), o que ajudaria a reduzir um dos gargalos da economia do estado, que é a falta de mão-de-obra técnica e universitária e a deficiência de uma visão empreendedora.

## 3.3. EXTRATIVISMO

A Região Norte apresenta um cenário distinto em relação ao extrativismo quando comparada com as demais das regiões do país. Na região, essa atividade está relacionada a uma questão histórica (como a borracha, por exemplo) e, por isso, há muito tempo constitui uma importante fonte de renda para a população[13]. Com o reconhecimento do potencial florestal de seu território, o Acre passou a implementar, a partir de 1999, as políticas que buscaram incentivar a exploração sustentada da floresta, integrando os eixos econômico, ambiental e social. Desse modo, foram concebidos programas para incentivar as atividades extrativistas de modo sustentável, visando impedir a degradação e reduzir o problema do baixo valor dos produtos extrativos, o que tem um grande impacto em função da importância dos produtos como fonte de renda nas regiões mais pobres[14]. Alguns desses planos e programas podem ser destacados como: o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), a lei de subsídio à borracha, o programa de fortalecimento e modernização da atividade extrativista, o programa de aproveitamento racional do potencial madeireiro do estado, o Programa de Desenvolvimento Sustentável, entre outros.

Em 2010, o extrativismo vegetal representou 0,3% do valor adicionado do estado, com um valor de produção de mais de R$ 33 milhões.

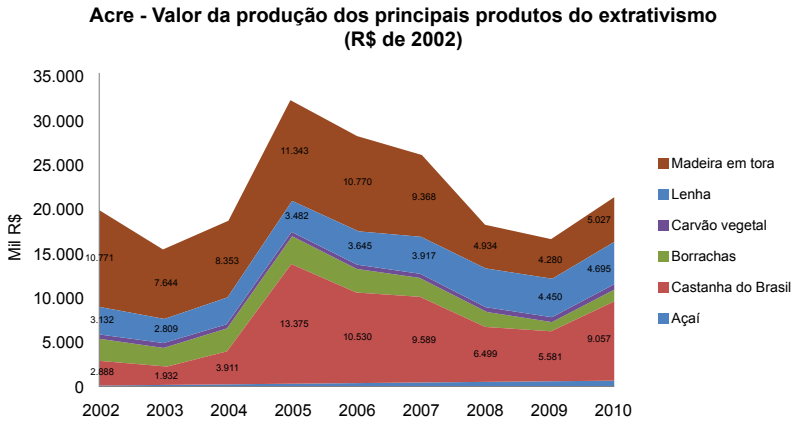
O gráfico abaixo mostra o valor da produção de produtos selecionados do extrativismo vegetal para os anos de 2002 a 2011. Como se pode observar, a madeira, lenha e castanha do Brasil são os principais produtos do extrativismo do estado[15].

**13.** Enquanto o extrativismo vegetal não madeireiro não passava de 3% do valor da produção primária florestal nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, no Norte essa a atividade ultrapassou 12% (R$ 137 milhões em reais de 2001) dessa produção no ano de 2010.

**14.** Santos *et al.* (2000) afirmam que a renda do extrativismo vegetal pode variar bastante entre regiões. Segundo os autores, a participação do extrativismo na renda dos produtores da Reserva Chico Mendes (Brasiléia, AC) é de 58%; para os extrativistas/ ribeirinhos de Boca do Acre (AM), esse percentual é de 21%, enquanto para extrativistas de nove comunidades de Sena Madureira (AC) é 83%.

**15.** Deve-se ressaltar que os dados pra análise do extrativismo vegetal não são bons. A Pesquisa da Extração Vegetal e Silvicultura realizada pelo IBGE não consegue captar as especificidades locais. Entretanto, optou-se por utilizar essa base de dados por ser uma fonte nacional. Além disso, os dados do gráfico foram deflacionados pelo deflator implícito do PIB agropecuária.

**Figura 30:** **Valor da produção de produtos selecionados do extrativismo vegetal (2002 – 2011)**

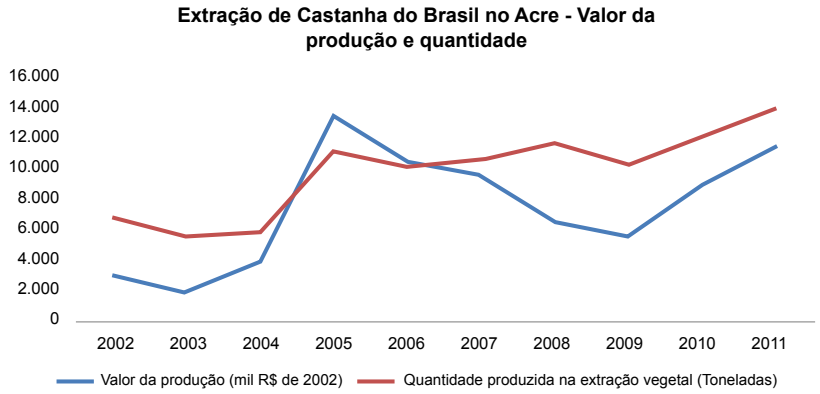



Fonte: Elaboração própria com base na PEVS

## Aspectos Positivos

- O apoio governamental à castanha do Brasil possibilitou importante incremento da produção. O estado aumentou a produção de castanha de 6,6 mil toneladas e R$ 2,8 milhões em 2002 para 14 mil toneladas e R$ 19,3 milhões em 2011 (equivalentes a R$ de 2002 11,5 milhões). Isso resultou em um incremento da participação da produção acreana a nível nacional, passando de um percentual de 9,5% em 2002 para 28% em 2011. Além disso, a castanha do Brasil é o segundo produto com maior peso nas exportações do Acre, representando quase 13% da pauta de exportação em 2010.

**Figura 31:** **Valor da produção e quantidade da extração de castanha do Brasil**




Fonte: Elaboração própria com base na PEVS

Foto 4. Colheita de castanha

Esse resultado está relacionado, entre outros fatores, à implementação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Cadeia Produtiva de Castanha do Brasil no Acre, que atua por meio da dinamização do processo de transporte, armazenamento, beneficiamento e comercialização. O programa viabilizou a implantação de usinas, aquisição de caminhões, construção de armazéns comunitários no interior da floresta e ainda recebe assistência técnica para melhorar as práticas dos produtores extrativistas. Desse modo, segundo o Governo do Acre (cf. PIDS I), a renda anual dos extrativistas passou de 3,5 salários mínimos em 2000 para 13,5 salários mínimos em 2005 (aproximadamente 285% de aumento).

Deve-se ressaltar que o preço da castanha é bastante volátil e, por isso, essas políticas se tornam ainda mais importantes para a manutenção da renda da população que depende da sua extração. De acordo com o Governo do Acre (cf. PIDS I), somente a castanha e a borracha muitas vezes compreendem mais de 60% da renda dos extrativistas. Além disso, a castanha é um dos principais produtos da pauta de exportação do estado.

Foto 5. Usina de beneficiamiento de castanha

Foto 6: Processo de seleção de castanhas

- Parcerias e apoio do governo a cooperativas tiveram papel central no processo de manutenção de atividades extrativistas.

  Grande parte dos produtores extrativistas do Acre são organizados em cooperativas. O governo estabeleceu diversas linhas de apoio a essas associações, por exemplo, através da Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar (Seaprof), com projetos de desenvolvimento de cadeias produtivas, realizando a promoção e o fomento de diversas atividades extrativistas, com o intuito auxiliar a conexão entre produção, o processamento e mercado consumidor.

  Por exemplo, com o apoio do governo, a Cooperacre foi capaz de organizar os produtores e centralizar as cooperativas que, com o apoio de infraestrutura concedido pelo governo, passou a beneficiar a castanha. Hoje, a Cooperacre é referência no estado, pois envolve por volta de 2 mil famílias e já trabalha com produção de polpa de fruta processada. Além disso, o governo ainda mantém um programa de compra de polpa de fruta para merenda escolar, o que garante mercado para a produção de várias cooperativas.] Outro caso interessante é da fábrica de preservativos Natex, que somente compra o látex de cooperativas de seringueiros locais. Este iniciativa tornou-se uma via de mão dupla, na medida em que garante o insumo para a fábrica juntamente com renda para os seringueiros.

  No caso da madeira, a Cooperfloresta, que trabalha com manejo comunitário e madeira certificada, garante a confiança do mercado consumidor. A relação com o setor moveleiro será melhor explicitada no item referente à indústria.

**Box 5:**

### Cooperfloresta e Cooperacre

A Cooperativa dos Produtores Florestais Comunitários (Cooperfloresta) foi fundada em 2005 para organizar os produtores da área. Sua principal atividade é o fomento à prática de manejo florestal comunitário, através da liderança do projeto de licenciamento, extração, beneficiamento e comercialização da produção. A Cooperfloresta também atua através de parcerias com órgãos de assistência técnica, capacitação, instituições do governo, principalmente no que tange ao licenciamento e à extração florestal.

A cooperativa possui o selo FSC de certificação florestal de cadeia de custódia, ou seja, possui controle total da rastreabilidade da produção da floresta até a indústria.

Atualmente, a Cooperfloresta é composta por 201 famílias, pertencentes a 10 comunidades organizadas em 6 associações.

A Cooperacre, por sua vez, foi fundada em 2001 com o objetivo de garantir sustentabilidade aos extrativistas através do beneficiamento e a agregação de valor dos produtos. Atualmente, a cooperativa trabalha com a castanha do Brasil, óleo de copaíba, borracha e polpa de frutas.

A Cooperacre congrega 25 cooperativas e associações, atendendo a aproximadamente 2.000 famílias de várias regiões do estado. A cooperativa já está desenvolvendo projetos para aumentar a agregação de valor dos seus produtos e abrir novos mercados, como a certificação da castanha.

Tanto a Cooperacre como a Cooperfloresta são reconhecidas por alcançarem resultados significativos em termos de produção e envolvimento das comunidades locais. Assim, o relativo sucesso dessas cooperativas sinaliza um possível caminho a ser seguido para outras cooperativas e para futuros investimentos e programas de apoio do governo.

Foto 7: Sede da Cooperacre em Rio Branco

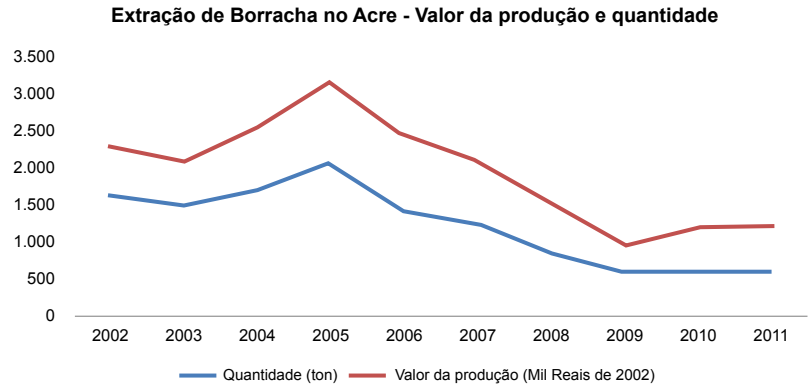
- A Funtac (Fundação de Tecnologia do Estado do Acre) detém um papel importante no apoio ao setor extrativista e à indústria de transformação, gerando tecnologias nas áreas de produção florestal (sementes, mudas), tecnologia da madeira e moveleira, desenvolvimento técnico e comercial de novos produtos da biodiversidade (fitoterápicos e fitocosméticos), além de outras atividades nas áreas de energia e construção civil. Também é a instituição responsável pela gestão da fábrica de preservativos masculinos Natex.

### Desafios

- As políticas de apoio ao extrativismo não conseguiram impedir a queda da produção de borracha.[15] Enquanto em 2002 a produção de borracha era aproximadamente de 1.600 toneladas e R$ 2,2 milhões, em 2011 esse valor caiu para 600 toneladas e R$ 1,2 milhões (R$ de 2002). Ou seja, a produção de borracha acreana, que era responsável por 40% do valor da produção nacional em 2002, caiu para 20% em 2011. O mercado de borracha nativa esta em queda constante.

**16.** Os dados sobre produção de borracha foram extraídos do IBGE. Aparentemente as estatísticas do Estado não concordam com as do IBGE. Como as conclusões e recomendações em termos de políticas dependem destes dados é importante primeiro resolver o problema da confiabilidade dos dados

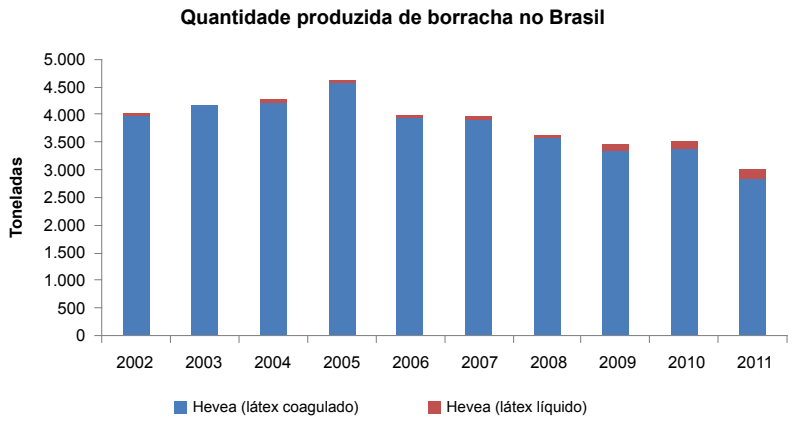
**Figura 33: Valor da produção e quantidade da extração de borracha**




Fonte: elaboração própria com base na PEVS

- Como o Acre é um dos principais produtores de borracha nativa no Brasil, a queda da produção acreana resultou numa queda na produção brasileira, que passou de aproximadamente 4 mil toneladas em 2002 para 3 mil toneladas em 2011.

**Figura 34:** Quantidade produzida de borracha no Brasil

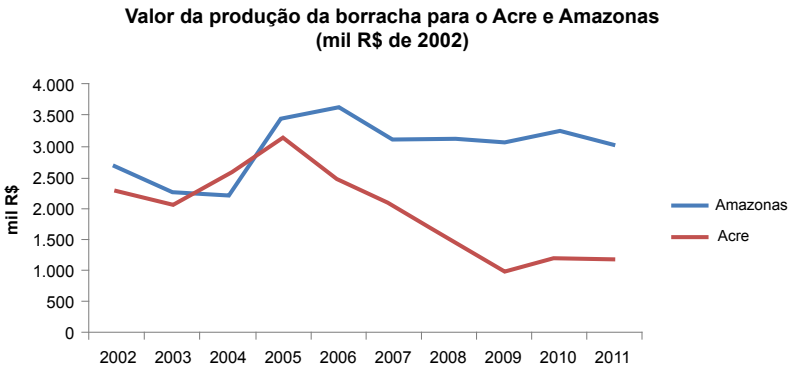



Fonte: Elaboração própria com base na PEVS

Nesse cenário, o Amazonas se firmou como o principal produtor de borracha nativa no Brasil, aumentando sua participação no valor da produção nacional de 49% para 67% de 2002 a 2011[17].

Fotos 8 e 9. Extração da borracha

**Figura 35:** Valor da produção da extração de borracha do Acre e Amazonas




Fonte: Elaboração própria com base na PEVS

Esse cenário levanta questionamentos acerca das políticas de apoio ao extrativismo no Acre, já que elas não foram capazes de impedir a queda da produção de borracha, apesar dos subsídios e da estrutura de compra de látex por parte da Natex. De acordo com o Relatório "Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Borracha no Estado do Acre" (cf. Tavares 2010), a lei Chico Mandes de subsídio da borracha de 1999 tinha como objetivo incorporar mais de 3.000 famílias ao programa e elevar a produção a um patamar acima de 4.000 toneladas/ano. Segundo o relatório, em 2010 o programa envolvia cerca de 1.700 famílias, apesar dos reajustes do subsídio. Desde o decreto, o estado investiu mais de R$ 11 milhões no pagamento dos subsídios.

**Box 6:**

**Fábrica de Preservativos Masculinos Natex**

No município de Xapuri está localizada a única fábrica de preservativos masculinos feitos de látex nativo do mundo. O projeto é resultado de um compromisso do governo federal e estadual junto aos seringueiros e em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu objetivo é o desenvolvimento sustentável da região, ou seja, busca-se o desenvolvimento econômico, tecnológico e da competitividade da região conjuntamente com a preservação da floresta.

Paralelamente, busca-se a expansão dos programas de saúde e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis através de acordo de compra dos preservativos pelo Ministério da Saúde, que distribui gratuitamente os preservativos no âmbito do seu programa de DST/AIDS. Assim, o Ministério da Saúde reduziu a importação de preservativos masculinos de outros países.

A fábrica foi inaugurada em abril de 2008, depois de mais de cinco anos de desenvolvimento. Ela conta com fornecimento de energia elétrica sustentável (fotovoltaica e resíduos de madeira) e tem um programa para a melhoria da moradia nas comunidades envolvidas no processo de extração de

**17.**
É interessante notar que, apesar do aumento do valor da produção de borracha do estado do Amazonas, a quantidade produzida do estado se manteve em torno de 2.000 toneladas nos anos analisados.

látex (através do Programa Luz para Todos). A fábrica de preservativos utiliza avançadas tecnologias de produção. Também há linhas de pesquisa em produtos florestais não madeireiros relacionados com a fábrica, tais como para o desenvolvimento tecnológico de lubrificantes naturais e para o desenvolvimento de um gel lubrificante com ação retardante natural para o preservativo masculino à base de extratos vegetais das espécies nativas do Amazônia.

A capacidade instalada é para uma produção anual de 100 milhões de preservativos. A fábrica gera 150 empregos diretos e mais de 700 empregos indiretos através do processo de extração de látex (majoritariamente retirado da Reserva Extrativista Chico Mendes). Os empregos e serviços relacionados ao projeto agregaram valor à matéria prima em uma região caracterizada por altos níveis de pobreza e migração. A renda das famílias de seringueiros aumentou e houve capacitação para utilização de melhores ferramentas de extração.

A pesar do sucesso da iniciativa, a fábrica enfrenta desafios importantes. Por um lado, a responsabilidade da gestão da fabrica é da Funtac, que, como instituição pública, deve seguir os respectivos processos administrativos para investimentos e contratações. Esta situação limita significativamente a flexibilidade que a gestão deve ter para um empreendimento dessas características. Por outro lado, a produção da fábrica não concorre no mercado, já que toda a produção é vendida ao Ministério da Saúde. Além disso, muitas vezes é difícil manter o suprimento de matéria prima no nível ideal para o pleno funcionamento da fábrica. A logística para a entrega do látex das comunidades para a fábrica ainda é complicada e, dependendo do tempo gasto entre extração e entrega, a matéria prima pode ficar inutilizável.

Fontes: UN-HABITAT Dubai International Award for Best Practices Database 2008, folder “Fábrica de Preservativos Masculinos de Xapuri” da Funtac e www.preservativosnatex.com.br

Foto 10. Fabrica de preservativos Natex

Foto 11. Fabrica de preservativos Natex

- O potencial de extração de madeira ainda não é plenamente aproveitado. De acordo com o governo do Acre (cf. PIDS I), existem no estado 350 espécies de madeira com potencial de uso pelas indústrias locais, mas apenas 60 destas são aproveitadas. Existem lacunas tanto do lado do extrativismo madeireiro quanto da própria indústria, levando a uma baixa integração entre as atividades. Esse ponto é melhor abordado no item referente à indústria.
- A megabiodiversidade do território acreano possui um grande potencial biotecnológico, que não está sendo aproveitado. Esse é desafio comum na região amazônica e relaciona-se tanto à fragilidade das políticas federais e estaduais de fomento à pesquisa, quanto a necessidade de mudanças na atual legislação federal de acesso a recursos genéticos, atualmente excessivamente restritiva.

### Recomendações

- É necessário melhorar a coordenação entre o governo estadual e o IBGE para assegurar a confiabilidade dos dados sobre produções extrativistas.
- O modelo de cooperativa da Cooperacre pode ser expandido. Esse modelo de estreita relação com o governo e centralização de outras cooperativas pode ser replicado

para outras áreas (como piscicultura, por exemplo), pois já mostrou grande potencial de sucesso.

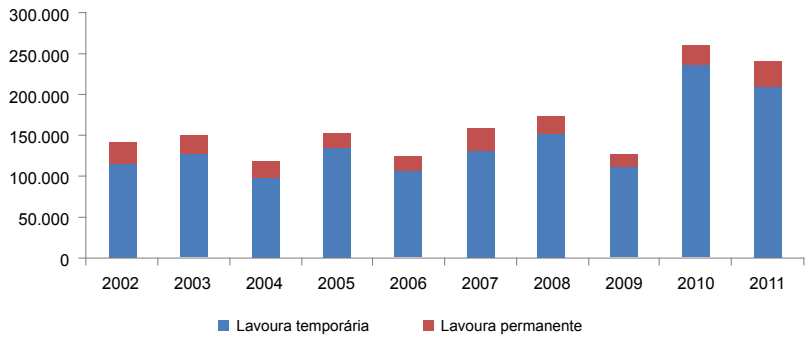
- É importante realizar uma avaliação das políticas de subsídios para os produtos extrativistas em relação à burocracia de acesso e ao foco dessas políticas.
- Recomenda-se a manutenção do apoio do governo na capacitação e infraestrutura para beneficiamento de produtos extrativistas a fim de fortalecer a agregação de valor. Junto a isso, maiores investimentos em tecnologia adaptadas também são necessários, o que ressalta a necessidade de atuação conjunta de diversos órgãos do governo e o fortalecimento da Funtac.
- Entretanto, deve-se buscar abrir novos mercados para os produtos do extrativismo, pois alguns deles ainda são muito dependentes de compras governamentais. Nesse contexto, o governo pode contribuir com a contratação de estudos que busquem adequar esses produtos às necessidades do mercado, agregando-lhes valor. Uma alternativa para expandir os mercados é a utilização de selos "verdes" como já é feito na castanha, de modo que a certificação de produto sustentável possa ser utilizada para quebrar barreiras comerciais. Nesse caso, a madeira entra como uma forte candidata.
- Especificamente em relação à borracha, no futuro pode-se pensar em atrelar algum tipo de pagamento por serviço ambiental com fontes privadas de recursos de forma a aumentar o incentivo para a extração da mesma. O Programa Florestas Plantadas pode vir a tornar-se mais relevante no futuro com o cultivo de seringais. Além disso, faz-se necessário aumentar a produtividade e dar escala à produção, para isso deve-se investir em modelos integrados de extrativismo e enriquecimento florestal da espécie. A questão da borracha deve ser trabalhada no âmbito de todas as etapas da sua cadeia.
- O modelo de gestão da fábrica de preservativos deve ser empresarial, com a flexibilidade suficiente para a tomada de decisões. Também deveria ser exploradas novas estratégias de comercialização, destacando os fatores diferenciadores (modelo de sustentabilidade), explorando novos produtos e concorrendo com parte da sua produção no mercado.
- Fomentar o uso biotecnológico da megabiodiversidade do Acre, utilizando como guia o conhecimento que as comunidades tradicionais possuem sobre propriedades interessantes das espécies, de forma a destinar parte dos benefícios obtidos a essas comunidades e aos esforços de conservação da floresta. O desenvolvimento biotecnológico vinculado à biodiversidade é um desafio para toda a região amazônica. É importante que Acre participe destes esforços através das universidades e de outras instituições e empresas voltadas à bioprospecção.

## 3.4. AGRICULTURA

A agricultura no Acre aumentou seu valor da produção de R$ 141 milhões em 2002 para R$ 239 milhões em 2011, ou seja, um crescimento de quase 70%. A lavoura permanente aumentou sua produção de R$ 25 milhões para R$ 29 milhões de 2002 a 2011, enquanto a temporária aumentou sua produção de R$ 115 milhões para R$ 210 milhões.

**Figura 36**

**Acre - Valor de produção agrícola da lavoura temporária e permanente - R$ de 2002**




Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Agrícola Municipal

Esse crescimento do valor da produção está ligado principalmente ao aumento da produção de mandioca, que é o principal produto agrícola do estado. Enquanto em 2002 a mandioca era responsável por 49% do valor da produção agrícola do estado, em 2011 esse percentual aumentou para 63%.

O milho é o segundo produto mais importante do estado, mas mesmo assim bem atrás da mandioca, representando apenas 10% do valor da produção agrícola do estado em 2011. Outros produtos com um menor destaque na produção do estado são a banana, feijão, cana-de-açúcar, arroz e abacaxi.

A agricultura familiar no estado do Acre apresenta especificidades interessantes quando comparadas aos contextos nacional e regional.

Por um lado, o percentual do número de estabelecimentos de agricultura familiar no estado estava em torno de 85% dos estabelecimentos agropecuários em 2006. Essa estrutura converge com o cenário nacional e da Região Norte onde, dos estabelecimentos agropecuários, 84% e 87% respectivamente eram de agricultura familiar. Por outro lado, quando se analisa a área desses estabelecimentos, verifica-se que, enquanto no Brasil e na Região Norte apenas 24% e 30%, respectivamente, da área (em hectares) dos estabelecimentos agropecuários eram de agricultura familiar, no Acre esse percentual sobe para 43%. Isso significa que o estado apresenta uma estrutura fundiária menos concentrada, o que é um ponto positivo para o desenvolvimento da agricultura familiar.

**Tabela 16: Estabelecimentos agropecuários (número e área) em 2006 para o Brasil, região Norte e Acre**

| Brasil, região e Acre | Categoria | Estabelecimentos agropecuários | | Área dos estabelecimentos agropecuários | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | unidades | % no total | Hectares | % no total |
| Brasil | Não familiar | 809.369 | 16% | 253.577.343 | 76% |
| | Agricultura familiar | 4.366.267 | 84% | 80.102.694 | 24% |
| | Total | 5.175.636 | 100% | 333.680.037 | 100% |
| Norte | Não familiar | 63.112 | 13% | 38.924.487 | 70% |
| | Agricultura familiar | 412.666 | 87% | 16.611.277 | 30% |
| | Total | 475.778 | 100% | 55.535.764 | 100% |
| Acre | Não familiar | 4.369 | 15% | 2.020.186 | 57% |
| | Agricultura familiar | 25.114 | 85% | 1.508.357 | 43% |
| | Total | 29.483 | 100% | 3.528.543 | 100% |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do censo agropecuário de 2006

**18.** Para mais detalhes sobre os diversos tipos de assentamentos, ver o Documento Síntese do Zoneamento Ecológico Econômico Fase II, escala 1:250.000.

É difícil realizar uma análise da agricultura familiar no Acre separada do extrativismo, pecuária e piscicultura, pois os agricultores no estado muitas vezes realizam diferentes atividades para complementar a renda. Por exemplo, os diversos tipos de assentamentos realizam diferentes atividades complementares[18]. No entanto, optou-se por desenvolver essa análise em separado, uma vez que as outras atividades também são apresentadas de forma específica.

Em relação às politicas para a agricultura familiar, destacam-se os programas Pólos e Quintais Agroflorestais (criados a partir de 1999), que buscaram reverter cenários relacionados ao êxodo rural, incentivando a volta de famílias originárias do campo, que viviam em situações delicadas nas periferias das cidades, proporcionando-lhes terra, infraestrutura e condições para retornarem às suas atividades de origem com sustentabilidade econômica, social e ambiental.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Os créditos concedidos através deste programa tem crescido significativamente, especialmente os destinados a atividades agrícolas, que em 2102 representaram quase metade do crédito rural concedido a produtores e cooperativas (R$ 19,7 milhões concedidos através Pronaf, de um total de R$ 40,1 milhões de créditos destinados à agricultura).

Em consonância com esses programas, a Política Estadual de Valorização do Ativo Ambiental Florestal (PVAA) e seu Programa de Certificação de Unidades Produtivas Familiares também têm entre seus objetivos promover a produção sustentável nas propriedades rurais do estado do Acre. A PVAA foi estabelecida com base no Zoneamento Econômico-Ecológico, que consolidou a necessidade de desenvolver abordagens específicas para as três principais configurações espaciais que caracterizam o estado: as florestas, as áreas abertas e as degradadas. Nesse contexto, o PVAA visa o aumento do valor da cobertura florestal com a legalização da propriedade, além de práticas de manejo de uso múltiplo.

### Aspectos positivos

- Os pólos agroflorestais são soluções consideradas eficientes para a reversão da tendência de migração rural, pois foram capazes de proporcionar a inclusão econômica e social de muitas famílias assentadas.
- O programa de aquisição de alimentos do governo do estado gera uma certeza de demanda para os produtos agroflorestais, principalmente a fruticultura.
- As cooperativas também aparecem como importantes atores para a organização da produção familiar. Mais uma vez, destaca-se o caso da Cooperacre que faz o beneficiamento da polpa de frutas, agregando valor à produção.
- As parcerias das cooperativas com as indústrias de beneficiamento foram de extrema importância para esse resultado. Como foi dito, os agricultores aliam diversas atividades com a agricultura. Uma delas é a criação de frango em parceria com a Acreaves, por exemplo. Ou seja, a agroindústria baseada no modelo econômico público-privado-comunitário (PPC) também gera resultados positivos para a geração de renda das famílias rurais.
- A assistência técnica proporcionada pelo governo gera resultados concretos em termos de produtividade através do auxilio à modernização agrícola, boas práticas, legislação, etc.

**Box 7:**

### O modelo das parcerias público-privadas-comunitárias

No Acre, os empreendimentos voltados para a indústria florestal e agroindustriais foram integrados à pequena produção, com a participação do governo tanto na regulação quanto no investimento, através em um sistema que propõe a gestão compartilhada entre empreendimentos econômicos, envolvendo o público, o privado e comunitário.

O PPC foi um arranjo desenhado para que os empreendimentos comunitário possam apropriarem-se de sua parte no Estado e dos benefícios oriundos de suas políticas e investimentos, cumprindo um papel muito importante na socialização da economia. É um método de desenvolvimento local utilizado pelo capital comunitário para disputar (com apoio do Estado) a participação na propriedade dos meios de produção em todos os elos das cadeias produtivas, suprimindo a relação de integração com as grandes empresas e garantindo o desenvolvimento local de forma horizontalizada.

A Média Complexidade que o empreendimento atinge, é o momento no qual o PPC já envolve o Público e o Comunitário (PC) nos investimentos de industrialização e beneficiamento da produção. Neste momento o Capital Comunitário poderá ser societário ou proprietário dos meios de produção industrial. A implantação do PPC na situação de alta complexidade deve ocorrer da seguinte forma: a) as partes se cotizam no investimento por compra de participação (o Estado não interfere) e b) o Estado banca diretamente a parte do comunitário (o Estado interfere). De qualquer forma, o princípio do PPC é garantir o poder comunitário na economia.

Vale ressaltar que este tipo de arranjo permite benefícios mútuos. As cooperativas conseguem agregar qualidade na produção em todos os elos da cadeia. Por outro lado as empresas conseguem acessar mercados institucionais fomentados pelo governo federal como PAA, através do CNPJ misto que permite a venda de produtos para merenda escolar.

O governo do Acre iniciou experiências de PPC com algumas empresas em consórcios administrativos. Na modalidade "público/comunitário com as usinas de beneficiamento de castanha do Brasil com a cooperativa Cooperacre. Na modalidade "público/privado/comunitário" existe a experiência do frigorífico de frangos com a cooperativa Agroaves em Brasileia, e Fabrica de Pisos em Xapuri.

Dois outros experimento estão em fase de iniciação. A Dom porquito com produção de suínos e o Complexo industrial de peixes, com a produção de alevinos.

#### A experiência da Agroaves

A empresa Acre Aves Alimentos Ltda detém a concessão de gestão com 94% das cotas do capital social e a Cooperativa de Produtores de Aves do Alto Acre (Agroaves), que reúne as comunidades de avicultores, é dona de 6%. Cada família em média obtém uma renda que varia de um salário mínimo a R$840 ao mês fornecendo frango para a Acre Aves.

O PPC tem resultado e índices satisfatórios com abate de 12 mil aves por dia, e com envolvimento de 60 produtores rurais. Os lucros são divididos entre empresários e fornecedores de matéria-prima e ao governo coube a tarefa de investir na implantação de criadouros e em assistência técnica.

#### A experiência da fabrica de Pisos de Xapuri

A Fábrica de Pisos no município de Xapuri, construída pelo governo do Acre é operada por empresas locais que adquirem a madeira de comunidades no sistema PPC em consórcio com a Cooperfloresta, cooperativa que organiza a produção local e estabelece relações de mercado para a venda da produção. A atividades dentro desta PPC chega a produzir uma renda média anual por família que vive na floresta esta entre R$ 4 mil e R$ 6,5 mil/ano com as atividades de manejo.

#### A experiência da Dom Porquito

Com tecnologia americana e genética europeia, a Dom Porquito é mais uma parceria pública privada comunitária Acre, com investimentos de R$ 40 milhões, entre recursos públicos e privados. A gestão do empreendimento é de responsabilidade da Dom Porquito, que deve introduzir na economia local em torno de R$ 12 milhões/ano em salários, compra de milho para ração, compras no comércio e serviços. A empresa deve alcançar rapidamente o número de 240 animais abatidos por dia, o que permitiria atender todo o mercado local com cortes e embutidos de suínos, além de exportar para Bolívia, Peru e Equador. A meta é alcançar em seguida os mercados de Hong Kong e China.

#### Complexo industrial de Peixes

A implantação do Complexo Industrial de Peixes também conta com a participação estatal, da iniciativa privada e dos produtores. Para gerenciar o empreendimento, foi montado um consórcio de empresários, cooperativas e governo do Estado. Ao todo, são 18 empreendedores. Para gerir o negócio foi criado a Peixes da Amazônia S/A. O governo comprou duas cotas, que serão repassadas aos pequenos produtores, e os investidores garantiram a outra parte dos recursos necessários para a construção do complexo (R$ 20 milhões).

Foto 12: Parceria Público-Privada-Comunitária Agroaves

### Desafios

- A Seaprof ainda trabalha majoritariamente com o oferecimento de recursos de fundos não reembolsáveis e muito pouco com recursos creditícios. Esse cenário pode fazer com que os proprietários rurais fiquem acostumados a receber esse tipo de recurso de doação. Caso o governo encontre dificuldades financeiras, ele pode optar por trabalhar mais com recursos reembolsáveis, o que pode gerar dificuldades de adaptação dos proprietários às novas regras.
- Os arranjos produtivos locais da agricultura familiar encontram gargalos principalmente no processo de comercialização. A qualidade dos produtos e a forma pela qual os mesmos são colocados para o mercado ainda não é suficiente para abrir novos mercados fora do estado, deixando a venda dessa produção mais uma vez dependente do governo estadual.
- Apesar do apoio do governo à mecanização das atividades agrícolas familiares, existe uma grande dificuldade dos proprietários em modificar a forma tradicional de produção. O conhecimento gerado e adquirido por eles, intrínseco à sua forma de produção, é utilizado na rotina de trabalho durante muitos anos, o que gera *lock-in* para mudanças, principalmente no que tange à introdução de novas técnicas. Ou seja, a dinâmica da agricultura familiar baseada no modo de produção tradicional é extremamente complexa e, muitas vezes, difícil de ser adaptada para novos contextos.
- A assistência técnica é limitada e de pouca abrangência (em termos de qualidade e quantidade de recursos humanos e financeiros) para atender às necessidades da agricultura familiar do estado. Como foi dito, essa assistência é de extrema importância para a adaptação e modernização da produção das famílias.

### Recomendações

- Como muitas vezes as associações e cooperativas têm um acesso mais fácil aos produtores familiares, poderiam ser realizadas parcerias com o governo para que elas incentivem esses produtores a uma mudança no padrão de produção com a utilização de máquinas agrícolas. Essas parcerias podem envolver workshops sobre os benefícios da adoção de novas técnicas em consonância com a questão ambiental. Assim, o objetivo é que as cooperativas também atuem num processo educativo, com uma análise mais participativa para empoderamento das famílias.
- Deve-se avaliar a PVAA frente à problemática que o estado se propôs a enfrentar. Ou seja, deve-se analisar a efetividade da proposta conceitual do programa e os respectivos resultados concretos. É importante que o estado a reavalie, considerando que já se passaram alguns anos de sua concepção e os novos cenários no que se refere a disponibilidade de recursos próprios e externos.
- Focar em aumento da qualidade e quantidade de profissionais para que a assistência técnica alcance um número mais significativo de propriedades. Essas ações podem ser através de parcerias privadas, ONGs e qualificação do prestador de serviço (seja de ONG, do estado, privados). Nesse contexto, a Seaprof deve concentrar esforços na coordenação desse sistema de assistência técnica, com foco na obtenção de recursos para essas atividades e monitoramento das mesmas. Além disso, é interessante que a Seaprof estabeleça prioridades para essas ações, seja por cadeia produtiva, área geográfica, etc.
- Seria interessante oferecer apoio maior às feiras livres nos centros urbanos, pois estas estruturas ampliam as oportunidades de venda da produção familiar.

## 3.5. PECUÁRIA

A pecuária está entre as seis principais atividades acreanas. É considerada uma atividade consolidada no estado, com retorno econômico, mercado local e mercados consumidores potenciais na fronteira do Peru e da Bolívia.

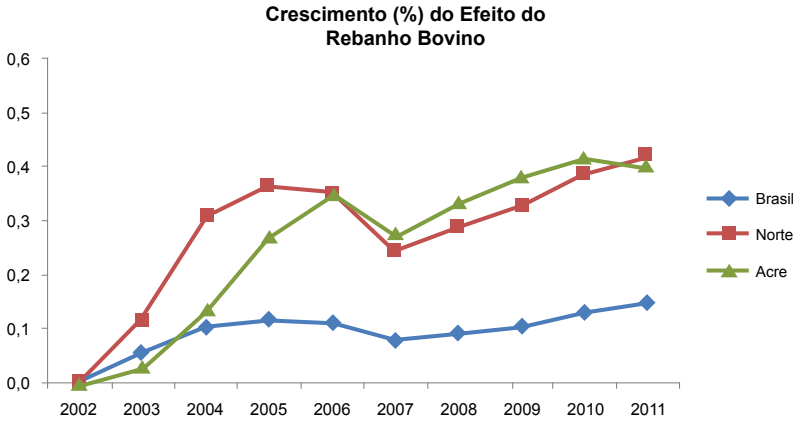
A importância da pecuária pode ser verificada pelo crescimento do efetivo do rebanho bovino acreano, que de 2002 a 2011 passou de 1,87 milhões para 2,54 milhões. Assim, sua participação no efetivo nacional de bovinos passou de 0,98% em 2002 para 1,2% em 2011. A tabela e gráfico abaixo apresentam o crescimento do efetivo do rebanho bovino para o Brasil, a Região Norte e o Acre de 2002 a 2011.

**Tabela 18: Evolução do rebanho bovino no Brasil, na Região Norte e no Acre**

| | Rebanho bovino (milhões) | | |
|---|---|---|---|
| | Brasil | Norte | Acre |
| 2002 | 185,3 | 30,4 | 1,8 |
| 2006 | 205,8 | 41,0 | 2,4 |
| 2011 | 212,8 | 43,2 | 2,5 |

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Pecuária Municipal

**Figura 37:** Crescimento do efetivo do rebanho bovino de 2002 a 2011

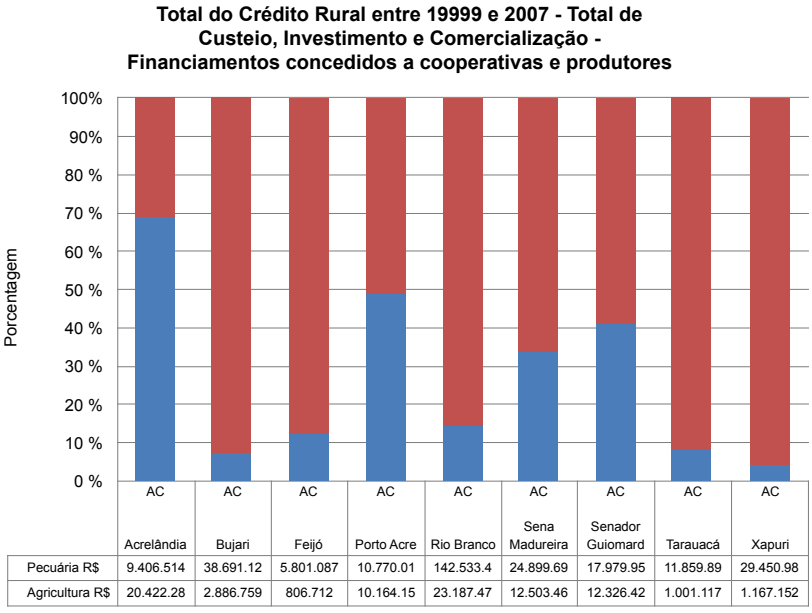



Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Pecuária Municipal

A atividade pecuária no estado é composta por pequenos, médios e grandes produtores. Os pequenos e médios são aqueles que normalmente possuem diversas atividades produtivas na propriedade, destacando-se também nesses casos a pecuária leiteira. De acordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico, 95% das propriedades que desenvolvem pecuária bovina são caracterizadas como pequenas e médias propriedades – e possuem mais de 51% do rebanho bovino do estado. Por outro lado, as propriedades maiores muitas vezes são as que se dedicam integralmente à atividade pecuária.

É interessante notar que a maior parte do crédito rural é direcionado para a pecuária, o que estimula e facilita o desenvolvimento da atividade, contribuindo para a expansão da mesma e a entrada de novos produtores na cadeia produtiva. O gráfico abaixo evidencia esse cenário para os nove municípios responsáveis por 75% do desmatamento no estado entre 2006 e 2008. Em quase todos os municípios analisados, o crédito para a pecuária foi muito maior que o crédito para atividades agrícolas.

**Figura 38:** Crédito rural entre 1999 e 2007 para municípios selecionados do Acre




| | AC Acrelândia | AC Bujari | AC Feijó | AC Porto Acre | AC Rio Branco | AC Sena Madureira | AC Senador Guiomard | AC Tarauacá | AC Xapuri |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pecuária R$ | 9.406.514 | 38.691.12 | 5.801.087 | 10.770.01 | 142.533.4 | 24.899.69 | 17.979.95 | 11.859.89 | 29.450.98 |
| Agricultura R$ | 20.422.28 | 2.886.759 | 806.712 | 10.164.15 | 23.187.47 | 12.503.46 | 12.326.42 | 1.001.117 | 1.167.152 |

Fonte: IPAM (2009)

**Aspectos positivos**

- Políticas e programas direcionados para a pecuária no Acre auxiliaram no aumento da taxa de lotação das pastagens, que se manteve acima da média do Brasil e da Região Norte.
- Desde 1996 o Acre já tinha taxas de lotação (1,03 UA/ha) maiores que as da Região Norte (0,55) e da média brasileira (0,68) (cf. Valentim e Andrade 2009). Em 2006, o Acre manteve sua taxa significativamente acima da média da Região Norte e do Brasil, e alcançou uma taxa de 1,77 UA/ha. Valentim e Andrade (2009) afirmam, com base em outros estudos, que o estado ainda pode alcançar uma taxa que varia de 2,5 UA/ha a 2,7 UA/ha.
- Uma parte significativa dos créditos concedidos a atividades pecuárias são para a formação e restauração de pastagens.

**Tabela 19:** Evolução da taxa de ocupação das pastagens para o Brasil, a Região Norte e o Acre

| | 1996 | 2006 |
|---|---|---|
| | UA/ha | UA/ha |
| **Brasil** | 0,68 | 0,94 |
| **Norte** | 0,55 | 0,97 |
| **Acre** | 1,03 | 1,77 |

Fonte: Elaboração própria com base em Valentim e Andrade (2009)

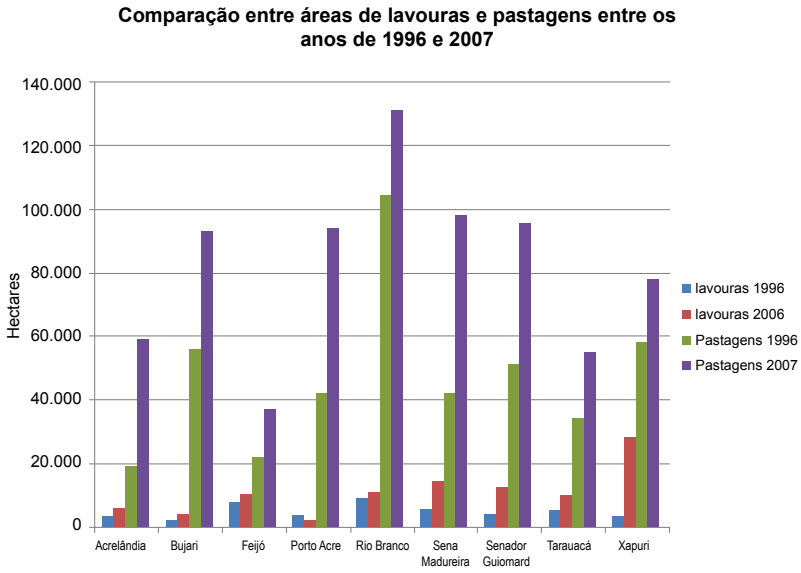
- A Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal, lançada pelo governo do Acre em 2008, contribuiu para a delimitação do avanço das pastagens no estado ao buscar a regularização do passivo ambiental e a certificação das propriedades.
- O desenvolvimento de tecnologias pela Embrapa Acre, envolvendo recuperação de áreas degradadas, uso de gramíneas, melhoramento genético do rebanho, manejo ecológico de pastagens, entre outras atividades, contribuiu para o cenário positivo.
- O reconhecimento do Acre como região livre de febre aftosa em 2005 também abriu novas possibilidades para os produtores do estado. Essa certificação foi resultado de um esforço tanto dos pecuaristas acreanos quanto do governo estadual, que criou, em 1999, o Programa Estadual da Erradicação da Febre Aftosa. O governo também criou o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal em 2003, que investiu em pesquisa a apoiou os pecuaristas que, por sua vez, muitas vezes vacinaram o próprio rebanho.
- As melhorias de infraestrutura promoveram uma maior integração regional e possibilitaram um melhor escoamento dessa produção.

### Desafios

- O crescimento do rebanho pode ser prejudicial na medida em que a pecuária é uma atividade que gera grandes impactos ambientais quando não é realizada de maneira eficiente e controlada. Por mais que as políticas para aumento da produtividade tenham apresentado resultados positivos, ainda não se alcançou totalmente uma separação total entre a atividade pecuária e o desmatamento.

  O gráfico abaixo evidencia o crescimento das áreas de pastagem entre 1996 e 2007 em comparação com as áreas de lavoura nos municípios responsáveis por 75% do desmatamento entre 2006 e 2008 no estado. Pelos dados, percebe-se que o crescimento das áreas de pastagem foi muito maior que as áreas de lavoura.

**Figura 39: Evolução das áreas de lavoura e pastagens para municípios selecionados**




Fonte: Ipam (2009)

- Esse cenário sugere que a expansão do crédito para a atividade pecuária converge com o aumento das áreas de pastagem e do desmatamento[19]. Ou seja, um dos principais desafios que envolvem a pecuária ainda é como dissociá-la do desmatamento, apesar dos avanços em termos de aumento da produtividade da pecuária no Acre.
- Grande parte da produção da pecuária é realizada em pequenas propriedades que, muitas vezes, vendem carne e couro de maneira não beneficiada. Ou seja, essa pecuária mais informal carece de controle sanitário, muitas vezes envolve sérias questões trabalhistas e pode estar associada a pequenos desmatamentos.
- Assim como outras atividades no estado, a pecuária se depara com pontos de estrangulamento que influenciam na sua competitividade. Nesse caso, um dos principais desafios é a questão da logística e infraestrutura de transportes. Como muitas dessas propriedades se encontram em áreas distantes, o escoamento da produção pelos ramais ainda é complicado apesar dos avanços recentes.

### Recomendações

- Deve-se dar continuidade ao investimento em tecnologia para a pecuária, aproveitando o potencial que o Acre possui em termo de uma boa taxa de lotação das pastagens.
- Nesse contexto, é interessante o fomento de parcerias do governo com instituições que se encontram na fronteira tecnológica para buscar incrementos de produtividade juntamente com a manutenção dos serviços ambientais e visando o prolongamento da vida produtiva média das pastagens frente à pressão de crescimento do rebanho. Um bom exemplo é a Estação de Melhoramento e Difusão de Genética Animal (EMDGA) inaugurada em 2008 em parceria do Governo do Estado com a Embrapa. Os sistemas de produção silvipastoris constituem uma alternativa que deveria ser explorada, já que existem experiências com incrementos importantes de produtividade por hectare que permitem a conservação da floresta.
- Sugere-se a contratação de estudos que analisem as alternativas que o governo possui para integrar a cadeia da pecuária. Por exemplo, como a maioria dos insumos para o processamento do couro vem de fora do estado e a base instalada para beneficiamento e industrialização é pequena[20], deve-se buscar alternativas que se ajustem a esse contexto.
- Para reduzir o avanço no desmatamento relacionado à expansão da atividade pecuária deve ser intensificada a fiscalização, além de outras medidas relacionadas com a verificação da origem do gado por parte dos frigoríficos.

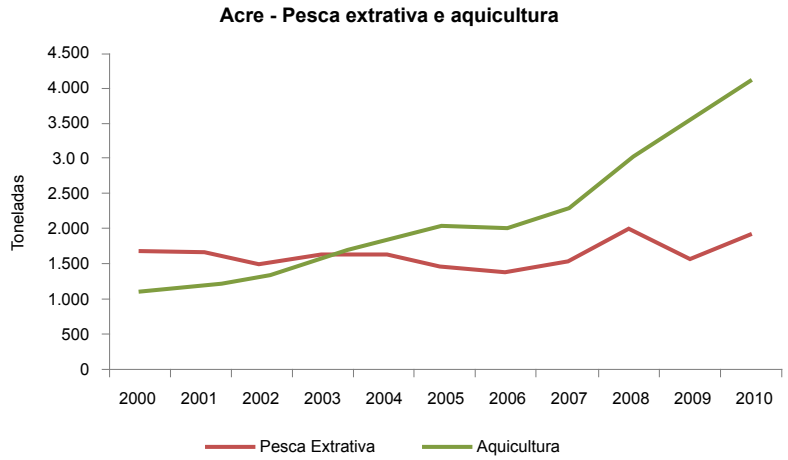
**19.** Serie interessante que fossem realizados estudos específicos em determinados municípios, como Acrelândia, por exemplo, que foi a única região que recebeu mais recursos de crédito para a agricultura, mas ao mesmo tempo aumentou sua área de pastagem consideravelmente, o que resultou num dos maiores índices de desmatamento entre os municípios analisados. Ou seja, deve-se analisar que outros fatores além do crédito têm contribuído para o desmatamento em regiões específicas.

**20.** Cf.http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/

## 3.6. PISCICULTURA

O estado do Acre tem grandes potencialidades geográficas, sociais e ambientais para o desenvolvimento da piscicultura. Como se pode ver na figura, a produção da aquicultura tem crescido durante a última década e desde 2004 supera a pesca extrativa.

**Figura 41:** Evolução da pesca extrativa e aquicultura de 2000 a 2010




Por outro lado, essa atividade tem grande probabilidade de propiciar rentabilidade econômica e inclusão social, pois não tem grandes barreiras à entrada e apresenta diversas formas de comercialização (criação de alevinos, engorda de peixes, venda a varejo e direto aos consumidores).

A importância crescente da atividade também pode ser verificada através do aumento do crédito concedido a produtores e cooperativas para a piscicultura, que teve um incremento importante a partir de 2009, atingindo R$ 8,3 milhões em 2012[21].

Além disso, é uma atividade que, se bem realizada, não tem fortes impactos ambientais, mas cuja implantação em escala deve ser acompanhada de mecanismos efetivos de monitoramento (cf. Box 3). A partir do reconhecimento desse potencial e das expectativas de aumento da demanda nacional e internacional, o governo do Acre promoveu a implantação de um projeto integrado de piscicultura com o objetivo de alavancar essa atividade como um dos eixos centrais de atração de investimentos e geração de renda para parte da população do estado. Diante das potencialidades da região para a pesca, o governo estadual também tem buscado fortalecer a cadeia com investimento em tecnologia.

A iniciativa é um dos principais programas do governo e envolveu um investimento de R$ 53 milhões para que o Acre se torne um dos grandes produtores da região. Trata-se de um de modelo PPC que está sendo implantado com a participação do governo estadual, da iniciativa privada e de 16 mil famílias de pequenos produtores rurais. O projeto busca apresentar soluções integradas e inovadoras para reduzir os gargalos da atividade e potencializá-la. Está prevista a construção de um centro de alevinagem e uma fábrica de ração em Rio Branco, dois frigoríficos (um em Rio Branco e outro em Cruzeiro do Sul), um núcleo de piscicultura no Juruá, bem como assistência técnica, capacitação, consultoria, extensão rural e gestão do programa. O programa também tem como objetivo a exportação do pescado pela estrada do Pacífico e através da Zona de Processamento de Exportação – ZPE (cf. mais adiante). As espécies criadas são típicas da Amazônia, como tambaqui, pirarucu e surubim.

Como a iniciativa ainda está em fase inicial de construção de tanques, fábrica de ração e frigorífico, a avaliação do programa fica restrita à análise dos pontos positivos e negativos da estrutura do mesmo.

### Aspectos positivos

- O grande interesse do governo do estado para promover a atividade de piscicultura facilita a articulação entre as diferentes esferas envolvidas (setor público, privado e cooperativas). Esse interesse na redução de gargalos da atividade torna-se uma vantagem competitiva para o estado, que tem uma base considerada bem organizada para o desenvolvimento da piscicultura.
- O alinhamento de uma atividade artesanal com a indústria visando a integração da cadeia tem um alto potencial de agregação de valor, de geração de renda e inclusão social. Esse cenário se potencializa na medida em que o Acre tem um grande número de piscicultores já organizados em cooperativas.
- Por outro lado, a piscicultura aparece como uma alternativa importante para a diversificação econômica de pequenos e médios proprietários. As barreiras à entrada não são grandes e a atividade tem grande potencial de boa rentabilidade, o que pode ser um canal para diminuir a dependência dos proprietários rurais dos governos locais e estaduais.
- A comercialização de peixe com a marca Acre/Amazônia agrega bastante valor ao produto, tanto no mercado doméstico quanto internacional.
- Com a concretização do projeto de piscicultura, a estrada do Pacífico pode ser uma via importante de escoamento da produção, na medida em que o mercado dos Estados Unidos e principalmente a Ásia se apresentam como grandes consumidores de peixe.
- O modelo de gestão da empresa Peixes da Amazônia S.A., com profissionais especializados e parte dos investimentos feitos diretamente pelo setor privado, é um importante passo no processo de profissionalização da atividade.

**21.** Cf. http://www.bcb.gov.br/?id=RED-RELRURAL&ano=2003

Foto 13: Entrega de alevinos

### Desafios

- O desafio logístico ainda é alto, tanto no que se refere ao fornecimento de alevinos para pequenos proprietários mais isolados geograficamente quanto ao escoamento da produção.
- O número reduzido de fábricas de gelo para o transporte pode se tornar um gargalo ainda maior no futuro.
- Questiona-se em que medida esse plano vai resolver um problema somente em regiões pontuais (Rio Branco e arredores) ou realmente vai conseguir integrar outras áreas do estado nesse processo produtivo/inclusivo.
- É importante analisar a relação entre a piscicultura e os desmatamentos, para não estimular novos desmatamentos para a atividade e ter um controle da gestão ambiental da atividade (licenciamento e monitoramento), inclusive nos empreendimentos abaixo de 5 hectares de lâmina d'água.

### Recomendações

- Deve-se desenvolver programas que visem a capacitação dos trabalhadores rurais em atividades de piscicultura. A finalização dos investimentos do programa vai demandar uma maior produtividade desses agentes e, por isso, é extremamente necessário que eles estejam preparados para essa demanda e para esse novo padrão de produção.
- Recomenda-se que sejam disponibilizadas alternativas para uma melhor divulgação da questão do crédito para piscicultores, para que estes consigam se capitalizar minimamente para entrar nesse novo processo de produção.
- Além disso, é necessário que haja uma dinâmica de suprimento e comercialização bem estruturada dos alevinos, de modo que os gargalos logísticos não inviabilizem os planos dos produtores envolvidos.
- Realizar um ordenamento territorial da atividade no estado para evitar novos desmatamentos, poluição de recursos hídricos e adequar a produção em áreas aptas para receber os empreendimentos de piscicultura.
- Campanhas publicitárias podem ser encomendadas para que haja uma ampla divulgação em território nacional desse modelo de produção sustentável e inclusivo, aproveitando a crescente tendência de hábitos alimentares mais saudáveis, o que inclui um maior consumo de peixe. Junto a isso, mais uma vez a certificação de um produto proveniente da Amazônia e gerado dentro de padrões ambientalmente corretos também aparece como instrumento relevante para abertura de novos mercados.

## 3.7. INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL

A indústria no Acre não é uma atividade de grande peso econômico. Os serviços vêm em primeiro lugar, representando 67% do valor adicionado do estado em 2010, seguido da agropecuária com 19% e da indústria com 14%. É interessante notar que somente a construção civil representava 8,6% do valor adicionado do estado em 2010[22].
Esse cenário apresenta desafios importantes numa região de difícil atração de investimentos produtivos e que, apesar da pavimentação de diversas rodovias, ainda apresenta uma difícil e cara logística para a distribuição dos produtos.

A presente seção apresenta pontos positivos, desafios e recomendações para a indústria de transformação e construção civil. Deve-se ressaltar que o foco das análises é no setor marceneiro e moveleiro, por representarem a principal renda de exportação do estado, e na construção civil, que é um setor relevante em termos de valor adicionado e emprego para o estado[23].

**Tabela 22: Participação das principais atividades econômicas no valor adicionado do Acre**

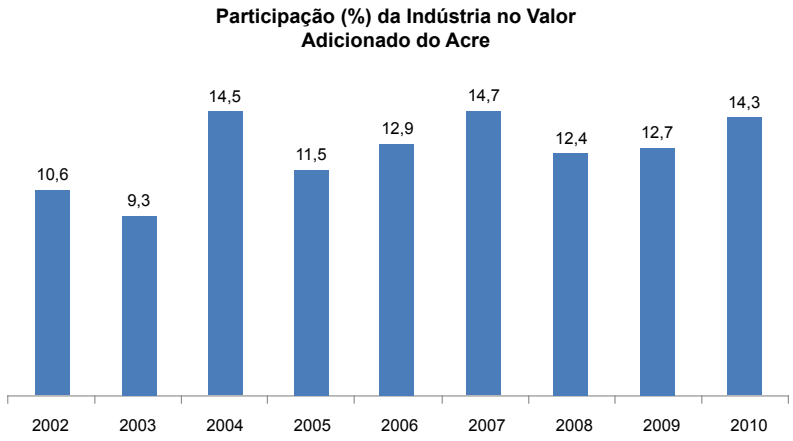
| Atividades econômicas | 2008 |
|---|---|
| Agricultura, silvicultura e exploração florestal | 13,49% |
| Pecuária e pesca | 5,08% |
| Construção civil | 7,46% |
| Comércio e serviços de manutenção e reparação | 13,87% |
| Atividades imobiliárias e aluguel | 8,61% |
| Administração, saúde e educação públicas | 33,41% |

Fonte: Elaboração própria com base no Acre em números 2011

### Aspectos positivos

- Os grandes programas e planos de investimento do governo resultaram num crescimento (mesmo que modesto) do setor industrial. Apesar da instabilidade verificada no gráfico a seguir, a indústria aumentou sua participação no valor adicionado do estado de 2002 a 2010, passando de 10% para 14%.

**Figura 42: Participação da indústria no valor adicionado do Acre (2002 a 2010)**




Fonte: Elaboração própria com base nas Contas Regionais do Brasil / IBGE

- Alguns planos contribuíram direta ou indiretamente para esses resultados positivos na indústria no Acre, como é o caso da Política de Incentivo às Atividades Industriais, que visava a atualização tecnológica, agregação de valor a diversas atividades produtivas e outros aspectos relativos à ciência, tecnologia e inovação, incentivos fiscais, etc. A Política de Incentivos às Atividades Industriais é definida pela a lei estadual nº 1.361/2000. Os incentivos da lei são destinados aos empreendimentos industriais no estado, enquadrados nos setores econômicos considerados prioritários: indústria de base florestal e extrativista, agroindústrias, indústrias de minerais não metálicos, empreendimentos industriais.

  O artigo 6 da lei nº 1.361/00 estabelece os instrumentos para os incentivos:

  (i) incentivos fiscais: isenção, redução de base de cálculo de tributos, diferimento, crédito presumido, suspensão;

  (ii) incentivos financeiros, sob forma de empréstimo, em valor correspondente a até 95% do ICMS gerado pela atividade operacional do empreendimento;

**22.** Valor adicionado é o valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades. Nesse contexto, o PIB é a soma do do valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas. O valor adicionado é utilizado como uma proxy para a análise do PIB.

**23.** De acordo com as Contas Regionais do IBGE, a construção civil representou 8,6% do valor adicionado do estado em 2010, enquanto esse percentual para a indústria de transformação foi apenas de 4,2%. A construção civil também foi responsevel por 7,4% dos empregos formais do estado nesse mesmo ano (Acre em números, 2011).

(iii) incentivos de caráter infraestrutural, para instalação, ampliação ou relocalização de empreendimentos em pólos de desenvolvimento do estado;

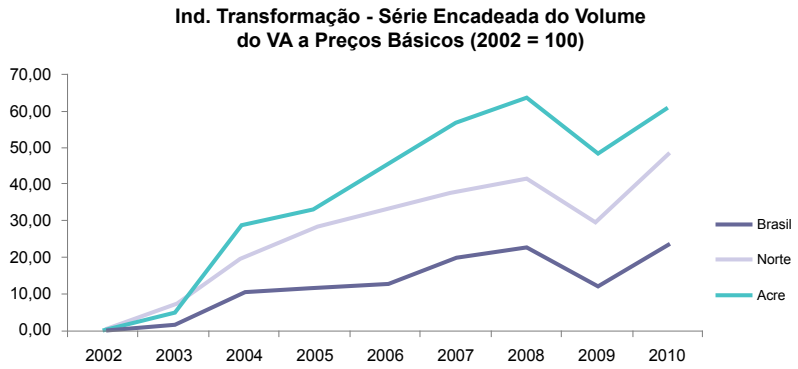
(iv) compensação de investimentos realizados pelo setor privado em obras de infraestrutura pública, mediante lei específica.

**Tabela 23: Programa Estadual e Incentivo às Atividades Industriais**

| Ramo de Atividade | Situação dos processos das empresas | | | Investimentos privados (R$) |
|---|---|---|---|---|
| | Aprovados | Em Análise | Total | |
| Total | 88 | 31 | 119 | 148.635.625,02 |
| Beneficiamento de produtos extrativistas | 8 | - | 8 | 5.166.025,12 |
| Esterilização de equipamentos médico-hospitalares | 1 | - | 1 | - |
| Fabricação de colchões | - | 1 | 1 | - |
| Fabricação de embalagens de material plástico e perfis rígidos de PVC | 1 | - | 1 | 3.171.318,74 |
| Fabricação de esquadrias metálicas e telhas de alumínio | 3 | - | 3 | 3.286.247,39 |
| Fabricação de fogões geradores de energia / transformadores elétricos | 2 | - | 2 | 4.848.552,74 |
| Fabricação de produtos alimentícios e derivados / água mineral | 12 | 6 | 18 | 11.657.982,22 |
| Fabricação de produtos de higiene pessoal, cosméticos e limpeza | 4 | - | 4 | 1.877.168,68 |
| Fabricação de produtos de madeira e derivados | 28 | 21 | 49 | 55.934.487,28 |
| Fabricação de produtos derivados da cana-de-açúcar | 2 | - | 2 | 22.761.975,81 |
| Fabricação de produtos para a construção (artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, marmoraria, cerâmica, brita, argamassa e gesso) | 12 | - | 12 | 19.494.105,36 |
| Fabricação de refrigerantes | 3 | 2 | 5 | 7.234.099,27 |
| Fabricação de suplemento mineral para pecuária | 1 | - | 1 | 1.398.744,05 |
| Fabricação de tintas, vernizes, esmaltes, lacas e produtos afins | 1 | - | 1 | 952.270,00 |
| Frigorífico – Abate de bovinos | 3 | - | 3 | 2.546.283,64 |
| Recuperação de materiais metálicos, plásticos e outros recapagem de pneus. | 7 | 1 | 8 | 8.306.364,72 |

- Como consequência, pode se destacar o crescimento do setor industrial para atividades específicas. Por exemplo, a indústria de transformação apresentou maior crescimento do VA no Acre que no Brasil e na própria Região Norte. Tomando o ano de 2002 como base, em 2010 a indústria de transformação teve um crescimento acumulado de 60%, frente ao nível de 48% do Norte e de 23% do Brasil.

**Figura 44: Série encadeada do volume do valor adicionado a preços básicos para a indústria de transformação (Brasil, Região Norte e Acre)**

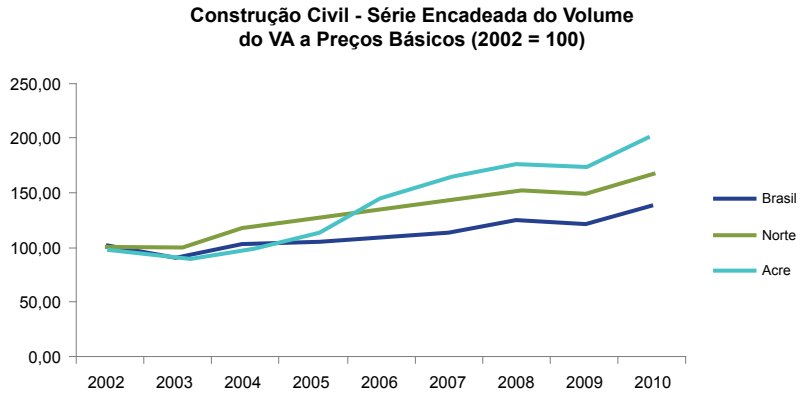



Fonte: elaboração própria com base nos dados das Contas Regionais

- Os investimentos dos grandes planos de governo geraram uma demanda expressiva para a indústria de construção civil. Essa indústria apresentou a mesma tendência de crescimento de 2002 a 2010, evidenciando um maior crescimento do Acre em comparação com a Região Norte e o Brasil. Além disso, a construção civil é responsável por uma expressiva parcela do emprego no estado (7,4% em 2010).

Foto 14. Industria madeireira

**Figura 45: Série encadeada do volume do valor adicionado a preços básicos para a construção civil (Brasil, região Norte e Acre)**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Contas Regionais

- Os investimentos em infraestrutura (principalmente pavimentação de rodovias) foram fundamentais para um melhor desempenho econômico e industrial do estado, pois facilitaram o escoamento da produção e reduziram custos de transporte para os empreendimentos na região.

  É interessante notar que boa parte dos recursos dos grandes empréstimos para os planos de desenvolvimento sustentável do estado são destinados à pavimentação de rodovias. Por exemplo, no PDS, quase 60% dos US$ 108 milhões são destinados a estradas. No Planejamento Estratégico, mais de 32% do total dos R$ 2,3 bilhões do plano são destinados à conclusão da pavimentação da BR 364, ligando Rio Branco a Cruzeiro do Sul. Essa mesma tendência também fica nítida quando se analisa os montantes investidos em cada projeto dos PIDS.

  De acordo com os programas governamentais, esses investimentos em infraestrutura são importantes na medida que também promovem a integração regional, como é o caso da pavimentação da BR 317 (conhecida como "Estrada do Pacífico"), pavimentação da BR 364 e construção do Porto Fluvial de Cruzeiro do Sul.
- Esses investimentos também abrem uma importante alternativa para aumentar as exportações do estado. Por exemplo, a estrada interoceânica apresenta um potencial para a abertura de novos mercados.
- Parcerias com outros órgãos influenciaram positivamente os programas de apoio às indústrias. Esse é o caso da reestruturação do parque industrial de Rio Branco, que promoveu a instalação de novas plantas industriais na região e contou com o apoio do Banco da Amazônia, Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus), Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas-(Sebrae/AC) e o Serviço Nacional da Indústria (Senai).

**Tabela 24: Principais investimentos na região com impacto direto no estado**

| Descrição do Investimento | Recursos programados | Área de abrangência |
|---|---|---|
| Ponte sobre o Rio Madeira | | |
| Construção de Ponte sobre o Rio Madeira – BR-364 | R$ 80 Milhões | Estado do Acre e Rondônia |
| Estado do Pacífico – Trecho Peruano (Iñapari/Inanbar/Cuzco/Puno/Ilo/Matarani) | | |
| Pavimentação da Rodovia no trecho Iñapari (fronteira com o Acre) – Portos de Ilo, Matarani e San Juan | US$ 700 Milhões | Peru e Estado do Acre |
| Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira | | |
| Implantação do Complexo Hidrelétrico no Rio Madeira (AHE Santo Antônio e AHE Jirau) | US$ 4,5 Bilhões | Acre, Rondônia, Bolívia, Amazonas e Mato Grosso |
| BR – 319 (Manaus - Porto Velho) | | |
| Pavimentação e Recuperação da BR – 319 (Manaus – Porto Velho) | R$ 400 Milhões | Região Norte do Estado de Rondônia e Estado do Amazonas |
| Corredor Turístico (Acre - Peru) | | |
| Corredor Turístico (Rio Branco – Cuzco) | R$ 3 Milhões | Regiões fronteiriças do Acre e Peru |

- A instalação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE)[24] é uma alternativa para aumentar o potencial de crescimento industrial do estado, diminuindo os gargalos e facilitando a burocracia para a realização de atividades exportadoras. Sua inauguração em 2012, no município de Senador Guiomard, aparece como elemento fundamental para dar continuidade à tendência de crescimento das exportações. O governo do Estado investiu na desapropriação da área, obras, mobiliário, equipamentos de informática e de segurança e o software de gestão. Além disso, é a primeira ZPE do Brasil a ser alfandegada. Espera-se que sejam criados 6 mil empregos diretos já nos primeiros anos de operação da ZPE[25]. Além disso, as indústrias que vão se instalar na ZPE vão ter vantagens por estarem mais próximas à saída para o Pacífico, com grande potencial para incrementar as exportações do estado.
- As parcerias entre o governo estadual, federal, esfera privada e cooperativas apresentaram muitos resultados positivos. Mais uma vez, destaca-se a Natex, que gerou inúmeros empregos na região, promovendo não somente a melhora na renda dessa população, mas também incentivou a qualificação dos empregados.
- As políticas para a indústria moveleira e marceneira geraram uma maior integração do setor. Buscou-se a geração de maior competitividade e orientação estratégica para o setor através de parcerias do governo com cooperativas, incentivo à capacitação (como a parceria com a Escola de Design de Milão, estabelecimento de polos moveleiros, etc). O governo incentivou a regularização da matéria prima, promovendo uma melhor integração com os marceneiros e diminuindo significativamente a utilização de madeira ilegal[26]. Além disso, o programa de compras governamentais de móveis escolares garante a demanda ao setor.
- O Complexo Industrial Florestal de Xapuri, financiado pelo BNDES, que entrou em operação em 2012, ganha destaque na medida em que agrega valor à madeira com a construção de portas, janelas e pisos também para exportação. O complexo conta com a participação do governo do estado (que possui 25% das ações) e com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (Sedens). Outro exemplo desse eixo de incentivos foi a implantação do Pólo Moveleiro Rio Branco.

### Desafios

- A grande maioria dos setores ainda depende significativamente do apoio do governo para se sustentar. O apoio vai além do argumento da indústria nascente, ou seja, ultrapassa as fases iniciais de instalação e busca de mercados e se mantém com incentivos fiscais permanentes e políticas de compras governamentais. Assim, essas indústrias ficam vulneráveis a qualquer mudança de planos de governo.
- A indústria de construção civil acompanha o governo de maneira cíclica, o que gera um cenário instável para o setor e para a economia da região, pois é uma das principais atividades econômicas do estado.
- A indústria moveleira tem um potencial ainda não utilizado. São poucos os tipos de madeira utilizados para a fabricação de móveis e falta conhecimento técnico de outras espécies de madeira para aproveitar para outros usos. Falta um poder de criação maior para as indústrias moveleiras, pois muitas vezes é somente o Núcleo de Design do Pólo Moveleiro, mantido pelo governo do estado, que faz o protótipo dos móveis. Ou seja, diversas marcenarias não têm expertise para o design.
- A competitividade nos preços e as tecnologias apropriadas para o beneficiamento da madeira no setor moveleiro em relação aos concorrentes do sul e sudeste do Brasil ainda são um grande gargalo para aumento da demanda deste segmento.
- Assim como no âmbito nacional, existe uma falta de mão-de-obra técnica qualificada para diversas atividades industriais.
- A viabilização da ZPE para o incremento das exportações pode ser demasiado demorada e até mesmo não se concretizar. Apesar dos incentivos governamentais, o Acre continua sendo visto como um lugar longínquo e de difícil acesso, com pouca cultura empreendedora. Parece que a estratégia de descentralização industrial brasileira ainda não gerou efeitos significativos no estado. Por fim, existe um receio em relação ao potencial da estrada interoceânica, pois o movimento na estrada ainda é tímido, o que pode desestimular a implantação de empresas na ZPE.
- A estrutura aduaneira fora da ZPE é precária, o que desestimula as exportações de indústrias que não estão instaladas na zona.

### Recomendações

- Os incentivos do governo para a construção civil podem ser direcionados para uma melhor integração com as obras do setor privado, a fim de reduzir o caráter cíclico da dependência de obras públicas.
- O governo pode auxiliar as indústrias com consultorias sobre o real potencial exportador de determinados produtos. A partir desses resultados, podem ser definidas estratégias claras de comércio exterior, com auxilio técnico na questão alfandegária e promoção dos produtos acreanos fora do território. Também podem ser desenvolvidas oficinas e workshops, dentro e fora do Estado, para fomentar uma cultura exportadora no estado, para clarear as questões burocráticas do processo e criar um conhecimento tácito a respeito.
- Pode ser realizado um programa de promoção da ZPE mais agressivo em diversos estados brasileiros, ressaltando as potencialidades do Acre e os avanços já ocorridos na implementação da própria ZPE.
- É interessante que o governo do Acre mantenha sua postura de certificação da madeira, mesmo que algumas vezes suas indústrias tenham perdas econômicas em decorrência do maior preço da madeira em relação a outros estados que não possuem essas certificações. Nesse contexto, deve-se buscar uma maior divulgação desse potencial acreano, pois a madeira certificada tem um nicho de mercado cada vez maior. Esse ponto é fundamental para reduzir a dependência desses produtos das compras governamentais.
- É importante o investimento em conhecimento e tecnologia na questão da madeira. Devem ser contratados estudos que busquem novas formas de utilização dos diversos tipos de madeira do Acre, assim como para a melhor qualificação do mercado para as madeiras nobres do Acre e para a redução de custos de produção e adequação dos produtos madeireiros ao mercado.
- As feiras de negócios podem ser expandidas, com participação mais ativa do setor privado em eventos deste tipo a nível nacional e internacional, pois elas proporcionam grande visibilidade, principalmente para pequenos empreendedores. Também é interessante a busca de parcerias com outros estados para a realização dessas feiras em outras regiões fora do Acre.

**24.** As ZPEs são áreas de livre comércio com o exterior. Seu regime tributário, cambial e administrativo é estabelecido em lei. As ZPEs devem ser instaladas em regiões menos desenvolvidas do país com o objetivo de reduzir desigualdades regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País.

**25.** Cf.http://www.agencia.ac.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=15215&Itemid=26

**26.** No Planejamento Estratégico 2007 a 2010, um expressivo valor do plano foi destinado à atração, diversificação e interiorização de investimentos industriais madeireiros (R$ 60 milhões).

# 4

# Aspectos Sociais

## 4.1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo, será apresentada a situação geral do estado do Acre em relação aos aspectos sociais e de segurança pública no período recente. Para tanto, foram acessadas a estatísticas disponíveis e a realizadas entrevistas com representantes do governo do estado. No entanto, seria importante a complementação das entrevistas com outros representantes dos segmentos sociais, bem como acesso a novos dados.

Visando a contextualização das análises sociais, será inicialmente realizada uma pequena introdução à evolução demográfica do estado.

## 4.2. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Os fatores demográficos guardam estreita relação com os fatores históricos, sociais e econômicos de qualquer território. No caso do Acre, sua história condicionou a ocupação humana através dos vales dos principais rios, desde os tempos em que a borracha se constituiu como a mola econômica propulsora e a empresa seringalista o locus preferencial de apropriação do espaço e reprodução social.

A população do Acre, originalmente composta por cerca de 50 etnias indígenas, recebeu, desde o final do século XIX, migrações oriundas principalmente do Nordeste do Brasil, motivadas pela exploração econômica da borracha, e nas décadas de setenta e de oitenta do século XX, migrações do Sul e Sudeste, motivadas pelo oferecimento gratuito de terras por parte do governo federal, para o desenvolvimento da pecuária e da agricultura.

Em busca da exploração do látex, na segunda metade do século XIX, uma primeira onda migratória fugindo da seca no Nordeste levou à região contingentes de pessoas que se tornaram seringueiros. Uma segunda onda migratória voltou a trazer para o Acre entre 50 mil e 60 mil nordestinos, como parte dos esforços brasileiros frente à Segunda Guerra Mundial, quando foi reaquecida a demanda por borracha nativa, na metade do século passado.

A partir dos anos 1960 e 1970, dentro do marco das políticas federais de integração nacional – que se iniciam ainda nos anos 1930 com a "Marcha para Oeste" – e da expansão da fronteira agrícola, o estado passou a receber um maior volume populacional, vindo de várias regiões do país. Colonos e assentados do Centro-Oeste, Sudeste e Sul e ainda do Nordeste impulsionaram o aumento populacional. Com quase 80 mil habitantes em 1940, o Acre passou a ter 215 mil em 1970, isto é, quase o triplo. Em 1991, o estado já registrava 417.718 habitantes. Em 2000, o Censo Demográfico do IBGE apontou 556 mil habitantes. O de 2010 registrou 733 mil habitantes, isto é, um aumento de 31,6% em relação a 2000. Esse contingente equivale a 0,38% da população brasileira.

**Tabela 25: Crescimento Demográfico do Acre**

| Ano | População | Taxa de Urbanização |
|---|---|---|
| 1940 | 79.768 | 17,7 |
| 1960 | 158.852 | 21,1 |
| 1980 | 301.276 | 43,79 |
| 1991 | 417.718 | 61,89 |
| 2000 | 557.526 | 66,41 |
| 2010 | 733.559 | 72,56 |

Fonte: Censos Demográficos, IBGE

Entre 1960 e 2000, a taxa média geométrica de crescimento anual, que registra o incremento médio de uma população no ano, sempre ficou na casa dos 3%. No intervalo de 2000 a 2010 a mesma baixou para 2,77%, indicando pequena diminuição no ritmo do crescimento populacional no estado, que continua muito acima do nacional, de 1,17% no mesmo período.

Com relação à densidade demográfica, os dados do Censo 2010 apontam que o Acre tem uma média de 4,47 habitantes/km², enquanto a média da Região Norte é 4,12 hab./km² e a nacional é de 22,43 hab./km². Na Região Norte, o estado detém a terceira menor densidade demográfica, perdendo apenas para o Amazonas (2,23 hab./km²) e Roraima (2,01 hab./km²). O estado vizinho, Rondônia, conta com 6,58 hab./km². Vale salientar que apenas cinco municípios acreanos têm população acima de 30 mil habitantes.

Embora continue crescendo, ainda que em ritmo menor, o contingente populacional acreano deixa de ser influenciado pelos fluxos migratórios externos, após o "apogeu" desse fenômeno nas décadas de 1960 a 1980. Na fase atual, com as novas estradas – principalmente a chamada Estrada do Pacifico, ligando as BRs 364 e 317 ao Oceano Pacifico a partir do município de Assis Brasil – e a globalização das frentes de expansão do comércio e da procura por novos espaços territoriais em desenvolvimento, a fragilidade do controle fronteiriço nas áreas remotas do Brasil tem incentivado uma migração majoritariamente internacional, levando à chegada de pessoas de países com problemas de pobreza, guerras e perseguições ao Acre. No entanto, continua havendo a migração floresta/campo-cidade dentro do próprio estado.

### 4.2.1. Urbanização e crescimento populacional urbano

A população urbana cresceu em ritmo mais acelerado que o da população rural. O grau de urbanização passou de 18% em 1940 para 72% (ou 532.279 habitantes) em 2010, acompanhando a tendência regional, nacional e mesmo internacional. Embora seja inferior ao nacional (82%), é expressivo para um estado com apenas 22 sedes municipais, que tem quase metade do seu território definido legalmente como área protegida (unidades de conservação e terras indígenas). Apenas entre 2000 e 2010, a zona urbana viu o seu contingente populacional crescer em 43,75% (de 370.267 habitantes para 532.279), enquanto que na zonal rural o aumento foi de apenas 7,5%.

O crescimento populacional urbano no Brasil é motivado, entre outros aspectos, pela atração da oferta de serviços públicos, especialmente no campo da saúde e educação, e a geração de emprego e renda na área de serviços e indústria. No caso do Acre, isso explica por que a capital, Rio Branco,

responde sozinha por 45,8% de toda a população do estado: 336.038 habitantes (cf. Censo 2010). E, desse total, apenas 27.493 habitantes permanecem na zona rural do município. Ou seja, o grau de urbanização da capital chega a quase 92%, ou 10% acima da média nacional. Depois de Rio Branco, o maior grau de urbanização no estado é o de Cruzeiro do Sul, com 70,47%, com uma população de 78.507 habitantes residindo na área urbana.

A análise demográfica demonstra que a urbanização acreana é majoritariamente um fenômeno rio-branquense, uma vez que a capital é responsável por 57% desse processo. Há municípios, como Marechal Thaumaturgo, cuja população urbana não chega a 28% do total, ou seja, 72% (10.258 pessoas) dos habitantes vivem na zona rural. Em termos de políticas públicas, esse tipo de urbanização requer o planejamento de programas e ações que considerem a concentração de quase metade da população num só município, com 92% de sua população ocupando a zona urbana. Por um lado, essa situação facilita as operações das políticas para alcançar um maior número de beneficiários, por outro, impõe dificuldades para o atendimento ao restante da população, que, nesse caso, está espraiada por outros 21 municípios, inclusive com várias áreas de floresta de difícil acesso. O crescimento dos centros urbanos sem planejamento, mesmo em lugares pouco adensados, prejudica a qualidade de vida e o meio ambiente local e encarece a implantação de infra-estrutura básica.

### 4.2.2 Populações rurais, tradicionais e indígenas

Embora quase três quartos da população acreana vivam na zona urbana, essa abriga trajetórias familiares ainda com fortes vínculos na antiga vida do seringal, da colônia e do assentamento, mesmo na própria cidade de Rio Branco. Nesse sentido, importa caracterizar a população rural remanescente. É curioso observar que a população rural acreana vem crescendo, ainda que de forma lenta, ao longo das décadas, à exceção do período 1980/1991, quando mais de 10 mil pessoas abandonaram a zona rural. Em 2000, o Censo registrou mais de 187 mil habitantes na zona rural, um aumento superior a 28 mil pessoas em comparação a 1991. Em 2010, a população rural subiu para 201.280 habitantes, isto é, mais de 14 mil pessoas engrossaram a zona rural no período.

Parte das pessoas que habitam a zona rural pode ser caracterizada como população tradicional, isto é, ribeirinhos e extrativistas de modo geral (seringueiros, castanheiros, etc.), vivendo ou não dentro de unidades de conservação. Contudo, não há um levantamento claro e preciso sobre esse contingente populacional. As estatísticas existentes apresentam números distintos segundo as fontes.

Por sua vez, as estatísticas baseadas em dados do Incra informam que em 2009 havia 30.295 famílias (ou 133.601 pessoas) habitando unidades de conservação ou assentamentos no estado (cf. Acre, 2009: 63), distribuídas da seguinte forma:

a) famílias em Florestas Estaduais/Nacionais: 505
b) famílias em Reservas Extrativistas: 4.213
c) famílias em diferentes tipos de assentamentos de reforma agrária: 22.298
d) famílias em pólos agroflorestais: 560

Já os dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Saúde (Gerência Técnica da Malária) indicam que a população ribeirinha no ano de 2006 era de 85.385 pessoas (cf. Acre, 2009: 23).

Em outras palavras, as diferenças entre os números sobre as populações tradicionais têm a ver com a diferença de fonte. Provavelmente as categorias não sejam mutuamente excludentes, sendo que, por exemplo, as populações ribeirinhas podem ser ao mesmo tempo moradoras de áreas protegidas ou pertencerem a algum tipo de assentamento de reforma agrária. Em todo o caso, a fim de formular políticas adequadas, recomenda-se a realização de estudos que identifiquem e caracterizem a população rural acreana de forma mais precisa.

É possível que o relativo aumento no número de pessoas que engrossaram a zona rural entre os anos 2000 e 2010, conforme dados do Censo, esteja associado à expansão do número de assentamentos, ou a melhorias nesses, e também a políticas de revalorização das atividades extrativistas (consolidação das unidades de conservação, política de subsídios financeiros à extração da borracha, garantia de aquisição da produção etc.). Contudo, somente um estudo pormenorizado seria capaz de indicar com mais profundidade as reais causas. Para os interesses dessa avaliação, importa perceber que o contingente populacional rural está dividido em diversas categorias sociais, ocupando praticamente todo o território acreano, mas com baixa densidade demográfica.

As demais populações rurais referem-se às colônias de agricultores familiares, aos pequenos sítios e às médias e grandes fazendas. O Censo Agropecuário de 2006 registra que havia no Acre 25.187 estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, ocupando uma área de 1,5 milhão de hectares, e 4.295 estabelecimentos de médios ou grandes produtores, ocupando quase 2 milhões de hectares. Isso quer dizer que, embora haja minifúndios no estado, as fazendas detêm a maioria das terras destinadas à agropecuária, seguindo uma tendência regional e nacional de concentração fundiária.

Em relação aos povos indígenas do Acre, esses podem ser divididos em dois grandes grupos:

a) pertencentes à família linguística Pano: Kaxinawá, Yawanawá, Poyanawa, Jaminawa, Nukini, Shawãdawa, Jaminawa-Arara, Apolina-Arara, Katukina, Shanenawa, Nawa e Kontanawa;
b) pertencentes à família linguística Aruak: Ashaninka (Kampa) e Manchineri;
c) pertencentes à família linguística Arawa: Madija (Kulina).

O Censo de 2010 registra que 17.578 pessoas se declararam indígenas quando do momento da coleta das informações pelo IBGE no Acre. Dessas, 13.308 habitam terras indígenas e outras 4.270 moram fora dessas áreas. Dados da Funasa indicam que há no estado 305 aldeias indígenas (Seplan 2011: 24).

**Figura 46: População indígena por etnia**

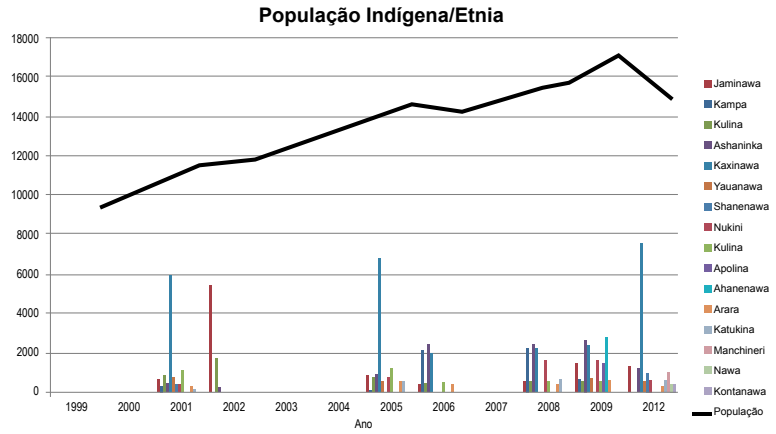


Foto 15: Grupo de mulheres indígenas Kaxinawá

## 4.3. EDUCAÇÃO

A análise da questão educacional no Acre precisa ser feita considerando a perspectiva histórica. Durante décadas, a educação não foi prioridade na alocação dos investimentos públicos num estado que, sabidamente, não contou com recursos suficientes para o necessário cumprimento de suas atribuições. Porém, essa realidade começou a mudar no início do novo milênio, quando o tema passou a receber mais investimentos públicos e políticas orientadas. Como conseqüência, os índices educacionais acreanos começaram a apresentar avanços mais recentemente.

### 4.3.1. Analfabetismo

Considerando-se os dados dos Censos do IBGE, o analfabetismo de pessoas acima de 10 anos vem diminuindo no Acre nos últimos 10 anos. Conforme tabela abaixo, a velocidade da queda do analfabetismo foi mais expressiva no Acre (de 8 pontos percentuais) em 2010, quando comparada com a região Norte (de 4.9 p.p) e a do Brasil (de 4 p.p.). A despeito disso, o índice de população analfabeta no estado continua acima da média regional e nacional.

**Tabela 26: Taxa de Analfabetismo de pessoas acima de 15 anos, em %**

| Analfabetismo | 2000 | 2010 | Diferença (pontos percentuais) |
|---|---|---|---|
| Brasil | 13,6 | 9,6 | - 4 |
| Norte | 15,5 | 10,60 | - 4,9 |
| Acre | 24,5 | 16,5 | -8 |

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000 e 2010 e RIPSA

Apesar dos esforços de redução do analfabetismo no estado, este ainda continua como o pior colocado na Região Norte, sendo que a segunda posição, o estado do Tocantins, apresenta uma taxa de 13%.

Mesmo usando-se os dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios (PNAD), do IBGE, os dados não diferem tanto em termos tendenciais, conforme tabela abaixo.

**Tabela 27: Taxa de analfabetismo de pessoas acima de 15 anos**

| Abrangência | 2003 | 2006 | 2009 | 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 11,59 | 10,49 | 9,72 | 8,59 |
| Norte | 10,54 | 11,73 | 10,99 | 10,2 |
| Acre | 16,87 | 17,51 | 16,35 | 14,38 |

Fonte: PNAD/IBGE

É importante considerar que, à época do levantamento do Censo de 2010, a maior parte dos analfabetos do Acre estava na faixa etária acima de 40 anos (63%), conforme tabela abaixo, enquanto que o grupo etário entre 15 e 39 anos nessa mesma condição educacional somava menos de 30 mil pessoas. Destaca-se ainda que o contingente analfabeto é maior no interior do estado e menor da capital, que apresenta 9% de sua população nessa condição, taxa similar à nacional.

**Tabela 28: Distribuição Etária População Analfabeta com 15 ou mais, Acre 2010**

| | Total Analfabetos | | 15 a 24 anos | | 25 a 39 anos | | 40 a 59 anos | | 60 anos ou mais | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número | Taxa | Número | Taxa | Número | Taxa | Número | Taxa | Número | Taxa |
| Total | 80.249 | 16,5 | 8.000 | 5,4 | 21.618 | 12,4 | 28.969 | 24,6 | 21.662 | 46,2 |

Fonte: Censo/IBGE 2010

O Acre aderiu ao "Programa Brasil Alfabetizado" (PBA), criado em 2003 pelo Ministério da Educação, que se destina a superar o analfabetismo no País. O programa federal prioriza a alocação de seus investimentos a 1.928 municípios brasileiros com taxa de analfabetismo superior a 25% de sua população. Os municípios e estados que aderem ao programa recebem apoio técnico na implementação das ações, sobretudo na capacitação dos alfabetizadores. Esses geralmente são voluntários e / ou professores da rede pública, e recebem uma bolsa de aproximadamente R$ 400,00/mês. No Acre, o programa é denominado "Alfa 100", com turmas montadas em escolas da rede pública e, quando não há condições, em templos religiosos, centros culturais, associações e até mesmo residências, seja na zona urbana ou rural. Os cursos têm duração mínima de oito meses, com carga horária de duas horas diárias. Segundo os gestores da Secretaria Estadual de Educação (SEE), os alunos são em sua maioria mulheres com idade acima de 40 anos. Os alfabetizadores recebem formação inicial de 40 horas sobre teorias e metodologias de ensino, quando também são distribuídos materiais de suporte às aulas. A cada mês, é realizado um encontro mensal para reforço à capacitação continuada. A meta para 2011/2014 é alfabetizar 40 mil pessoas, sendo que, no biênio 2011/2012, 10.324 alunos foram alfabetizados.

### 4.3.2. Educação básica

Um dos indicadores usados para medir o desempenho da educação básica é o número de matrículas. Dados do INEP (SEED), vinculado ao Ministério da Educação, apontam que em 2011 havia 260.069 matrículas na educação básica no estado, sendo 156.589 (60,2%) realizadas na rede pública estadual e 90.473 (34,7%) na rede pública municipal. Somando as duas esferas administrativas, o poder público estadual e municipal respondem por 94,7% de todas as matrículas no estado. Trata-se de um volume expressivo que demonstra o peso dos investimentos públicos para o enfrentamento das questões educacionais no Acre.

Outro indicador refere-se à freqüência na escola em relação ao total de pessoas com idade escolar, conforme tabela abaixo. Essa aponta que a situação acreana vem evoluindo positivamente. Embora em posição ainda abaixo, pode-se argumentar que a evolução da taxa de freqüência escolar acreana está cada vez mais próxima das taxas nacional e regional: em 2005, distanciava-se 6,11 p.p. da nacional; em 2011, essa distância caiu para 4,38 p.p.

**Tabela 29: Percentagem da população de 0 a 17 anos que freqüentam a escola**

| Abrangência | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 87,42 | 88,27 | 89,03 | 90,0 |
| Norte | 84,52 | 84,94 | 85,45 | 86,10 |
| Acre | 81,31 | 82,75 | 83,45 | 85,62 |

Fonte: MDS/SAGI, com dados da PNAD/IBGE

O Censo Escolar realizado pelo INEP/MEC traz indicadores sobre o rendimento escolar, conforme a tabela abaixo. Nessa, observa-se de modo geral que a performance do Acre é bem posicionada quanto às taxas de aprovação, reprovação e abandono da educação básica. A tabela permite comparar a situação acreana frente ao cenário nacional e regional (Norte). E destaca o desempenho da rede pública estadual de ensino dentro do total (formado pelas esferas administrativas: federal, estadual, municipal e privada). Isso permite aferir, com mais precisão, o impacto dos investimentos do governo estadual na educação acreana.

Com relação à taxa de aprovação, observa-se que a rede pública estadual de ensino fundamental detém valores que se sobressaem frente ao contexto nacional e regional, e contribui para a elevação da taxa total estadual. Em 2011, por exemplo, a rede pública estadual acreana ficou 5,5 p.p acima da média nacional e 6 p.p acima da taxa regional. Desempenho acima também ocorre no caso do ensino médio, demonstrando que os investimentos na rede pública estadual acreana contam com impacto positivo.

Com relação à taxa de reprovação do ensino fundamental, os dados demonstram que os alunos do Acre estão melhor posicionados, acima das médias regional e nacional. O mesmo ocorre quanto ao ensino médio.

Em relação ao abandono, as taxas acreanas também se destacam positivamente, pois estão abaixo das médias nacional e regional, notadamente no caso do ensino médio, reconhecido por ser aquele em que há mais evasão escolar em todo o país.

Os indicadores mencionados na tabela comprovam que os investimentos realizados no estado estão refletidos no desempenho acreano frente ao cenário regional e nacional.

**Tabela 30: Indicadores de Rendimento Escolar**

| | | 2005 | | 2009 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Total | Rede Pública Estadual | Total | Rede Pública Estadual | Total | Rede Pública Estadual |
| Taxa de Aprovação | Ensino Fundamental | | | | | | |
| | Brasil | 79,1 | 79,4 | 85,2 | 83,8 | 87,6 | 85,5 |
| | Norte | 73,1 | 76,4 | 80,3 | 81,0 | 84,8 | 83,9 |
| | Acre | 77,4 | 80,4 | 86,1 | 88,3 | 88,7 | 89,9 |
| | Ensino Médio | | | | | | |
| | Brasil | 73,2 | 70,5 | 75,9 | 73,5 | 77,4 | 75,0 |
| | Norte | 70,5 | 68,8 | 73,0 | 71,5 | 75,4 | 73,8 |
| | Acre | 74,2 | 72,7 | 79,2 | 78,2 | 79,4 | 78,7 |
| Taxa de Reprovação | Ensino fundamental | | | | | | |
| | Brasil | 13,0 | 13,1 | 11,1 | 12,0 | 9,6 | 11,1 |
| | Norte | 15,8 | 14,3 | 13,5 | 12,9 | 10,6 | 11,6 |
| | Acre | 13,3 | 11,0 | 9,2 | 7,4 | 7,9 | 6,8 |
| | Ensino Médio | | | | | | |
| | Brasil | 11,5 | 12,3 | 12,6 | 13,5 | 13,1 | 14,1 |
| | Norte | 8,7 | 8,9 | 10,6 | 10,9 | 10,7 | 11,0 |
| | Acre | 6,9 | 6,9 | 8,0 | 8,2 | 8,5 | 8,7 |
| Taxa de Abandono | Ensino Fundamental | | | | | | |
| | Brasil | 7,5 | 7,5 | 0,1 | 4,2 | 2,8 | 3,4 |
| | Norte | 11,1 | 9,4 | 0,3 | 6,1 | 4,6 | 4,5 |
| | Acre | 9,3 | 8,6 | 0,0 | 4,3 | 3,4 | 3,3 |
| | Ensino Médio | | | | | | |
| | Brasil | 15,3 | 17,2 | 11,5 | 13,0 | 9,5 | 10,9 |
| | Norte | 20,8 | 22,3 | 16,4 | 17,6 | 13,9 | 15,2 |
| | Acre | 18,9 | 20,4 | 12,8 | --- | 11,8 | 12,6 |

Fonte: MEC/INEP/Deed – Resultados Censo Escolar 2006,2009 e 2011

Com relação à distorção idade/série escolar, a situação acreana ainda constitui um problema, embora tenha diminuído de intensidade nos anos recentes. De acordo com dados obtidos junto à Secretaria de Estado da Educação do Acre, em 2005 a distorção no ensino fundamental correspondia a 36,32%, mas caiu para 26,51% em 2011. Quanto ao ensino médio, em 2005 essa atingia 55,4%, mas já em 2011 caiu para 37,3%. Se por um lado as ações estaduais adotadas estão obtendo resultado na queda da distorção, conforme os dados acima mencionados, essa ainda continua em patamares significativos. Há que se avaliar de forma mais detalhada quais seriam as opções que poderiam acelerar a diminuição dessas distorções.

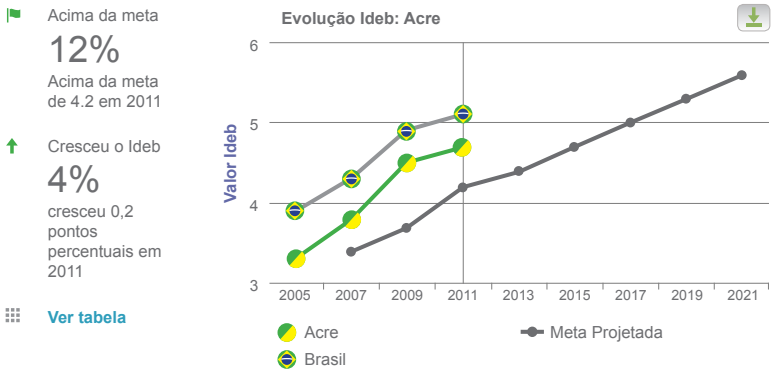
Outro indicador importante sobre o desempenho da educação básica é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 pelo INEP/MEC, que agrega numa única base duas medidas sobre a qualidade da educação: fluxo e desempenho escolar. O fluxo refere-se à quantidade de alunos aprovados no ano letivo. O desempenho refere-se às avaliações feitas pelo próprio Inep: o Saeb, para as unidades da federação e o país, e a Prova Brasil, destinada aos municípios.

A combinação de ambas medidas num único indicador tem a vantagem de equilibrar as duas dimensões. Quando um sistema retém mais alunos em prol da qualidade, o fator fluxo precisa ser alterado. Quando o sistema apressa a aprovação, em detrimento da qualidade, as avaliações indicarão necessidade de melhoria

no próprio sistema. O Ideb varia de zero a dez. Além do índice observado, há também o índice projetado, que são as médias definidas para cada esfera administrativa e até mesmo para cada escola. O Brasil está comprometido a chegar em 2022, no caso da primeira fase do ensino fundamental, ao índice de 6,0, que é o patamar médio dos países ligados à OCDE.

Abaixo são apresentados gráficos e tabelas sobre a performance da rede pública estadual do Acre no Ideb. No caso dos anos iniciais do ensino fundamental, essa rede vem registrando aumento acima do projetado, superior a 12% em 2011. Comparações de índice entre rede ou esferas administrativas (municipal, estadual, federal e privada) devem ser feitas com cautela, uma vez que cada uma parte de linha de base diferente. É de se notar, contudo, que, embora abaixo da média nacional, o índice da rede pública estadual vem paulatinamente se aproximando daquela, em ritmo mais avançado do que a projeção. Vale dizer ainda que o índice de 4,7, obtido por essa rede pública, está 0,1 ponto acima do obtido pelo somatório de todas as redes do estado, que foi de 4,6 pontos.

**Figura 47: Desempenho IDEB, anos iniciais (4o. e 5o. anos) do ensino fundamental da rede pública estadual do Acre**

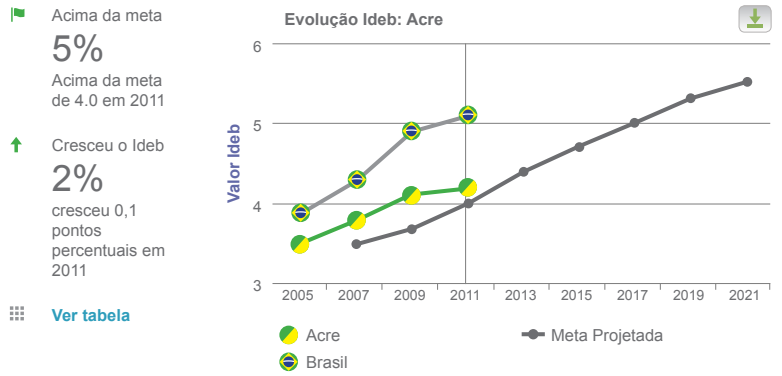



Fonte: Ideb 2011 - INEP
portalideb.com.br

| | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Crescimento | | 15% ↑ | 18% ↑ | 4% ↑ | | | | | |
| Ideb | 3.3 | 3.8 | 4.5 | 4.7 | | | | | |
| Meta | | 3.4 | 3.7 | 4.2 | 4.4 | 4.7 | 5.0 | 5.3 | 5.6 |

Com relação aos anos finais do ensino fundamental, a rede pública estadual do Acre em 2011 obteve o valor de 4,2, portanto acima do projetado (4,0). Em comparação a 2005, trata-se de um aumento de 20%, e, se comparado à projeção, aumento de 5%. Esse índice é o mesmo do total de todas as esferas administrativas do estado. Contudo, vale ressaltar que entre 2009 e 2011 o ritmo de crescimento caiu relativamente, tal como ocorreu no cenário nacional.

**Figura 48: Desempenho IDEB, anos finais (8o. e 9o. ano) do ensino fundamental da rede pública estadual do Acre**




Fonte: Ideb 2011 - INEP
portalideb.com.br

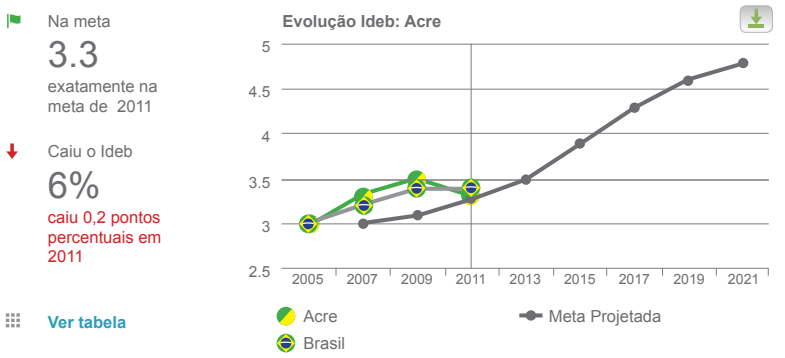
| | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Crescimento | | 9% ↑ | 8% ↑ | 2% ↑ | | | | | |
| Ideb | 3.5 | 3.8 | 4.1 | 4.2 | | | | | |
| Meta | | 3.5 | 3.7 | 4.0 | 4.4 | 4.7 | 5.0 | 5.3 | 5.6 |

Quanto ao ensino médio, a rede pública estadual acreana teve um desempenho 6% menor em 2011, em comparação com ano anterior, mas cumprindo a meta projetada. Conforme o gráfico abaixo demonstra, a rede pública estadual do país também apresentou uma queda no igual período. A queda acreana anulou o crescimento obtido em 2009, retomando o patamar de 2007, apenas 10% superior ao alcançado em 2005[27].

Conforme consta na Mensagem No. 166, de 1o. de fevereiro de 2012, por ocasião da abertura dos trabalhos da Assembléia Legislativa do Estado do Acre (Aleac), em 2011 o governo estadual continuou seus investimentos nesse segmento de ensino, realizando iniciativas como os cursos de "Pré-ENEM" ofertado a 3.842 alunos acreanos. Essa iniciativa,porém, parece não ter obtido o rendimento esperado, o que levou a seu abandono. Outra iniciativa governamental importante foi o reforço escolar para 7,5 mil alunos da rede pública estadual, e a oferta do Projeto "Poronga" a 1.677 alunos, que se destina a superar o problema da distorção idade/série.

**27.** Essa queda coincidiu com o processo de eleição dos diretores das escolas da rede pública, que é um processo que, no estado, envolve intensa mobilização da comunidade escolar e renovou cerca de 80% dos antigos diretores, que já não podiam concorrer. A possível conexão entre os dois processos deveria ser melhor estudada. A eleição dos diretores está prevista na Lei acreana 1.513/2003, que estabelece os princípios de gestão democrática da escola.

**Figura 49: Desempenho IDEB do ensino médio da rede pública estadual do Acre**




Fonte: Ideb 2011 - INEP
portalideb.com.br

| | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Crescimento | | 10% ↑ | 6% ↑ | 6% ↓ | | | | | |
| Ideb | 3.0 | 3.3 | 3.5 | 3.3 | | | | | |

De modo geral, a educação básica vem evoluindo positivamente nos últimos anos no estado, o que deve ser decorrência de investimentos, entre outros, na estruturação do magistério com melhoria salarial e qualificação profissional, isto é, formação dos professores. Além disso, de acordo com os documentos oficiais analisados, os investimentos em educação saltaram de R$ 201 milhões, em 2002, para R$ 628 milhões, em 2010. Mesmo sem considerar a inflação no período, é um aumento considerável. Outra medida que pode ter favorecido a educação pública estadual se relaciona com as melhorias nas próprias escolas, com a criação de padrões básicos de funcionamento e adequação dos espaços físicos.

### 4.3.3. Educação Superior

No estado, a rede pública de ensino superior é constituída pela esfera federal, por meio da Universidade Federal do Acre (UFAC) e, mais recentemente, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre (IFAC). Essa rede experimentou um aumento de quase 30% no número de matrículas em 2009, em comparação a 2005: de 13,2 mil matrículas (2005) para 16,9 mil (2009).

A rede privada, constituída por faculdades particulares, confessionais e filantrópicas, registrou também aumento, mas em ritmo menor (14%) que a rede pública federal: de 6,2 mil em 2005 para 7,1 mil em 2009.

Considerando-se a demanda pelo ensino superior no estado, cujo não atendimento estimula a denominada "fuga de cérebros", ainda há muito o que ampliar a oferta de cursos, preferencialmente públicos. O desafio, contudo, é principalmente em relação aos municípios do interior, com baixa densidade demográfica, mas com iguais carências de acesso à formação educacional e profissionalizante.

A criação do IFAC, em 2008, vem ao encontro da necessidade de suprir lacuna há tempos diagnosticada e reivindicada pelos movimentos educacionais no estado. Em 2010, começou o seu primeiro ano acadêmico, e já em 2011 contava com 1.191 alunos matriculados em seus quatro campi: Rio Branco, Xapuri, Sena Madureira e Cruzeiro do Sul. A criação do Campus de Tarauacá foi autorizada pelo governo federal em 2011. A sua interiorização constitui, agora, tarefa inarredável.

A idéia de criação de uma universidade pública estadual foi pensada por diversas vezes ao longo do tempo, mas não implementada em razão dos custos envolvidos. No que se refere à formação de nível superior para os professores da rede pública, a estratégia adotada pelo governo foi a formação de parceria com a própria UFAC e outras universidades federais associadas à "Universidade Aberta", vinculada ao MEC/CAPES. Por meio dessa iniciativa, os professores são capacitados em cursos que combinam ensino a distância e encontros presenciais. Vagas para a comunidade também são ofertadas nos 8 pólos de formação. Cerca de 9,6 mil professores foram formados nessa estratégia, o que custou aproximadamente R$ 60 milhões.

#### Aspectos Positivos

- A educação básica no Acre vem obtendo índices destacados no cenário nacional, apontando que as políticas estaduais empreendidas na última década começaram a apresentar resultados positivos.
- O índice de cobertura escolar (crianças e jovens em idade escolar que freqüentam a escola) acreano, embora abaixo do nacional, está muito próximo do regional, e parece não mais constituir um desafio, como outrora.
- O rendimento escolar da rede pública estadual vem melhorando nos últimos anos, destacadamente no que se refere à aprovação no ensino fundamental e médio, cujo desempenho é superior, até mesmo, da média nacional e regional. A taxa de abandono no ensino médio, que no meio da década passada constituía um desafio, está em ritmo de queda, embora continue abaixo da performance nacional.

#### Desafios

- O analfabetismo constitui ainda um problema de escala nacional, mas no Acre configura-se mais grave, tendo em vista o contingente populacional que se encontra nessa condição (mais de 80 mil pessoas). Apesar dos esforços governamentais e da sociedade civil, que lograram êxito na redução desse problema educacional, a situação acreana está longe da média nacional.
- A distorção idade/série é um desafio não superado na educação básica acreana, notadamente no ensino médio, geralmente freqüentado pelo público adolescente cujas particularidades etárias requerem um tratamento cuidadoso e integrado por outras políticas públicas, de ordem assistencial e profissional.
- O ensino superior é um problema para todo o estado. Primeiro, porque a oferta pública de vagas é quase totalmente dada pela rede federal, que mantém a UFAC e, mais recentemente, abriu o IFAC. Ao aderir ao programa Universidade Aberta MEC/CAPES, o estado passou a conceder algumas vagas para a comunidade no processo de formação superior dos professores da rede pública, mas isso está longe de atender à demanda. Em segundo lugar, porque as escolas privadas também não absorvem toda a demanda e, em geral, são vistas como as que menos aportam qualidade ao ensino.

#### Recomendações

- No que se refere ao analfabetismo, sugere-se manter os esforços das políticas de superação, considerando prioritariamente os municípios em que o problema é mais agudo, como Feijó (com 35%), Jordão (com 27%), Marechal Thaumaturgo (com 34%) e Porto Walter (com 34%). E, nessa direção, vale reforçar a parceria com o programa federal Brasil Alfabetizado, bem como com mais organizações civis e religiosas que se dedicam a essa temática.
- No que se refere à distorção idade/série, sugere-se analisar suas causas principais e revisar as políticas adotadas, com base na experiência de outros estados e municípios.
- Em relação ao ensino superior, o aumento do número de faculdades e vagas depende de uma série de investimentos públicos e privados. Sugere-se a formação de um grupo de trabalho que formule um plano de médio e longo prazo (de 5 a 10 anos), traçando cenários e opções, para a expansão do ensino superior no Estado. O grupo deveria ser constituído por representantes do governo estadual, o MEC, IFAC, UFAC com a participação dos diferentes segmentos

que atuam na educação superior, como o sindicato dos professores e da rede privada. Para o caso dos alunos do interior do estado, uma possibilidade a ser discutida seria a oferta de bolsa ou subsídios que lhes permitam estudar na Capital. Outra possibilidade é aproveitar-se das novas tecnologias de ensino a distância.

## 4.4. SAÚDE

Na área da saúde, o desempenho do Acre é relativamente modesto. Tal como na educação, observa-se que ao longo de várias décadas essa área não contou com os investimentos necessários para melhorar a saúde de sua população. Essa realidade, contudo, começou a ser revertida na virada do novo milênio, trazendo melhorias aos índices de atendimento à saúde da população. Embora tenha avançado, não são poucos os desafios a superar.

### 4.4.1. Esperança de Vida

Um indicador de qualidade de vida, particularmente de saúde, é a esperança de vida ao nascer. Nesse sentido, é interessante observar que, conforme a tabela abaixo, a posição do Acre vem evoluindo gradualmente na última década. Em comparação a 2000, três anos foram acrescentados à esperança de vida no Acre em 2010, o que o levou a ocupar a terceira melhor posição dentro da Região Norte. Essa evolução, contudo, apenas acompanhou o aumento verificado na média nacional, e, portanto, não foi um fenômeno exclusivo do estado.

**Tabela 31: Esperança de vida ao nascer, anos 2000,2006, 2008 e 2010**

| Abrangência | 2000 | 2006 | 2008 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 70,4 | 72,4 | 72,8 | 73,4 |
| Norte | 69,5 | 71,3 | 71,9 | 72,4 |
| Acre | 69,3 | 71,1 | 71,7 | 72,3 |

Fonte: Rede Interagencial de Informações para a saúde – RIPSA.
Ministério da Saúde.

### 4.4.2. Mortalidade bruta e na infância

Outro indicador é a taxa bruta de mortalidade, calculada pelo número de óbitos dividido por mil habitantes de uma determinada localidade num ano. É influenciada pela estrutura etária e sexo da população. Assim, a análise comparada entre populações de composição distinta exige padronização das estruturas etárias. A padronização é usada apenas para permitir comparações temporais e entre regiões. Para regiões em que o sub-registro de óbitos é um problema reconhecido, a literatura recomenda análises trienais, em vez de a cada ano. No caso do Acre, conforme tabela abaixo, os dados padronizados possibilitam verificar que sua posição alterou-se entre 2000 e 2010, corrigindo a falsa impressão dada pela taxa bruta, que permaneceu estável no período.

**Tabela 32: Taxa de Mortalidade Bruta e Padronizada - Brasil, Norte e Acre**

| Abrangência | 2000 | | 2003 | | 2006 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bruta | Padronizada | Bruta | Padroniz. | Bruta | Padroniz. | Bruta | Padroniz. |
| Brasil | 6,4 | 6,4 | 6,2 | 6,2 | 6,0 | 6,1 | 6,3 | 6,3 |
| Norte | 5,3 | 6,7 | 5,0 | 6,5 | 4,9 | 6,5 | 4,8 | 6,4 |
| Acre | 4,6 | 5,7 | 4,2 | 5,4 | 4,0 | 5,2 | 4,6 | 6,3 |

Fonte: Rede Interagencial de Informações para a Saúde – RIPSA/MS, com dados de:
IBGE - Projeções Demográficas Preliminares
SVS/MS – Sistema de Informações sobre Mortalidade
Notas:
1. Para o cálculo da taxa padronizada de mortalidade de 2000 a 2009, foi considerada padrão a população Brasil 2000;
2. Para o cálculo da taxa padronizada de mortalidade de 2010, foi considerada padrão a população Brasil 2010.

Abaixo, a tabela apresenta a taxa de mortalidade infantil, comparando três distintas abrangências geográficas: Brasil, Região Norte e Acre. Essa taxa é obtida pelo número de óbitos de nascidos vivos com menos de um ano de vida dividido por mil nascidos vivos. É um indicador dos mais usados para a comparação de desempenho em matéria de saúde. Gradualmente, o Acre vem diminuindo o número de mortes de bebês de até um ano, sendo que em 2010 sua média está melhor do que a da própria Região Norte, embora distante da média nacional. Vale informar que até 2007, o estado ainda ocupava a pior posição (sétimo colocado) dentro da Região Norte, em termos de mortalidade infantil. Mas a partir de 2008, essa situação começa a se alterar, alcançando a terceira melhor taxa em 2010, ficando atrás apenas de Rondônia e Roraima. O desempenho da Região Norte e do Acre, contudo, esteve abaixo da Região Nordeste, que em 2010 obteve uma taxa de 19,1.

**Tabela 33: Taxa de Mortalidade Infantil (anos 2000 – 2010)**

| Abrangência | 2000 | 2006 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 27,4 | 20,7 | 16,8 | 16,0 |
| Norte | 28,6 | 22,8 | 22,28 | 21,0 |
| Acre | 35,6 | 28,7 | 22 | 20,4 |

Fonte: Datasus/Ministério da Saúde
MS/SMS – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC
MS/SVS – Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

As informações que temos do Ministério da Saúde diferem dos apresentados na tabela acima. Conforme dados apresentados pelo Pacto da Saúde, o coeficiente de mortalidade infantil do estado em 2011 foi de 13,9 por mil nascidos vivos, bem próxima da média nacional (13,5).

| Pacto pela Saúde - 2010/2011 – Brasil | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Taxa mortalidade infantil por Ano segundo Região/UF | | | | | | | | | | | |
| Região/UF | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Brasil | 21,3 | 19,9 | 19,3 | 18,9 | 17,9 | 17,0 | 15,7 | 15,0 | 14,8 | 13,9 | 13,5 |
| Norte | 25,1 | 23,3 | 21,7 | 21,5 | 20,7 | 19,6 | 18,5 | 17,6 | 18,0 | 17,3 | 15,9 |
| Acre | 31,3 | 24,1 | 21,5 | 20,4 | 20,6 | 20,9 | 22,1 | 17,9 | 19,1 | 17,4 | 13,9 |

Fonte: Ministério da Saúde

A Rede Interagencial de Informações para a Saúde – RIPSA, que reúne diversas instituições e órgãos públicos, como o Ministério da Saúde, organiza dados demográficos e de saúde no país. Abaixo, a tabela apresenta o desempenho do Acre em comparação ao País e à Região Norte, no que se refere a três indicadores no ano de 2010. A taxa de mortalidade neonatal precoce mede o número de óbitos de recém nascidos com menos de sete dias de vida, enquanto a taxa de mortalidade neonatal tardia se refere ao número de óbitos de recém nascidos entre 7 e 28 dias. O terceiro indicador é a taxa de óbitos de crianças com menos de 5 anos de vida.

**Tabela 34: Taxas de Mortalidade Neonatal Precoce e Tardia e de Crianças menores de 5 anos de idade, em 2010**

| Abrangência | Mortalidade Neonatal Precoce | Mortalidade Neonatal Tardia | Mortalidade de crianças menores de 5 anos |
|---|---|---|---|
| Brasil | 8,54 | 2,55 | 18,6 |
| Norte | 11,0 | 3,0 | 25,0 |
| Acre | 9,7 | 3,2 | 24,0 |

Fonte: RIPSA/MS

Com relação à taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos de vida decorrentes de causas diarréicas, os dados para 2010 são os seguintes: Brasil – 2,1, Norte – 3,5 e Acre – 2,9. Novamente, a performance acreana está um pouco superior à da região, embora abaixo da brasileira.

Esses indicadores demonstram que a situação da saúde acreana, conforme acima comentado, encontra-se numa posição relativamente modesta, pois, embora ainda enfrente duros desafios, vem obtendo melhorias gradativas ao menos em alguns setores. Essa performance certamente tem a ver com os investimentos na área de saúde, como por exemplo o Programa Saúde na Família, que vem sendo desenvolvido no estado e no Brasil nos últimos anos. De acordo com a publicação "Acre em Números -2011", a cobertura da população por esse Programa chegou a 63,3% em 2009 em todo o estado. Essa média, contudo, não é seguida por alguns municípios, como Feijó (47%) e Xapuri (33%).

### 4.4.3. Indicadores de Recursos e de Profissionais em Saúde

A partir de 1999, o governo estadual passou a investir na descentralização da atenção básica à saúde para os municípios, contudo, uma característica que ainda se sobressai na análise é a concentração de estabelecimentos de saúde na capital. De acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), vinculado ao Ministério da Saúde, atualmente, há no estado 693 estabelecimentos, sendo apenas 16 hospitais gerais e 6 hospitais especializados. Consultórios isolados (235) respondem pela maior parte dos estabelecimentos, seguidos pelos 186 por centros de saúde/unidade básica. A capital Rio Branco responde por 60,5% (419) dos estabelecimentos, entre os quais 5 dos hospitais gerais e 4 dos hospitais especializados, 80 centros de saúde/unidade básica e 5 policlínicas.

Em relação à população indígena, no estado há 11 estabelecimentos especializados no atendimento dessa população, sendo dois na capital, dois em Cruzeiro do Sul, e um em Santa Rosa do Purus, Assis Brasil, Jordão, Porto Walter, Sena Madureira, Tarauacá e Feijó.

Outra característica importante é que a esfera administrativa estadual sempre teve papel proeminente na oferta de leitos hospitalares vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) no estado. Enquanto que no Brasil, a participação relativa estadual variou de 14%, em 2005, para 23%, em 2010, no caso acreano essa participação cresceu de 77% para 86%. A esfera federal não tem participação na oferta de leitos no Acre e os leitos municipais quase não existem. À exceção de Rondônia e Pará, os demais estados da Região Norte têm elevada proeminência dos leitos estaduais em sua composição. A esfera privada, no Acre, teve sua participação diminuída nos últimos cinco anos. É o que demonstra a tabela abaixo, baseada em informações coletadas junto ao Ministério da Saúde.

**Tabela 35: Distribuição Percentual (%) de leitos do SUS por Esfera Administrativa, em 2005 e 2010**

| Abrangência | 2005 | | | | 2010 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Federal | Estadual | Municipal | Privada |
| Brasil | 2,82 | 14,09 | 15,42 | 67,67 | 4,27 | 19,30 | 23,39 | 53,04 |
| Rondônia | 0,84 | 15,21 | 45,22 | 38,73 | 0,55 | 25,30 | 67,61 | 6,54 |
| Acre | - | 77,99 | - | 22,01 | - | 86,02 | 1,58 | 12,40 |
| Amazonas | 7,67 | 55,59 | 10,85 | 25,89 | 7,50 | 69,56 | 14,37 | 8,57 |
| Roraima | - | 66,44 | 31,33 | 2,24 | - | 80,36 | 19,64 | - |
| Pará | 2,67 | 8,27 | 25,06 | 64,00 | 2,72 | 14,90 | 32,34 | 50,05 |
| Amapá | - | 75,45 | 2,52 | 22,04 | - | 81,72 | 6,35 | 11,93 |
| Tocantins | - | 48,91 | 21,50 | 29,59 | - | 59,85 | 27,05 | 13,10 |

Fonte: Ministério da Saúde/SAS - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)

A tabela abaixo apresenta tanto a quantidade de leitos públicos quanto leitos totais (isto é, incluindo os leitos privados) na Região Norte e no Brasil. Vale informar que os números são coeficientes, pois a quantidade de leitos é dividida pelo grupo de 1.000 habitantes. Trata-se de um indicador importante para verificar a cobertura hospitalar da população. No que se refere a leitos públicos, os dados demonstram que a situação do Acre sofreu uma levíssima queda entre 2005 e 2010, enquanto a média nacional e regional registraram pequenos aumentos. Contudo, a posição acreana de leitos públicos continua como a melhor da Região Norte, embora a de Rondônia tenha se igualado no fim do período.

Com relação a leitos totais, no período a situação acreana teve um aumento discreto, saindo de 2,07 para 2,10, continuando, nesse caso, como o segundo estado da Região Norte que mais oferta leitos hospitalares para a sua população, patamar abaixo apenas do estado de Rondônia.

Contudo, o mais importante é que a tabela demonstra o peso proeminente da oferta pública para os leitos totais no Acre. Enquanto que em Rondônia os leitos públicos em 2010 representavam 69% do total dos leitos, no Acre essa participação é de 80% e na Região Norte como um todo é de apenas 58%. O indicador aponta que no Acre o atendimento à saúde da população tem expressiva participação do setor público, enquanto que a iniciativa privada conta com uma modesta contribuição. Qualquer investimento direto do poder público na saúde no Acre atinge proporcionalmente um maior número de pessoas. A maior parte dos leitos, contudo, está concentrada na capital do estado.

**Tabela 36: Número de Leitos Públicos Existentes em 2005 e 2010, Brasil e Região Norte**

| Abrangência | 2005 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|
| | Leitos Públicos | Leitos Totais | Leitos Públicos | Leitos Totais |
| Brasil | 0,84 | 2,53 | 0,86 | 2,42 |
| Rondônia | 1,46 | 2,34 | 1,66 | 2,39 |
| Acre | 1,69 | 2,07 | 1,67 | 2,10 |
| Amazonas | 1,39 | 1,77 | 1,36 | 1,71 |
| Roraima | 1,57 | 1,48 | 1,71 | 1,76 |
| Pará | 0,68 | 1,87 | 0,77 | 2,01 |
| Amapá | 1,34 | 1,60 | 1,18 | 1,58 |
| Tocantins | 1,38 | 1,86 | 1,33 | 1,76 |
| Média Região Norte | 1,04 | 1,88 | 1,12 | 1,94 |

Fonte: Ministério da Saúde/SAS
Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS)
Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)

Pesquisa no CNESnet (http://cnes.datasus.gov.br/Index.asp?home=1) indica que atualmente existem 1.457 leitos disponíveis em todo o estado, sendo que desses, 1.312 são vinculados ao SUS e apenas 145 não são. Rio Branco concentra, do total de leitos do estado, 849, sendo 721 vinculados ao SUS. Isso equivale a uma concentração de 58% do total de leitos, para atender a uma população de 45% de todo o estado.

Dados da Pesquisa de Assistência Médico-Sanitário, realizada pelo IBGE, apontam que, em 2009, no Acre havia 1.368 profissionais de saúde com ensino superior trabalhando em estabelecimentos hospitalares vinculados à rede pública estadual. Informações prestadas pela Secretaria Estadual de Saúde (Sesacre) indicam que essa secretaria contava com 7,4 mil servidores em 2011.

No Acre há uma carência de médicos, apesar de pequeno aumento proporcional ocorrido nos últimos cinco anos. A quantidade desse profissional no estado em 2010 evoluiu, se comparada a 2005, contudo, permanece aquém da média nacional. De acordo com a Sesacre, havia, em 2011, 724 médicos vinculados à secretaria, o que representa um aumento de 54% desse profissional quando comparado ao quadro de 1999. O baixo número de médicos não é uma particularidade do estado, e a sua superação deve passar por negociações junto à categoria médica e o Ministério da Saúde. Iniciativas como pagamento de salários mais elevados do que o praticado no mercado já foram consideradas pelos gestores estaduais. Para enfrentar em parte esse problema, o governo federal instituiu o programa "Mais Médicos", o que implicou uma intensa negociação junto à representação dessa categoria profissional e o Congresso Nacional. Outra proposta é a formação de consórcios intermunicipais, o que exige um elevado grau de cooperação entre os municípios e o governo estadual e municipal. A "contratualização" de serviços de saúde, junto ao setor privado e filantrópico, é uma solução que, embora atenue o problema no curto prazo, está sempre sucetível a questionamentos pelos órgãos de controle.

Quanto ao número de enfermeiros, a posição acreana se destaca, ficando em segundo lugar da região, atrás apenas de Roraima. Isso significa maior número de população hospitalar atendida por enfermeiros.

**Tabela 37: Coeficiente de Profissionais de Saúde (Médicos e Enfermeiros) no Brasil e Região Norte em 2005 e 2010**

| Abrangência | Médicos / 1000 habitantes | | Enfermeiros / 100 leitos | |
|---|---|---|---|---|
| | 2005 | 2010 | 2005 | 2010 |
| Brasil | 1,68 | 1,86 | 15,0 | 21,2 |
| Rondônia | 0,80 | 1,03 | 13,0 | 18,2 |
| Acre | 0,81 | 0,92 | 15,7 | 28,2 |
| Amazonas | 0,92 | 1,07 | 15,7 | 20,8 |
| Roraima | 1,06 | 1,24 | 36,5 | 38,2 |
| Pará | 0,74 | 0,77 | 8,4 | 15,3 |
| Amapá | 0,82 | 0,75 | 20,5 | 21,4 |
| Tocantins | 0,97 | 0,99 | 10,1 | 22,2 |

Fonte: 1. Ministério da Saúde/SGTES/DEGERTS/CONPROF - Conselhos profissionais
2. Ministério da Saúde - CGRH-SUS/SIRH
3. IDB 2011 – IBGE – Pesquisa Assistência Médico-Sanitário

Na tabela abaixo, são apresentados dados sobre a presença de equipamentos de imagem por grupo de 100 mil habitantes. Observa-se que a posição acreana, embora abaixo das médias nacionais, está próxima das médias regionais (mas ainda assim, abaixo). Novamente, como a maior parte do atendimento em saúde no estado é feita pela rede estadual, demonstra-se que os investimentos públicos pelo estado repercutem diretamente no aumento do atendimento à população e à aproximação, gradual, das médias regionais e nacionais.

**Tabela 38: Número de equipamentos de imagem por 100 mil habitantes, ano 2010**

| Abrangência | Raio X simples | Mamografia | Ultrassonografia |
|---|---|---|---|
| Brasil | 10,4 | 2,1 | 12,7 |
| Norte | 6,6 | 1,1 | 8,5 |
| Acre | 5,7 | 1,0 | 8,0 |

Fonte: Indicadores e Dados Básicos – IDB 2011
Rede Interagencial de Informações para a Saúde - Ministério da Saúde

Com relação ao número de consultas vinculadas ao SUS, dividido pelo número de habitantes, observa-se que tanto a Região Norte quanto o estado do Acre vêm ampliando nos últimos cinco anos a cobertura populacional. Contudo, este dado deve ser analisado considerando-se o conjunto de informações, a fim de evitar interpretações equivocadas, como, por exemplo, o aumento do número de doentes no período.

**Tabela 39: Número de consultas no SUS, 2005 e 2010**

| Abrangência | 2005 | 2010 |
|---|---|---|
| Brasil | 2,5 | 2,71 |
| Norte | 1,96 | 2,22 |
| Acre | 2,16 | 2,46 |

Fonte: Indicadores e Dados Básicos (IDB) 2006 e 2011
Rede Interagencial de Informações para a Saúde – RIPSA. Ministério da Saúde

A estratégia de prevenção à saúde é vista como uma das principais frentes de atuação do setor de saúde pública. Ao longo dos diferentes governos, modalidades de saúde da família foram realizadas. Enquanto em 1999 os programas de saúde da família cobria cerca de 25% da população, essa cobertura subiu para 58,6% em 2011, conforme dados repassados pela SESACRE. Vale ressaltar que em virtude das distâncias e do acesso a determinadas comunidades, programas de saúde itinerante também constituem uma abordagem fundamental, e, no caso do Acre, foram realizados por meio dessa modalidade mais de 250 mil consultas entre 1999 e 2011.

### 4.4.4. Cobertura Vacinal

Em relação à cobertura vacinal, observa-se que, dos quatro tipos de vacina (a Tetravalente, que age contra a difteria, o tétano, a coqueluche, a meningite e outras infecções causadas pelo Haemophilus influenzae tipo b; a BCG, que previne a tuberculose; a Tríplice viral, que previne sarampo, rubéola e caxumba; e a da Hepatite B), abaixo apresentados, apenas a BCG tem cobertura completa no estado. Isso demonstra a necessidade de ampliar os esforços especialmente para a Tetravalente e a Hepatite B, sendo essa última crítica em todo o país.

**Tabela 40: Cobertura Vacinal da População em 2010**

| Abrangência | Tetravalente | BCG | Tríplice Viral | Hepatite B |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 97,7 | 106 | 99,9 | 95,7 |
| Norte | 97,9 | 117 | 104,0 | 96,6 |
| Acre | 92,01 | 114 | 96,87 | 92,9 |

Fonte: Indicadores e Dados Básicos (IDB) 2011
Rede Interagencial de Informações para a Saúde – RIPSA. Ministério da Saúde

### 4.4.5. Malária

A malária é uma doença reconhecidamente grave e considerada problema de saúde pública em todo o mundo. A estimativa é que atinge 300 milhões de novos casos ao ano, com 1 milhão de mortes nesse período, sobretudo na África. No Brasil, a Amazônia é a área endêmica dessa doença, sendo responsável por 97% dos casos do país em 2008. No Acre, a sua incidência não é desprezível, conforme tabela abaixo. Felizmente, em 2011 o número de casos teve uma queda considerável, após o aumento observado em 2010, decorrentes dos investimentos realizados ao longo do ano. Os gastos de saúde associados à internação decorrente de malária são um custo necessário para evitar malefícios piores.

De acordo com o governo estadual, o Acre ganhou o segundo lugar no Prêmio da Organização Pan-Americana de Saúde de melhor estratégia de controle da malária. De acordo com levantamento preliminar, em 2012 parece ter havido um aumento de 36% no caso de malária, fato que deve ser melhor compreendido quando da consolidação dos dados.

**Tabela 41: Número de casos de Malária na Região Norte, anos 2009-2011**

| Abrangência | 2009 | 2010 | 2011 | Internação 2010 | Internação 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Rondônia | 41.366 | 43.576 | 30.412 | 905 | 754 |
| Acre | 27.568 | 36.905 | 22.671 | 756 | 386 |
| Amazonas | 100.216 | 74.135 | 59.348 | 523 | 544 |
| Roraima | 15.032 | 21.806 | 14.107 | 474 | 326 |
| Pará | 99.069 | 135.246 | 115.231 | 1794 | 2094 |
| Amapá | 15.504 | 15.388 | 18.998 | 181 | 246 |
| Tocantins | 129 | 109 | 76 | 60 | 28 |

Fonte: MS/ Secretaria de Vigilância em Saúde / DVDT. SIVEP-Malária (dados sujeitos à revisão)

#### Aspectos Positivos

- A esperança de vida ao nascer no Acre acompanha a tendência de aumento verificada no contexto nacional e regional.
- Houve expressiva redução da mortalidade infantil entre 2000 e 2010, em ritmo superior ao registrado na região Norte e no País.
- Proporcionalmente o número de leitos públicos existentes por grupo de mil habitantes nos hospitais e clínicas do Acre é um aspecto a ser destacado, tendo em vista posicionar-se acima da média regional e nacional.

#### Desafios

- A taxa de mortalidade padronizada apresentou aumento entre 2000 e 2010. Embora tenha diminuído, a mortalidade infantil constitui um desafio atual para o Acre, pois seus índices ainda são superiores aos verificados no contexto nacional.
- Igualmente, é preocupante a taxa de mortalidade de crianças de até cinco anos no estado, particularmente no que se refere a mortes decorrentes de causas diarréicas. Há uma concentração de estabelecimentos de atendimento à saúde na capital, mesmo considerando que essa abriga 45% da população do estado. É um desafio a interiorização da assistência à saúde, incluindo nesse particular a oferta de leitos hospitalares, que se encontra muito concentrada em Rio Branco.
- A carência no número de médicos é uma característica da realidade do estado do Acre, apesar do aumento relativo identificado nos últimos anos. Essa situação prejudica sobretudo a população que depende do setor público para seu atendimento e não tem condições de locomover-se a outros estados.
- O mesmo ocorre com o número de equipamentos de imagens, pois o número é inferior ao registrado para a Região Norte e o país, sendo necessários investimentos para superar essa realidade.

#### Recomendações

- Em parceria com o governo federal e os municípios, ao governo estadual sugere-se ampliar os investimentos que levem a diminuir a taxa de mortalidade no estado, destacadamente no que se refere ao caso da mortalidade infantil e de crianças até 5 anos.
- O mesmo é sugerido quanto à necessidade de desconcentrar a oferta de leitos públicos na capital, o que requer forte parceria entre o governo estadual, os municípios e o Ministério da Saúde, a fim de diminuir os custos de deslocamentos dos pacientes e acompanhantes para a capital.

## 4.5. ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS

A disponibilidade de serviços públicos básicos à população, como energia elétrica, rede de saneamento de esgoto, água tratada e coleta de lixo, constituem importantes indicadores de qualidade de vida, de saúde e cidadania. Os Censos Demográficos ou as PNADs do IBGE captam informações a respeito a partir da entrevista aos moradores nos domicílios pesquisados. Já os órgãos responsáveis pelo serviço público também constituem uma fonte de informação importante, à medida que esses têm mais condições de apresentar dados sobre cobertura (isto é, disponibilidade/oferta) do serviço, enquanto que na escala do domicílio vários podem ser os fatores que eventualmente o impedem de contar com tal serviço no momento dos levantamentos domiciliares do IBGE. Também é possível verificar, junto aos órgãos, informações sobre planejamento das obras de expansão, recursos investidos, etc.

No caso do Acre, independentemente da fonte, contudo, os dados apontam para uma situação de baixa disponibilidade desses serviços à população, constituindo ainda um dos principais gargalos ao bem estar humano. A única exceção seria quanto à oferta de rede de energia elétrica, pois conforme o Censo Demográfico 2010, o estado apresentava um percentual próximo à média regional, embora abaixo da nacional. A tabela abaixo apresenta o resumo desses indicadores.

**Tabela 42: Percentual de domicílios particulares permanentes com acesso a serviços públicos**

| Abrangência | Rede Elétrica | | Rede de Abastecimento de água | | Rede de esgotamento sanitário | | Coleta de Lixo | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 |
| Brasil | 83,5 | 96,3 | 78,0 | 82,9 | 62,7 | 67,1 | 79,0 | 87,4 |
| Norte | 69,6 | 89,0 | 48,2 | 54,5 | 36,3 | 32,8 | 57,7 | 74,2 |
| Acre | 68,1 | 91,9 | 36,3 | 47,3 | 31,4 | 36,5 | 55,8 | 74,8 |

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010. IBGE

Com relação ao abastecimento de água, ainda valendo-se dos dados do Censo Demográfico de 2010, o número de domicílios particulares permanentes atendidos por esse serviço é ainda pequeno, embora a diferença em comparação à média nacional tenha caído. Ou seja, em 2000, o número de domicílios acreanos que contavam com rede de abastecimento de água era menos da metade da média nacional e, em 2010, essa diferença caiu. Até mesmo comparado à média regional, o percentual acreano permanece abaixo.

Quando se consulta os dados fornecidos pelo Departamento de Pavimentação e Saneamento (Depasa) do governo estadual, os números são similares, o que demonstra a gravidade da situação, especialmente para os municípios do interior. Dados de 2011 apontam que, no interior do estado, apenas 39,3% da

população total contavam com cobertura de rede de água tratada. Esse percentual eleva-se a 62% quando se considera apenas a população urbana. Desses municípios, talvez a situação de Feijó seja a mais crítica, uma vez que apenas 14% de sua população total (e 24% da população urbana) era atendida por esse serviço. Os dados revelam que apenas 12 municípios acreanos, incluindo Rio Branco, teriam acima de 70% de sua população urbana coberta por esse serviço público. A situação da capital é menos dramática, pois conforme a Superintendência Rio Branco do Depasa, os 111 bairros da cidade contam com sistema de água encanada, à exceção do recém-construído bairro Geraldo Fleming. Apesar de ampla cobertura, o serviço é intermitente, levando à falta de água em várias localidades, e apenas alguns bairros, mais consolidados, contam com abastecimento 24 horas por dia. Não seria exagero considerar a intermitência do abastecimento como regra nos casos dos demais municípios.

Mas o principal gargalo em termos de serviços públicos aos domicílios se refere à rede de esgotamento sanitário. De acordo com o Censo de 2010, quase dois terços dos domicílios acreanos ainda continuam sem esse serviço público. O sistema de esgotamento sanitário nos municípios do interior simplesmente não existe. Na capital, apenas aproximadamente 22% do município estaria coberto por esse serviço, de acordo com os dados fornecidos pelo Depasa. Conforme acima comentado, a diferença entre os dados do Censo e os compilados pelos órgãos de fornecimento dos serviços está relacionada com as diferentes abordagens e finalidades. A despeito de o índice do IBGE de domicílios cobertos por rede de esgotamento sanitário ser mais alto do que a estimativa do Depasa, trata-se de um valor ainda baixo. Baixa cobertura de rede de esgoto significa maiores chances de ocorrência de doenças e mortalidade, especialmente de crianças.

Para enfrentar essa realidade, o governo do estado vem desenvolvendo o Programa “Ruas do Povo”, com metas bastante ousadas: chegar até o fim de 2014 com 99,9% de todos os domicílios urbanos no estado cobertos por rede de tratamento de água e esgotamento sanitário, além de promover o calçamento e a rede pluvial. Os recursos desse programa provêm basicamente de fontes externas, como empréstimos financeiros junto ao BNDES e BIRD, bem como de programas do governo federal junto ao Ministério das Cidades, à Funasa e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Apenas em 2013, estavam previstos contratação de obras no valor de R$ 218 milhões, a fim de cumprir com a meta estabelecida.

Em relação à coleta de lixo, dois terços dos domicílios acreanos contam com esse serviço, taxa um pouco acima da regional, demonstrando que, nos últimos dez anos, houve um incremento proporcional elevado, muito embora o serviço deva ser concentrado nos municípios maiores, Rio Branco e Cruzeiro do Sul.

Para facilitar o acesso do cidadão ao atendimento no setor público estadual, foi assinado o Decreto 3.357, de 20 de agosto de 2008, que estabelece a Política de Relacionamento com a população. Por meio dele, foram instaladas as Centrais de Atendimento ao Cidadão (OCA), começando por Rio Branco. Nessas, o cidadão consegue acesso, de forma ágil, a múltiplos serviços governamentais, reunidos num único local.

Foto 16: Calçamento de vias urbanas pelo Programa “Ruas do Povo”

### Aspectos Positivos

- Captação de expressivos recursos financeiros para a expansão da rede de tratamento de água e de esgotamento sanitário.
- Instalação das Centrais de Atendimento ao Cidadão (OCAs) em Rio Branco e Xapuri.

### Desafios

- Conforme acima comentado, o principal desafio se refere à ampliação da rede de esgotamento sanitário, pois mesmo na capital o percentual de população atendida é muito baixo.
- Contudo, ainda que o esgotamento seja o principal gargalo, não se pode desconsiderar também que a implantação de uma rede de abastecimento de água é um serviço público fundamental, além de uma condição necessária para diminuir a proliferação de doenças decorrentes de falta de higiene e condições sanitárias, bem como permitir a expansão de pequenos e médios empreendimentos, capazes de gerar renda para a população urbana. Esses dois tipos de redes podem estar relacionados, o que implica em uma sinergia de construção que pode e deve ser utilizada para facilitar o esforço de implementação.

### Recomendações

- Manter os esforços para incrementar a cobertura de rede de tratamento de água e esgotamento sanitário dos domicílios urbanos no contexto do programa Ruas do Povo, adequando as metas planejadas à capacidade de execução e disponibilidade de recursos.

## 4.6. DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À POBREZA

Nesta seção são tratados os aspectos sobre pobreza, desigualdade e desenvolvimento humano. De modo geral, observa-se que, embora haja avanços importantes na situação acreana, ainda prevalecem desafios de expressiva dimensão, destacadamente a superação da pobreza extrema. De início, é importante ressaltar que a desigualdade social, aqui tratada, guarda relação direta com a desigualdade regional, uma das características ainda notáveis do país, apesar das políticas e recursos destinados a superá-la.

### 4.6.1. Pobreza

A pobreza é um fenômeno que extrapola o aspecto econômico. Contudo, esse é geralmente o mais usado para caracterizá-la, entre outros motivos, pela existência de informações disponíveis. Considerando-se apenas esse aspecto, pode-se afirmar que o Acre vem diminuindo a sua pobreza nos últimos dez anos.

Dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010, conforme tabela abaixo, demonstram que a percentagem de população

com baixa renda vem reduzindo sua participação no cômputo geral dos domicílios pesquisados pelo IBGE. É interessante observar, todavia, que essa redução assemelha-se ao que vem acontecendo no cenário regional, mas distante do ritmo de queda verificado no cenário nacional. Pois, enquanto a queda nacional foi de 31% em dez anos, a acreana chegou a apenas 19%, o que fez com que mais da metade da população acreana chegasse a 2010 com renda menor que meio salário mínimo. Essa situação deve ser considerada na alocação dos investimentos e das ofertas de serviços públicos, notadamente aqueles que diretamente influenciam a qualidade de vida e as oportunidades de inclusão social. Em todo o caso, vale dizer que o valor de compra de meio salário mínimo no Acre ou na Região Norte não é o mesmo daquele verificado nos grandes centros urbanos do país, em decorrência dos custos de vida. Portanto, as comparações sempre devem ser feitas com cautela.

**Tabela 43: População de Baixa Renda nos domicílios**

| Abrangência | 2000 | | | | 2010 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Menor que ½ S.M. | | Menor que ¼ S.M. | | Menor que ½ S.M. | | Menor que ¼ S.M. | |
| | % | População | % | População | % | População | % | População |
| Brasil | 49,1 | 82.400.558 | 27,1 | 45.534.347 | 34,7 | 85.695.589 | 16,2 | 30.727.585 |
| Norte | 67,1 | 8.519.108 | 42,3 | 5.377.754 | 52,8 | 8.311.449 | 28,9 | 4.558.307 |
| Acre | 65,6 | 360.973 | 42,0 | 230.614 | 53,0 | 386.142 | 30,3 | 220.800 |

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010, IBGE.
Nota: O Salário Mínimo (S.M.) de 2010, isto é, R$ 510,00, torna-se a referência para a comparação a 2000. Esse valor é corrigido com base no INPC de julho de 2010.

Com relação aos dados do Censo de 2010, a tabela abaixo demonstra que a renda média dos domicílios acreanos acompanhou a média regional, cuja performance se distancia da média nacional. O mesmo ocorre com o PIB per capita, porém, com a posição acreana um pouco acima do valor da Região Norte. Com relação à situação das crianças, observa-se que quase dois terços contam com uma renda menor que meio salário mínimo, sendo que 60% desses com renda inferior a um quarto de salário mínimo.

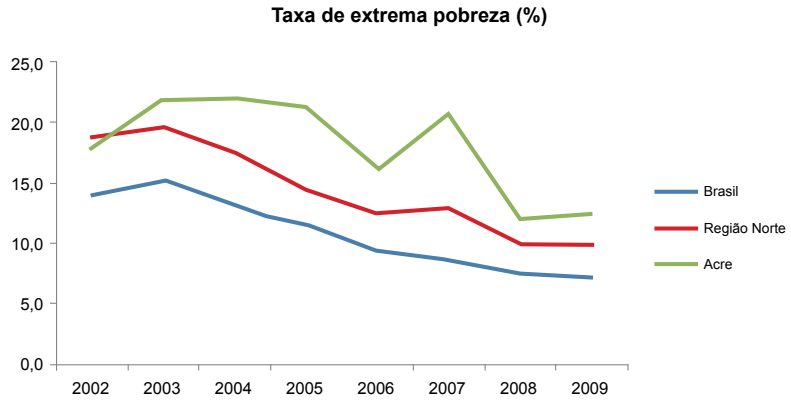
**Tabela 44: Indicadores de Renda de acordo com o Censo Demográfico de 2010**

| Abrangência | Renda Média Domiciliar (R$) | PIB *per capita* (R$) | Índice de GINI renda domiciliar | Proporção (%) de Crianças | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Menor ½ S.M | Menor ¼ S.M |
| Brasil | 767,02 | 16.917,61 | 0,61 | 51,34 | 25,8 |
| Norte | 494,11 | 10.625,64 | 0,63 | 66,99 | 39,7 |
| Acre | 497,44 | 10.686,24 | 0,61 | 68,04 | 42,0 |

Fonte: Indicadores e Dados Básicos – IDB 2011, com dados do Censo Demográfico 2010, IBGE.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) adota como critério para identificar a extrema pobreza o rendimento familiar per capita de R$ 70 mensais. Cruzando essa linha de corte com os dados da PNAD/IBGE, pode-se verificar que, entre 2002 e 2009, houve uma redução importante na taxa de extrema pobreza no Acre, saindo de 17,9% para 12,4%, respectivamente (gráfico abaixo). Porém, essa redução acreana estava, em 2009, acima da taxa nacional (7,3%) e regional (9,9%).

**Figura 50: Taxa de extrema pobreza**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ipeadata

O Censo de 2010 aponta que havia 133.410 pessoas na situação de extrema pobreza, pelo critério do MDS. Em termos de taxa de extrema pobreza, a acreana é a mais elevada dentro da Região Norte. Abaixo, a tabela traz a condição de domicílio desse contingente populacional. De acordo com esses dados, a extrema pobreza acreana é majoritariamente rural. Portanto, as estratégias de superação precisam considerar tal proporcionalidade, sob o risco de não identificar corretamente os beneficiários.

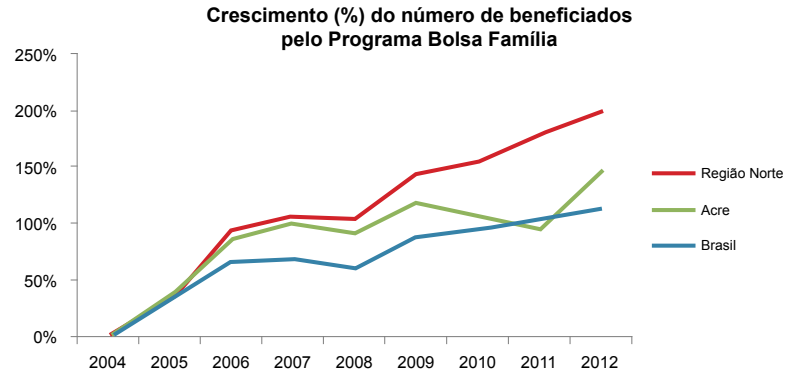
**Tabela 45: Distribuição da População extremamente pobre por condição domiciliar, Censo 2010**

| Abrangência | População Urbana | População Rural |
|---|---|---|
| Brasil | 8.673.845 | 7.593.352 |
| Norte | 1.158.501 | 1.499.951 |
| Acre | 49.485 | 83.925 |

Fonte: DataSocial/MDS. Dados do Censo Demográfico 2010, IBGE

A queda da pobreza, inclusive a extrema, no Brasil e por conseguinte no Acre, tem a ver com os massivos investimentos do governo federal em programas de transferência de renda (Barros et al 2007), como o Bolsa Família (PBF), que é o mais expressivo. Este programa teve aumento significativo de beneficiados de 2004 a 2012. No Brasil, o número de famílias atendidas mais que dobrou (111%), enquanto que na Região Norte aumentou praticamente três vezes. No Acre, o crescimento foi de quase uma vez e meia (145%), em razão do crescimento ocorrido em 2012, após queda no número de beneficiários em 2011.

**Figura 51:** Crescimento do número de beneficiados pelo Programa Bolsa Família




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ipeadata

**Tabela 46:** Evolução do número de famílias beneficiárias

**Programa Bolsa Família**

| Abrangência | 2004 | 2006 | 2009 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | 6.571.839 | 10.965.810 | 12.370.915 | 13.352.306 | 13.902.155 |
| Norte | 527.652 | 1.023.507 | 1.285.567 | 1.476.939 | 1.574.868 |
| Acre | 28.851 | 53.404 | 62.600 | 56.272 | 70.769 |

Fonte: MDS/SAGI

Em 2011, quando caiu o número de famílias beneficiárias pelo PBF no Acre, o governo estadual lançou o "Plano Acre Sem Miséria" (PASM), com orçamento previsto de R$ 852,9 milhões provenientes de várias fontes externas, como o PROACRE e "Brasil Sem Miséria" (BSM), o PAC, além do BNDES e o Orçamento Geral da União. O PROACRE, com financiamento do Banco Mundial, começou a ser implantado em 2009 e se destina a implantar em 300 comunidades isoladas ações de desenvolvimento local, com foco na inclusão social.

Já o PASM integra e coordena ações do governo estadual que, somadas aos programas federais, pretende levar à busca da "melhoria contínua e progressiva do padrão e qualidade de vida da população, com elevação da produtividade, do produto da economia e distribuição justa da riqueza produzida [...]" (Governo do Estado – PASM, 2011). A sua meta é retirar da extrema pobreza toda a população acreana que se encontra nessa situação.

Para isso, foi elaborada uma estratégia integrada de serviços públicos básicos, inclusão produtiva (que engloba pequenos negócios e produção familiar), garantia de renda e sustentabilidade. Deve-se ressaltar que a esfera dos pequenos negócios inclui questões relativas à profissionalização e qualificação, enquanto a produção familiar está relacionada aos Planos de Desenvolvimento Comunitários (incluídos também no PROACRE) e ao Plano de Gestão em Terras Indígenas. Nesse contexto, nota-se também que o Proser (lançado em 2012) converge com os objetivos do Programa Acre sem Miséria, pois enfatiza ações nas regiões mais isoladas e vulneráveis.

Algumas iniciativas vinculadas ao PASM são: o fomento à criação de pequenos negócios, ao desenvolvimento da produção familiar e à consolidação de Planos de Desenvolvimento Comunitário (PDC), o "Saúde Itinerante", "Rede Cegonha", "Asas da Florestania Infantil", cozinhas comunitárias, fortalecimento da prática das parteiras comunitárias e o "Luz para Todos" (Governo do Estado – PASM, 2011).

Esse plano conta com um diagnóstico sobre a extrema pobreza acreana, apontando, por exemplo, a localização majoritária dessa na zona rural. Informa ainda que as regionais Baixo Acre, Juruá e Tarauacá/Envira concentram 80% desse contingente populacional.

Talvez como resultado prático dessas iniciativas do PASM, houve em 2012 o aumento de beneficiários do Programa Bolsa Família no Estado. Contudo, conforme acima assinalado, é importante que as estratégias de enfrentamento sejam diversificadas, a fim de atingir distintamente as famílias extremamente pobres da zona rural. Investimentos em atividades urbanas são importantes, mas não alcançam dois terços das famílias acreanas cuja renda é inferior a R$ 70,00, localizadas na zona rural. Isso significa que as ações devem ser descentralizadas, pois sendo o Acre um estado com dificuldades na rede rodoviária, é fundamental contar com o apoio dos municípios e da própria sociedade civil.

**Tabela 47:** Grupos Sociais beneficiárias do Bolsa Família no Acre

| Discriminação | Número de famílias beneficiárias |
|---|---|
| Quilombolas | 0 |
| Populações Indígenas | 2163 |
| Pescadores artesanais | 14 |
| Populações Extrativistas | 3 |
| Ribeirinhas | 176 |
| Agricultura familiar | 239 |
| Assentadas de reforma agrária | 36 |

Fonte: MDS/SAGI, dados de janeiro de 2013

Além disso, vale registrar que no Cadastro Único, que unifica o banco de dados dos programas sociais do Governo Federal, constam 110 mil famílias cadastradas (ou 451,8 mil pessoas) no Acre. Ainda que possa haver alguma inconsistência, é de se notar que o número de pessoas cadastradas significa 61% da população acreana, de acordo com o Censo de 2010. Mas nem todas as famílias cadastradas recebem os benefícios, conforme tabelas anteriores. Em todo o caso, antes mesmo de promover a metodologia denominada "Busca Ativa", que significa ir em busca dos contingentes extremamente pobres, há que oferecer os benefícios para as famílias já cadastradas no Acre.

É importante destacar o trabalho da Secretaria dos Pequenos Negócios (SEPN) como um enfoque inovador na luta contra a pobreza. Esta Secretaria foi criada em 2011, para fomentar empreendimentos sócio-econômicos, atuando como ferramenta de inclusão social. O proposito é a criação de microempredimentos através do apoio por microcréditos, entrega de pequenos equipamentos e capacitação. A população alvo abrange 133.000 pessoas em extrema pobreza, sendo priorizado o atendimento aos beneficiários da Bolsa Família. No Acre constitui uma estratégia nova para a luta contra a pobreza. A meta é a criação de 40.000 pequenos negócios, tanto na área urbana (por exemplo, apoiando empreendimentos como salões de beleza) como rural (há projetos em pequena escala de produção de mel, frangos, horticultura, etc.). Em fins de 2012 mais de 12 mil pessoas eram beneficiarias pelo apoio da SEPN. Considerando que criação da SEPN é muito recenre, ainda não é possivel avaliar os seus resultados.

### 4.6.2. Trabalho Infantil

No Brasil, a legislação proíbe o trabalho de menores de 16 anos, à exceção da condição de aprendiz, permitida apenas a partir dos 14 anos. Também é proibido, para menores de 18 anos, qualquer trabalho perigoso, insalubre, penoso, noturno e incompatível com o desenvolvimento físico, moral e social dos

adolescentes. A finalidade da rígida legislação é fazer com que a prioridade das crianças e adolescentes seja a formação escolar. O trabalho infantil, mesmo quando combinado com a frequência escolar, não deixa de prejudicar a educação num momento ímpar da formação humana, inibindo capacidades que poderiam no futuro favorecer a superação do quadro de pobreza desse grupo etário e mesmo da família. Conforme salienta Dias (2013), "[...] o trabalho de crianças e adolescentes não é prejudicial apenas às famílias contemporâneas, mas representa também o elo entre a pobreza recente e a futura".

O trabalho de crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos vem experimentando uma queda a partir dos anos 1990 no país. Entre 2000 e 2010, houve uma redução de 10,7% na taxa, conforme se depreende da tabela abaixo, elaborada tendo por base os dados dos Censos Demográficos do IBGE. Isso representa cerca de 530 mil crianças e adolescentes que deixaram de constar nessa condição laboral no intervalo de dez anos. Essa redução guarda relação com a série de políticas adotadas nos país destinadas a diminuir o trabalho infantil, como os programas de transferência de renda (Bolsa Família, etc.) que vinculam o recebimento do benefício à freqüência escolar das crianças, o aumento da fiscalização trabalhista e iniciativas da própria sociedade civil.

Contudo, no caso da Região Norte, embora também tenha havido redução proporcional na ordem de 6,8%, Dias (2013) alerta para o fato de que essa não significa realmente diminuição no número de crianças e adolescentes ocupadas ou em busca de ocupação. Além de a região ter experimentado acréscimo demográfico, o trabalho infantil, em termos absolutos, passou de um contingente de 366.323 crianças e adolescentes em 2000 para a soma de 378.994 em 2010, ou seja, um acréscimo de 12,7 mil (Dias, 2013). A mesma situação se verifica com relação ao estado do Acre, haja visto que, apesar de ter diminuído a taxa de participação de crianças e adolescentes em situação de trabalho (de 14% para 12,1%) , em termos absolutos houve aumento de 1.379 em 2010, comparado a 2000 (cf. tabela abaixo).

**Tabela 48: Número e Taxa de Trabalho Infantil (10-17 anos) no Brasil, Norte e Acre, 2000 e 2010**

| Abrangência | 2000 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|
| | Número de crianças e adolescentes | Taxa (%) | Número de crianças e adolescentes | Taxa (%) |
| Brasil | 3,93 milhões | 14,0 | 3,4 milhões | 12,4 |
| Norte | 366.323 | 14,7 | 378.994 | 13,7 |
| Acre | 15.135 | 14,0 | 16.514 | 12,1 |

Fonte: Censo Demográfico/IBGE 2000 e 2010

Das 16.514 crianças e adolescentes do Acre trabalhando ou em busca de trabalho em 2010, 56% (9.258) eram da zona rural e 44% (7.256) da zona urbana. Isso explica por que 51% (8.442) tinham as atividades do setor agropecuário como principal local de trabalho. Outras duas atividades citadas pelo Censo Demográfico como as que mais abrigavam o trabalho infantil eram o setor de comércio e serviços de reparação automobilística (10,9%) e o de serviços domésticos (10,6%). Os meninos em situação de trabalho representavam 14,6% do contingente populacional de 10 a 17 anos, enquanto que as meninas nessa condição eram 9,7%. Dentro do subgrupo de 16 a 17 anos, aqueles que trabalhavam respondiam por 20,5% do total (o que equivale a 38% de todas as crianças e adolescentes ocupadas no período), conforme tabela abaixo.

**Tabela 49: Número e proporção de crianças e adolescentes (10-17 anos) do Acre ocupados em 2010**

| Número de ocupados | | | | Proporção de ocupados (%) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 10 a 13 anos | 14 e 15 anos | 16 e 17 anos | Total | 10 a 13 anos | 14 e 15 anos | 16 e 17 anos | Total |
| 5.861 | 4.240 | 6.414 | 16.514 | 8,2 | 12,7 | 20,5 | 12,1 |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010, elaboração de Dias (2013)

Conforme o IBGE (Censo 2010), do subgrupo de 16 a 18 anos, 24,5% dos adolescentes da zona urbana não frequentavam a escola, percentual que sobe para 31,7% no caso de adolescentes na mesma faixa etária na zona rural.

O município de Rio Branco figurava, de acordo com o Censo de 2010, como o de maior incidência do trabalho infantil, envolvendo 4.332 crianças e adolescentes, mas Marechal Thaumaturgo apresentava a maior proporção, 27,1%.

No período de 2006 a 2012, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) realizou 263 operações de fiscalização contra trabalho infantil no estado do Acre, em que encontraram 483 crianças e adolescentes (cf. Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE). As operações ocorreram principalmente nos municípios de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Tarauacá. Para o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), o Acre é o terceiro estado da região Norte em que há mais exploração da mão-de-obra de crianças e adolescentes, destacadamente na zona rural.

No Acre, o combate ao trabalho infantil deve ser uma prioridade para apoiar o florescimento de seu capital humano. Mas, além das ações de fiscalização, é importante atuar na direção do incentivo à formação de crianças e adolescentes. Os cursos de formação profissional constituem um elo importante para atenuar o duro contraste entre, de um lado, a realidade socioeconômica das famílias que por diversos fatores acabam tendo que submeter suas crianças e adolescentes ao trabalho, o que permite o aumento momentâneo da renda familiar - e, de outro, garantir sua educação escolar e profissional. Os dados do "Censo Escolar 2012" apontam que no Acre havia 225 escolas realizando a Educação de Jovens e Adultos. De acordo com o governo estadual, em 2011 foram ofertadas 10.700 vagas para a formação profissional desse público.

### 4.6.3. Trabalho escravo

O Brasil segue as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estipula vários mecanismos para erradicar o trabalho escravo no mundo. Em 2003, foi sancionada a lei 10.083/2003 que, ao alterar o Código Penal Brasileiro, estabelece pena para quem submeter pessoas a condições análogas à escravidão, seja por trabalho forçado ou exaustivo, por condições degradantes ou por impedimento à locomoção decorrente de dívida ou retenção de documentos. Desde 2008, está em vigor o 2º. Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. O Ministério do Trabalho e Emprego conta com um Grupo Móvel de Fiscalização responsável por realizar no território brasileiro operações de repressão dessa prática degradante de emprego de mão-de-obra.

De acordo com o levantamento publicado pela revista Galileu e coordenado pelo geógrafo Eduardo Girardi, com dados da Comissão Pastoral da Terra, da organização Repórteres Sem Fronteira e do Ministério do Trabalho e Emprego, entre o ano de 2003 e novembro de 2012, 109 trabalhadores foram resgatados da situação de trabalho análogo à escravidão ou de situação degradante no estado do Acre[25] Todos os resgatados estavam trabalhando em fazendas na zona rural do estado. O município recordista foi a capital Rio Branco, com 63 trabalhadores. É possível que haja imprecisões nos números, uma vez que as fontes são distintas.

Mesmo que esses números reflitam mais a quantidade de operações fiscalizatórias, não deixam de ser indicadores do problema. Para uma compreensão melhor da particularidade do Acre nesse assunto, contudo, vale uma comparação com os dados sobre o estado campeão de trabalho escravo no Brasil, o Pará, que sozinho responde por 23% dos 40 mil trabalhadores resgatados desde 1995 até 2012 (Girardi, 2013). De acordo com o levantamento de Girardi, a esmagadora maioria (95%) dos resgatados no país são do sexo masculino e 84% têm sua idade entre 18 e 44 anos. A Amazônia se destaca não apenas por conta da posição do Pará, como também de Mato Grosso (14%) e Maranhão (7%). Nesse sentido, a situação acreana não parece ser tão crítica como nesses estados.

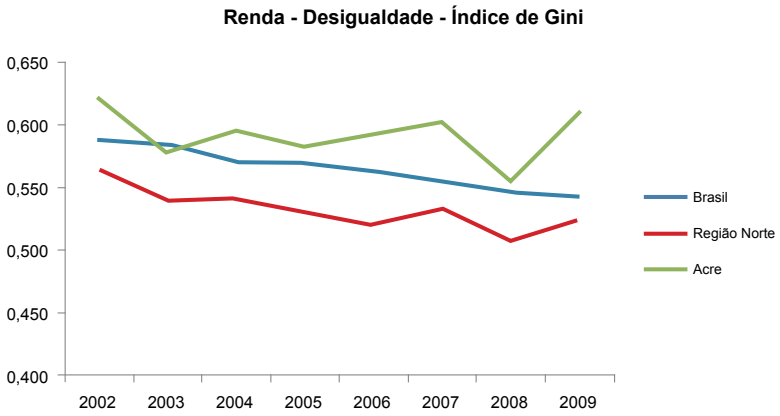
### 4.6.4. Desigualdade de Renda

Dados do Censo de 2010 apresentam que a renda média domiciliar no Acre foi de R$ 497,44, estando um pouco acima da média regional (R$ 494,11) e abaixo da nacional (R$ 767,02). A extrema desigualdade de renda brasileira, como de toda a América Latina, é reconhecidamente um dos principais entraves para o desenvolvimento nacional. Nos últimos anos, isso vem diminuindo no âmbito nacional, particularmente por conta das políticas de expansão do emprego, do aumento real do salário, transferência de renda e de outros investimentos diretos.

**28.** Cf. http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,EMI333998-17805,00-RAIO+X+DO+TRABALHO+ESCRAVO.html.

O Índice de Gini, que mede o grau de desigualdade de renda de um determinado grupo, conforme o gráfico abaixo, demonstra que, enquanto no Brasil a desigualdade vem caindo sucessivamente, no Acre e na Região Norte a queda também acontece, mas de forma inconstante.

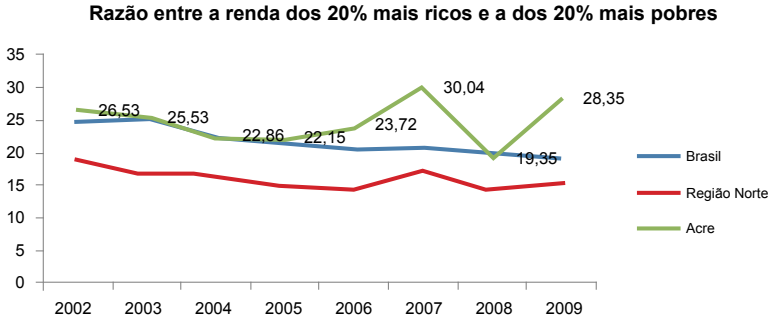
**Figura 52: Renda, desigualdade e Índice de Gini**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ipeadata

Essa maior desigualdade no Acre também pode ser verificada na razão da renda dos 20% mais ricos sobre os 20% mais pobres.

**Figura 53: Razão entre a renda dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ipeadata

### 4.6.5. Desenvolvimento Humano

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e é calculado com base nas informações prestadas pelos países-membros[29]. No Brasil, é um indicador criticado, notadamente porque utiliza estatísticas defasadas. Os dados divulgados para o ano 2012 indicam que o país atingiu 0,73 pontos (85ª. posição no ranking global). Como alternativa, o PNUD/Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro resolveram adaptar a metodologia do IDH global para o contexto dos 5,5 mil municípios brasileiros, criando o IDH Municipal (IDHM), que se baseia nos dados do Censo Demográfico de 2010 e contempla as três dimensões do índice global: longevidade, educação e renda.

A longevidade é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados do Censo Demográfico, e considera o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinado local viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade.

Com relação à educação, essa é verificada a partir da média geométrica de dois indicadores. O primeiro é a a escolaridade da população adulta acima de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo, e tem peso 1. O segundo indicador tem peso 2 e se refere ao fluxo escolar de faixas etárias distintas. É medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de adolescentes de 15 a 17 com ensino fundamental completo, e do percentual de jovens entre 18 e 20 anos com ensimo médio completo.

Quanto à renda, considera-se a renda municipal *per capta*, que é a soma da renda de todos os residentes de determinado local, dividida pelo número de pessoas que moram no município, inclusive crianças e pessoas sem registro de renda.

Comparando-se o IDHM do Brasil e do Acre, conforme quadro abaixo, observa-se que este estado teve um aumento proporcional (28,23%) superior à média nacional (20,75%), muito embora ainda esteja num patamar considerado médio (que vai de 0,600 a 0,699), pelos próprios padrões do IDHM.

**Tabela 50: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) Brasil e Acre 2013**

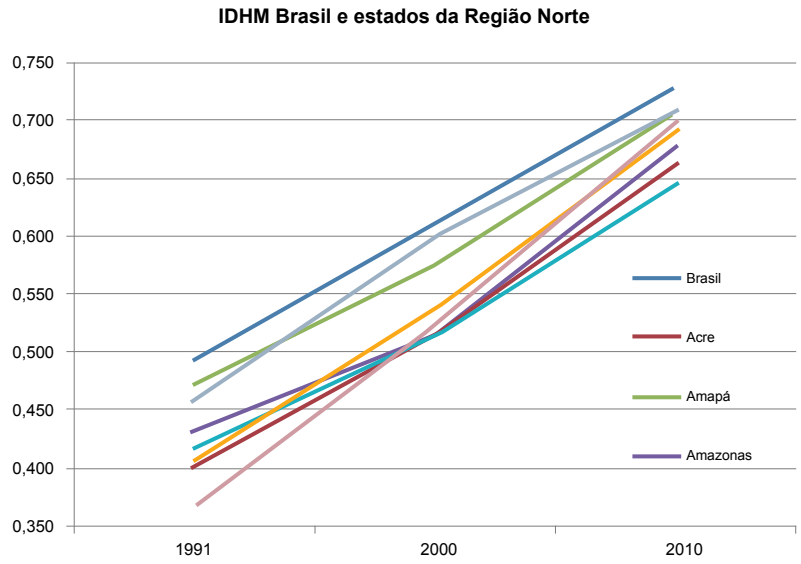
| Abrangência | 2000 | 2010 | Variação % |
|---|---|---|---|
| Brasil | 0,612 | 0,739 | 20,75 |
| Acre | 0,517 | 0,663 | 28,23 |

Fonte: PNUD/IPEA/FJP (AtlasBrasil 2013)
(disponível em http://atlasbrasil.org.br/2013/consulta)

Entre os estados, o IDHM do Acre está à frente do estado do Pará, mas ocupando a penúltima posição da Região Norte, conforme o gráfico a seguir. Esse desempenho tem a ver com as três variáveis (longevidade, educação e renda) que formam o índice. Em termos de escolaridade registra-se que, embora tenha melhorado bastante no intervalo de 10 anos (de 0,325 em 2000 para 0,559 em 2010), ainda há defasagem quanto aos demais estados da região. A variável longevidade também acaba puxando o índice acreano para baixo, colocando-o em última posição. A renda per capta tem uma performance um pouco melhor, ficando acima, porém, apenas do estado do Pará, portanto em sexta posição.

**29.** Criado para ser um contraponto ao indicador do Produto Interno Bruno (PIB), que capta apenas o aspecto econômico do desenvolvimento, trata-se de uma medida resumida que considera três dimensões: renda, educação e saúde. No caso da saúde, considera a expectativa de vida ao nascer; na educação, a média dos anos de estudo da população jovem e adulta e os anos esperados de escolaridade para as crianças; e, na renda, a renda nacional bruta. Varia de zero a um, sendo que próximo a zero quer dizer menos desenvolvido e quanto mais próximo a um, melhor o desenvolvimento humano.

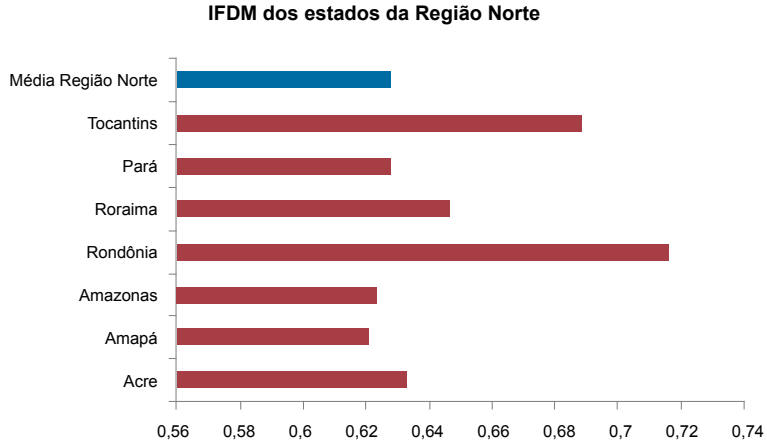
**Figura 54:** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasil e Região Norte




Fonte: PNUD/Brasil, IPEA e FJP 2013.

Outro indicador similar ao IDHM que permite a desagregação a nível municipal e conta com atualização anual é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que acompanha o desenvolvimento dos municípios brasileiros nas áreas de emprego e renda, saúde e educação. O Acre apresenta um IFDM de 0,6328 para o ano de 2010, abaixo da média da Região Norte, que é de 0,65. Além disso, ele é apenas o 23º colocado na lista dos 27 estados do Brasil.

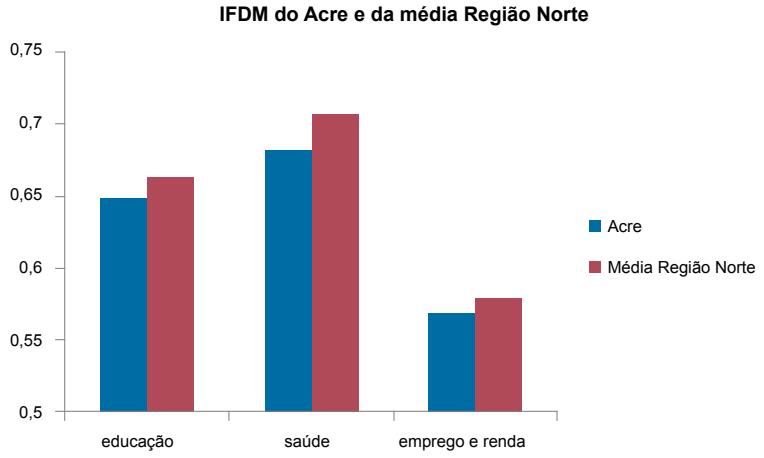
**Figura 55:** **IFDM dos estados da Região Norte**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do site http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/

Para os três eixos de análise do IFDM o Acre também se encontra abaixo da média da Região Norte.

**Figura 56:** **IFDM do Acre e da média da Região Norte**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do site http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/

No entanto, o IFDM do Acre apresentou uma evolução de 2000 a 2010, conforme tabela abaixo.

**Tabela 51: Evolução do IFDM, estado do Acre 2000-2010**

| | 2000 | 2005 | 2008 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Acre | 0.4981 | 0.5751 | 0.6093 | 0.6328 |

Fonte: IFDM/FIRJAN (http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/)

Ambos os índices, IDH e IFDM, demonstram evolução na situação acreana. Contudo, ambos também apontam que essa evolução está aquém da média regional, o que leva à conclusão pela necessidade de reforçar as políticas direcionadas à inclusão social, ampliação da cidadania e combate à pobreza.

### Aspectos Positivos

- Ainda que em ritmo menor do que a média nacional, a pobreza vem caindo no estado do Acre, diminuindo a percentagem de famílias de baixa renda no cômputo geral, bem como o número de crianças com renda per capita abaixo de ¼ salário mínimo. Acompanhando esse processo, também houve redução de no número de pessoas extremamente pobres no estado.

### Desafios

- Embora esteja em queda, a pobreza extrema ainda persiste no Acre e aflige um contingente expressivo da população, destacadamente localizada na zona rural do estado, em lugares cujo acesso a políticas e benefícios é mais difícil.
- Ainda que a pobreza e a desigualdade estejam caindo no Acre, seguem um ritmo inferior se comparado ao contexto nacional.
- O trabalho infantil no estado, apesar de ter apresentado queda em termos proporcionais, aumentou em termos absolutos, conforme dados do Censo 2010.

### Recomendações

- Sugere-se reforçar as estratégias do Programa Acre Sem Miséria (PASM) para a superação da pobreza extrema na zona rural do estado, a partir de um planejamento que considere eventuais serviços ambientais prestados por populações que mantêm suas áreas de florestas na zona rural. As estratégias de superação da pobreza não podem ser apenas voltadas para os núcleos urbanos, devendo ser descentralizadas, múltiplas e variadas. O PASM, o BSM, PBF e as políticas de desenvolvimento de atividades econômicas devem ser reforçados em seu componente de geração de emprego, de oportunidades de inserção produtiva e de aumento de renda, a fim de atingir o objetivo de superar a extrema pobreza acreana.
- Para reforçar a redistribuição de renda e diminuir a desigualdade social, é importante aproveitar o cenário nacional favorável e desencadear estratégias integradas, desde aquelas voltadas para a ampliação de novos empreendimentos econômicos no estado até as de caráter assistencial e educacional. O pagamento por serviços ambientais pode fazer parte dessas estratégias, contribuindo tanto para a melhora nos indicadores sociais quanto para a conservação da biodiversidade. Isso ocorre por meio de mecanismos que remuneram indivíduos e populações que mantém a cobertura vegetal original de suas propriedades e territórios. Essa remuneração tem por base a externalidade positiva gerada pelas áreas preservadas, para os empreendimentos e para populações de territórios adjacentes, como manutenção da vazão de água, depuração de resíduos e regulação do microclima local.
- O Programa Bolsa Verde é um exemplo de mecanismo de pagamento por serviços ambientais, beneficiando moradores de unidades de conservação e assentamentos de reforma agrária. Seria desejável sua expansão no estado para atingir as populações extremamente pobres que, mesmo não residindo nessas categorias fundiárias, realizam a conservação da floresta (dando ênfase à sinergia com os os esforços de contenção do desmatamento). Além disso, as populações tradicionais que não se enquadram no critério de pobreza extrema também deveriam ser estimuladas a se cadastrarem no Programa Bolsa Família, a fim de aumentar a renda daqueles que moram na floresta. Nesse sentido, a parceria com o MDS e o MMA é necessária.
- Com relação ao trabalho infantil, a recomendação é que, numa frente, sejam reforçadas as estratégias de formação profissional que já vêm sendo desenvolvidas pelo estado, as prefeituras e a sociedade civil, bem como os programas de transferência de renda para as famílias ainda não contempladas a fim de que sejam estimuladas a evitar o trabalho de crianças. Noutra frente, há que se intensificar, em articulação com os órgãos federais, as operações de fiscalização, na capital e no interior do estado.

## 4.7. SEGURANÇA PÚBLICA E VIOLÊNCIA

De modo geral, o estado do Acre não se apresenta como uma unidade da federação com índices de violência e criminalidades elevadas, em comparação com outras regiões. Os documentos oficiais reportam que a partir de 1999 houve o intenso combate ao crime organizado, desbaratando quadrilhas e até mesmo destituindo-as do comando de certos setores do poder público.

### 4.7.1 A estrutura da segurança pública no Acre

O sistema de segurança no estado é coordenado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e é integrado por essa secretaria, pela Polícia Militar, pela Polícia Civil, pelo Corpo de Bombeiros e pelo Departamento de Trânsito. Esse sistema foi estruturado na última década, com o objetivo de planejar, coordenar e integrar as ações de combate à violência e à criminalidade de forma mais eficaz. Sua criação sem dúvida foi um importante primeiro passo para fazer frente aos problemas de violência e criminalidade no estado, ainda que não seja, por si só, suficiente.

A tabela abaixo demonstra que houve uma pequena diminuição, de 7,6%, do efetivo de força policial do sistema de segurança do Acre entre 2011 e 2012, de acordo com os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2013 (FBSP,2013). Se os dados estiverem atualizados, a força policial acreana conta com 5,9 mil policiais militares e civis e do corpo de bombeiros. Com uma população estimada em 762.631 habitantes em 2012 (PNAD/IBGE), a razão de habitantes por policial militar é de 293, que é a segunda melhor da Região Norte. Já a razão de habitantes por policial civil, de 749,8, encontra uma posição intermediária entre os demais estados da Região Norte.

**Tabela 52: Efetivo da Força Policial do Governo do Estado Acre**

| Categoria | 2011 | 2012 | Variação |
|---|---|---|---|
| Polícia Militar | 2.695 | 2.599 | - 3,5% |
| Corpo de Bombeiros | 532 | 319 | - 40% |
| Polícia Civil | 1200 | 1017 | - 15,2% |
| Total | 6.438 | 5.947 | -7,6% |

Fontes: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 e 2013 - (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ

Sobre os recursos destinados à função de segurança pública, a tabela abaixo apresenta uma comparação entre o percentual de gastos dessa área dentro do total das despesas em todos os estados na Região Norte, conforme consta no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2012 e de 2013.

**Tabela 53: Participação das despesas com a função Segurança Pública no total das despesas realizadas**

| UF | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Acre | 7,1 | 8,4 | 8,3 | 7,9 | 7,3 | 7,7 | 7,7 |
| Amazonas | 7,5 | 7,4 | 7,2 | 7,3 | 7,2 | 7,6 | 8,7 |
| Amapá | 8,9 | 8,8 | 10,1 | 10,5 | 9,5 | 10,6 | 1,0 |
| Pará | 9,1 | 9,1 | 9,2 | 9,2 | 8,9 | 9,9 | 9,9 |
| Rondônia | 12,8 | 12,9 | 13,0 | 12,7 | 13,2 | 13,3 | 13,6 |
| Roraima | 7,2 | 7,1 | 7,7 | 6,3 | 6,9 | 5,9 | 5,6 |
| Tocantins | 7,7 | 8,0 | 6,9 | 8,3 | 9,4 | 10,8 | 10,1 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 e 2013 - (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ

O percentual dos gastos com segurança pública leva a perceber o Acre como um dos estados com menor investimento nessa área. Contudo, ao observar as despesas dessa área divididas pelo número de habitantes, o estado passa para uma posição mais privilegiada, conforme a tabela abaixo. Notadamente em 2012, as despesas per capita tiveram um crescimento expressivo, colocando o Acre na segunda melhor posição entre os demais estados, o que indica que a retomada dos investimentos nessa área, após dois anos de queda. A análise conjunta das duas tabelas, portanto, indica que os gastos acreanos nessa área de interesse público são intermediários na comparação com os demais estados da região.

**Tabela 54: Despesas em R$ per capita da função Segurança Pública**

| UF | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Acre | 221,55 | 264,15 | 335,8 | 402,77 | 380,86 | 376,18 | 456,26 |
| Amazonas | 130,09 | 137,25 | 167,47 | 186,96 | 200,32 | 208,56 | 288,66 |
| Amapá | 244,98 | 258,35 | 370,66 | 399,80 | 365,13 | 445,47 | 55,32 |
| Pará | 88,95 | 95,17 | 117,56 | 126,63 | 136,03 | 150,69 | 181,41 |
| Rondônia | 225,76 | 241,57 | 327,62 | 376,48 | 405,91 | 458,64 | 486,29 |
| Roraima | 221,07 | 253,12 | 332,84 | 301,21 | 325,41 | 316,38 | 311,27 |
| Tocantins | 163,01 | 192,95 | 216,73 | 262,69 | 307,53 | 374,80 | 387,55 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 - (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ

De acordo com entrevistas realizadas, em todos os municípios foram implantadas delegacias de polícia e todos passaram a contar também com a presença do Ministério Público e do Poder Judiciário. Além disso, desde 2007, o estado passou a fazer parte do Programa de Proteção às Testemunhas, recebendo e protegendo famílias vindas de outras partes do território nacional, bem como enviando suas testemunhas para outros estados, em articulação com o governo federal.

### 4.7.2. Tráfico de drogas

As estatísticas sobre segurança pública e violência que permitam uma análise mais abrangente sobre os tráfico de drogas no intervalo temporal foco do período de interesse da presente avaliação não são abundantes. Ainda assim, abaixo, são apresentados dados coletados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 e de 2013, de responsabilidade do Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Ministério da Justiça. A fonte de informação do Anuário são as secretarias estaduais de segurança pública, além daqueles órgãos federais que compõem o sistema de segurança pública.

Nele, constam o número e a taxa de ocorrências policiais associadas a entorpecentes na capital acreana em 2011 e 2012. O número de ocorrências não necessariamente significa o número de envolvidos ou presos. Embora não tenham sido identificadas informações sobre todo o estado, os dados a respeito de Rio Branco permitem alguma inferência. Especialmente relevante é a taxa de ocorrência, calculada a partir do número de ocorrências policiais dividido por grupo de 100 mil habitantes. A tabela abaixo demonstra que em 2011 e 2012 houve um aumento nos casos de tráfico de entorpecentes (taxa de 45,0 e 47,7).

**Tabela 55: Ocorrências policiais relacionadas a posse e uso de entorpecentes em Rio Branco**

| Entorpecentes – Tráfico | | | | | | Entorpecentes – Posse e Uso | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Número | | | Taxa[1] | | | Número | | | Taxa[1] | | |
| 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 146 | 336 | 362 | 19,4 | 45,0 | 47,7 | 2.371 | 2.566 | - | 323,2 | 343,8 | - |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 - (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ
Nota: A taxa é o número de ocorrência por 100 mil habitantes.

Mais significativo é o número de ocorrências associadas ao porte ou uso ilegal de entorpecentes, o que em geral atinge população mais jovem, embora para 2012 não há informações. Dados repassados pela SESP demonstram que, em 2010, dos 803 presos que deram entrada no Presídio Francisco de Oliveira Conde por crime associado ao tráfico de entorpecentes, 67,6% eram de jovens entre 18 e 30 anos de idade. Em 2011, dos 676 presos por essa mesma prática, 72% tinham idêntica faixa etária. Associadas ao tráfico e ao consumo de drogas, é sabido que outras violências ocorrem. Ressalte-se que os dados da SESP para o ano de 2012 (até outubro), revelam ser o tráfico de entorpecentes o principal motivo (27%) em que foram enquadrados os presos naquele ano no presídio estadual.

Em razão de suas fronteiras com outros países, o Acre é considerado uma rota do tráfico internacional de drogas, e, portanto, suscetível à criminalidade associada ao aumento da produção de cocaína em países como Bolívia e Peru, com os quais o estado faz divisa de 618 km e 1.350 km, respectivamente. Segundo documentos consultados, 90% da apreensão de cocaína realizada no estado provinham do Peru (Frente Acre Popular, 2010).

Dados coletados indicam que a cocaína é o principal entorpecente consumido no estado, tendo em vista a proximidade com os centros produtores, enquanto que a maconha tem um preço mais elevado, por vir de lugares mais distantes. O "crack" embora também presente, figura numa proporção menor do que em outras regiões do território nacional, em razão do preço baixo da cocaína.

No Brasil, o tráfico internacional de armas, drogas e pessoas é assunto de competência federal. De acordo com as entrevistas realizadas, a estrutura de segurança pública do Acre mantém estreita cooperação com a Polícia Federal nesse assunto. A Polícia Federal e as Forças Armadas vêm realizando nos últimos anos as Operações "Sentinela" e "Ágata" na faixa de fronteira, destinadas a combater os diferentes tipos de ilícitos e crimes. Na divisão de trabalho, a Polícia Federal se ocupa de desbaratar quadrilhas e financiadores de grande porte do tráfico, enquanto que a Polícia Civil cuida dos crimes de menor escala e mais próximos das comunidades.

### 4.7.3. Crimes contra a vida

Um dos principais indicadores para avaliar a violência em determinado local refere-se crimes violentos letais intencionais – CVLI (homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte). Nesse caso, a situação acreana parece que experimentou aumento em termos absolutos e proporcionais entre os anos de 2006 a 2009, voltando a cair em 2011, mas aumentando novamente em 2012. A gangorra dos números de ocorrências policiais associadas a CVLI, captada pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, sugere que a criminalidade no estado é um problema cíclico. Enquanto em 2009 o Acre ocupou a terceira maior taxa desses crimes da região Norte, perdendo apenas para Pará e Rondônia, em 2012 sua posição melhorou, ficando em quarta posição mais violenta.

**Tabela 56: Ocorrências Policiais associadas a Crimes Violentos Letais Intencionais, Acre 2007-2009**

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ocorrências Policiais de crimes violentos letais intencionais | Número | 172 | 177 | 200 | --- | 148 | 184 |
| | Taxa | 24,5 | 26,0 | 28,9 | --- | 19,8 | 24,2 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 e 2013 - (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ.

Outra fonte de informação específica sobre homicídio no período provém do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, que estabelece as taxas de mortalidade específicas (TMEs), cruzando as séries demográficas (Censos e PNADs) com o número de óbitos registrados no sistema de saúde. Entre as causas externas de mortalidade, está a de homicídio (número de óbitos por 100 mil habitantes). De acordo com os dados do SIM, observam-se dois fatores sobre a situação acreana. O primeiro é que houve aumento da taxa de mortalidade específica decorrente de homicídio entre 2008 e 2010. O segundo é que, apesar disso, o estado é, por esse critério, o menos violento da região Norte e o 5o. menos violento do país.

**Tabela 57: Mortes por agressão (homicídio) registradas pelo sistema de saúde, Acre 2000-2010**

| | | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mortes por agressão (homicídio) | Número | 106 | 124 | 137 | 133 | 152 | 165 |
| | Taxa | 19,0 | 18,8 | 18,9 | 19,6 | 22,0 | 22,5 |
| Mortes por agressão por arma de fogo | Número | | | | | 60 | 62 |
| | Taxa | | | | | 8,7 | 8,5 |

Fonte: SVS/ MS – Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), RIPSA/MS
Nota: dados para mortes por agressão com arma de fogo entre 2000 e 2008 não estão disponíveis
Taxa: Mortes por agressão por 100 mil habitantes

Ainda que as duas tabelas acima sejam provenientes de fontes distintas de captura, ambas revelam que o número de criminalidade contra a vida vem aumentando. Há que ressaltar o fator do sub-registro, característico de lugares remotos no interior do estado ou com baixa presença de órgãos de segurança pública e saúde. Contudo, no período 2010 a 2012, as ocorrências policiais associadas a homicídio doloso, apontadas pelo ABSP, sugerem indicar relativa queda desses índices no Acre, conforme tabela abaixo.

**Tabela 58: Ocorrências Policiais associadas a Crimes Letais Intencionais, Acre 2010-2011**

| | | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|
| Homicídio doloso | Número | 183 | 137 | 173 |
| | Taxa* | 24,9 | 18,4 | 22,8 |
| Latrocínio | Número | 14 | 11 | 10 |
| | Taxa* | 1,9 | 1,5 | 1,3 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 - (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ.
Nota: Dados sobre lesão corporal seguida de morte estão inseridos em Homicídio Doloso.
* Taxa: por 100 mil habitantes

A taxa de homicídio doloso de 2011 (18,4) fez o Acre ocupar a 12ª posição menos violenta do País, naquele ano, posição mantida em 2012, mesmo com a elevação de sua taxa (22,8), em virtude de a situação nos demais estados ter piorado. Especificamente sobre homicídios dolosos, a SESP apresenta números de ocorrências policiais para o período 2004 e 2012. Vale lembrar novamente que, no estado, essa secretaria é a fonte de informação para o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, e a leve diferença nos números para 2012 (173 ocorrências policiais de homicídios no Anuário, enquanto aparecem 177 homicídios nos números da SESP) provavelmente tem a ver com o fato de que o Anuário considera ocorrências policiais e a SESP tem os números de vítimas de homicídios. Seja como for, os dados que a secretaria apresenta também demonstram aumento da violência contra a vida no período de 2006 a 2009, seguido de redução no período seguinte (2010 a 2012). Embora a taxa e número absoluto de 2012 estejam acima aos de 2011, a SESP os considera dentro da projeção estabelecida para o período.

**Tabela 59: Número e Taxa de Ocorrência Policial associada a Homicídios Dolosos no estado do Acre**

| Homicídios | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Número | 133 | 134 | 168 | 155 | 169 | 186 | 183 | 138 | 177 |
| Taxa* | 21,1 | 20,0 | 24,5 | 23,7 | 24,9 | 26,9 | 25,1 | 18,5 | 23,4 |

Fonte: SESP(2013) – Anuário de Informações de Segurança Pública do Estado do Acre 2012
* A taxa é obtida mediante o número de ocorrências dividida por cada grupo de 100 mil habitantes.

Na questão de crimes contra vida, a situação do Acre não é tão expressiva, embora tenha havido aumento no fim da primeira década deste novo milênio.

### 4.7.4. Violência no trânsito

Como em todo o Brasil, o Acre experimentou nos últimos anos um aumento vertiginoso no número de veículos. Em pouco mais de seis anos, cerca de 108 mil veículos foram acrescidos à frota acreana, conforme dados do Detran e da SESP. Em 2006, o estado possuía 83,1 mil veículos e, em março de 2013, esse número já registrava 192 mil. Apenas a capital Rio Branco passou de 60,4 mil para 130,7 mil, no mesmo período. As motocicletas representavam, em março de 2013, 42,3% de toda a frota do estado, enquanto que os automóveis 32,8%. Na capital, a participação de motos e automóveis é praticamente a mesma, em torno de 38%.

O aumento do número de veículos, todavia, não foi acompanhado na mesma proporção de mudanças na cultura social no uso das vias públicas. A tabela abaixo traz o histórico do número absoluto de vítimas fatais em acidentes de trânsito no estado, entre 2004 e 2012, fornecido pela SESP. Demonstra que, à medida do aumento da frota, houve aumento no número de vítimas fatais, elevando a trajetória iniciada no início do novo milênio. Um indicador usado para medir o tamanho da violência no trânsito é obtido mediante a divisão do número de vítimas fatais por grupo de dez veículos. Observa-se assim, que desde 2006, o Acre vem apresentando taxas crescentes, cujo pico ocorreu em 2007, chegando a 13,0, mas em 2012 essa caiu para 7,9 vítimas, ainda assim acima do patamar iniciado em 2006.

**Tabela 60: Número de Vitimas fatais em acidente de trânsito, Acre – 2004-2012**

| Ano | Número de vítimas fatais | Taxa * |
|---|---|---|
| 2004 | 86 | n.i. |
| 2005 | 96 | n.i. |
| 2006 | 80 | 9,6 |
| 2007 | 124 | 13,0 |
| 2008 | 137 | 12,3 |
| 2009 | 134 | 10,3 |
| 2010 | 140 | 9,2 |
| 2011 | 178 | 10,4 |
| 2012 | 148 | 7,9 |

Fonte: SESP-AC 2013 - Relatório de Informações de Segurança Pública do Estado do Acre 2012.
* Taxa: número de vítimas fatais por grupo de 10 mil veículos

Como Rio Branco e Cruzeiro do Sul são os maiores detentores de frota de veículos, apresentam também os maiores números de acidentes de trânsito. A capital, por exemplo, chegou a registrar 86 vítimas fatais em acidentes de trânsito no ano 2009,

e, a partir do ano seguinte experimentou quedas sucessivas até registrar 54 vítimas fatais em 2012. Em Cruzeiro do Sul, o pico de mortes fatais decorrentes de acidente de trânsito ocorreu entre 2010 e 2011 (com 16 vítimas em cada ano), diminuindo para 13 em 2012 (cf. SESP 2013).

Chama a atenção que, ao longo dos anos, o índice de vítimas fatais que estavam em motocicletas no momento dos acidentes saiu de 23%, em 2007, para 39%, em 2012, de acordo com o Relatório de Informações de Segurança Pública do Estado do Acre, de 2013.

Complementando a visão geral sobre a violência no trânsito, outro dado importante se refere ao seu número de vítimas não fatais, que passou de 1.362, em 2004, para 2.939 em 2012. E o número absoluto de acidentes de trânsito no estado passou de 3.427, em 2004, para 8.162 em 2012.

### 4.7.5. Violência contra as mulheres

Em relação à violência notadamente contra as mulheres, abaixo é apresentado quadro contendo o número de ocorrências policiais envolvendo estupro ou tentativa na capital Rio Branco, fornecidos pelo ABSP. Dados sobre o interior acreano não foram localizados. O número de ocorrências não coincide necessariamente com o número de vítimas, mas é um indicativo da situação. Em termos de taxa, se a de Rio Branco representar o conjunto do estado, esse ocuparia a nona posição mais elevada de todo o País em 2011. Os números sugerem o aumento desse tipo de violência no período de 2010 a 2012. Há que considerar os sub-registros, que ainda são uma característica para esse tipo de violência, destacadamente quando cometido no ambiente doméstico e familiar, envolvendo principalmente adolescentes. Vale ainda lembrar que a Lei Federal 12.015/2009 alterou a conceituação de estupro, passando a incluir, além da conjunção carnal, os "atos libidinosos" e "atentados violentos ao pudor".

**Tabela 61: Número de Ocorrência Policial relacionada a Estupro e Tentativa de Estupro em Rio Branco**

| Estupro | | | | | | Tentativa de Estupro | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Número | | | Taxa* | | | Número | | | Taxa* | | |
| 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 169 | 225 | 256 | 23,0 | 30,1 | 33,7 | 51 | 57 | 54 | 7,0 | 7,6 | 7,1 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 - (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ.
* Taxa: por grupo de 100 mil habitantes.

Valendo-se de dados fornecidos pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde para o ano de 2010, Waiselfisz (2012) elaborou um mapa dos homicídios contra a mulher no Brasil. Nele, o Acre aparece ocupando a 14ª. posição mais violenta, com 18 mortes no total desse ano, o que representa a taxa de 4,9. Porém, considerando-se apenas os estados da Região Norte, a posição acreana cai para o 4º. lugar, atrás do Pará, Tocantins e Roraima. Para o mesmo ano de 2010, o mapa de Waiselfisz apresenta Rio Branco como a 10ª. capital mais violenta do país, devido a 11 mortes no período, o que representa uma taxa de 6,4. Nesse caso, a capital acreana está à frente, por exemplo, de Porto Velho (14º.), Manaus (20º.) e Belém (21º.) (cf. Waiselfisz 2012:11).

Embora os dados acima apresentados talvez não sejam representativos de uma série histórica mais ampla, sem dúvida expressam um problema crônico da sociedade brasileira e do Acre, em particular. Nesse sentido, são importantes as iniciativas do estado visando diminuir esse problema. A Secretaria de Estado de Políticas para a Mulher, a partir de 2011, deixou de figurar como assessoria especial (que marcou o período de 2007 a 2010) ou secretaria extraordinária (do período 2002 a 2006). Essa Secretaria estadual atualmente concentra suas atividades em dois grandes programas: a) ações contra a violência à mulher e b) de inclusão produtiva.

O Estado aderiu em 2009 ao Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, numa parceria com o governo federal, que forneceu apoio considerado fundamental para evitar o fechamento do Centro de Referência da Mulher em Rio Branco. De forma incipiente, vêm funcionado as Casas Abrigos e Centros Especializados às mulheres que, ademais, recebem um pequeno benefício financeiro quando precisam de suporte para refazerem sua trajetória de vida. Em 2012, 83 mulheres receberam o benefício enquanto 140 foram atendidas em Rio Branco. Recentemente, foi firmado convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário para apoiar as mulheres na gestão do seu território na zona rural.

A Secretaria de Estado da Segurança Pública realiza a iniciativa denominada Visita Solidária, que consiste na ida de policiais militares aos domicílios de mulheres vítimas de tentativa de homicídio, lesão corporal grave, ameaça e estupro. Em 2012, conforme dados dessa secretaria, foram realizadas 1.048 visitas. Por parte da Sejudh (Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos), vem sendo realizado o projeto "Ser Homem", que oferece um serviço de educação e responsabilização para homens autores de violência doméstica, com a finalidade de promover a sensibilização, a mudança de comportamento e a consciência dos agressores. Por meio de oficinas, os participantes discutem as causas e as consequências da violência doméstica e feminina. De acordo com notícia veiculada, a Sejudh já teria atendido cerca de 140 homens nesse programa.

Para combater a prostituição infantil e o tráfico de mulheres, no segundo semestre de 2012 foi realizada a operação "Delivery", realizada pela Polícia Civil e o Ministério Público. Essa operação levou à prisão temporária pessoas envolvidas com essas práticas ilegais.

### 4.7.6. Violência contra o patrimônio

Os crimes contra o patrimônio constituem também um indicador de violência nos municípios. No caso do Acre, a tabela abaixo apresenta a situação no biênio 2010/2011. É importante registrar que em termos absolutos e relativos a quantidade de ocorrências de roubos diminuiu em 2011 de forma significativa, o que pode ser resultado dos investimentos nas atividades de policiamento ostensivo. Vale registrar ainda que quanto a roubo a veículos não constam aqueles praticados no interior do estado, mas se a situação rio-branquense representar o contexto estadual, essa categoria está em queda no Acre.

**Tabela 62: Ocorrência Policial envolvendo Crimes Violentos não letais contra o patrimônio, no Acre em 2010 e 2012**

| | | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|
| Roubo a instituição financeira | Número | 12 | 12 | 17 |
| | Taxa* | 1,6 | 1,6 | 2,2 |
| Roubo de veículo | Número | 133 | 253 | 291 |
| | Taxa* | 87,9 | 148,4 | 154,5 |
| Outros roubos | Número | 2.887 | 2.370 | 2.616 |
| | Taxa* | 393,6 | 317,5 | 344,8 |
| Roubo total | Número | 3.032 | 2.623 | -- |
| | Taxa* | 413,3 | 351,4 | -- |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 e 2013- (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ.
Notas: 1. os dados de roubo a instituição financeira incluem roubos em bancos, casas lotéricas e caixas eletrônicos.
2. Os dados de roubos a veículos se referem somente à Capital Rio Branco.
* Taxa: por 100 mil habitantes

### 4.7.7. Sistema Prisional e Socioeducativo

Com relação ao sistema penitenciário acreano, abaixo apresenta-se a tabela informando o número de presos e a vagas existentes no sistema prisional. Observa-se que o número de vagas não acompanha o número de presos, aumentando-se, portanto, o déficit. Para cada dois presos que entram no sistema, há apenas uma vaga. Esse quadro teve uma pequena melhora em 2012, pois a proporção preso/vaga caiu para 1,8. Se não houver investimentos na criação de novas unidades ou edificações nos existentes, tende-se a agravar e a prejudicar a vida carcerária. Embora esse problema não seja exclusividade do Acre, é uma situação a ser enfrentada também pelo poder público estadual.

**Tabela 63: Situação do Sistema Penitenciário no Acre, anos de 2010 e 2011**

| Especificação | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|
| Número de Presos | 3.765 | 3.819 | 3.545 |
| Número de Vagas | 1.774 | 1.774 | 1959 |
| Razão preso/vaga | 2,1 | 2,2 | 1,8 |
| Déficit de vagas | 1991 | 2.045 | 1.586 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 e 2013 - (FBSP)
Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). SENASP/MJ.

Além da superlotação, a análise do perfil dos presos indica que a extrema maioria é formada por pessoas jovens, pobres e negras. Muitos desses dependem da Defensoria Pública para suas defesas no poder judiciário e policial. De acordo com as entrevistas realizadas, a Defensoria Pública, implantada há poucos anos, ainda não tem a estrutura suficiente para dar conta da demanda crescente.

O governo estadual criou o Instituto Socioeducativo (ISE) responsável pelas crianças e adolescentes que cometeram infrações, tal como estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse órgão conta com 287 funcionários, com equipes multidisciplinares, como assistentes sociais, advogados e psicólogos. Em 2012, 717 crianças e adolescentes estiveram internadas em sistema fechado ou semi-aberto, sendo que, dessas, 662 eram do sexo masculino e 55 do feminino. Desde 2012, o ISE vem desenvolvendo ações, conforme as orientações do Sistema Nacional Socioeducativo, a fim de apresentar ao poder judiciário medidas alternativas à reclusão forçada dos adolescentes. Entre as iniciativas, além do diagnóstico sobre a situação dos adolescentes, destaca-se a inserção de suas famílias nas políticas públicas na área de educação, saúde, transferência de renda e reinserção produtiva. Outra iniciativa interessante foi o fechamento de uma das carceragens e a sua transformação em escola-padrão, no qual no período matutino funciona como escola da educação básica para os adolescentes-infratores e, à tarde, como escola profissionalizante vinculada ao Pronatec. À noite, em vez ficarem reclusos, os adolescentes retornam para suas casas. Embora seja uma iniciativa embrionária e de caráter piloto, seus primeiros resultados indicam que 42 adolescentes foram empregados recentemente. Outro indicador positivo dessas novas abordagens quanto a crianças e adolescentes infratores se refere à diminuição do número de rebeliões dos que ainda permanecem reclusos. Em 2011, foram 8, ao passo que em 2012 nenhuma foi registrada. Embora ainda seja cedo para saber se tais resultados se sustentam ao longo do tempo, não deixam ser alvissareiros para essa questão social.

#### Aspectos Positivos

- A diminuição do crime organizado e seus elos com as estruturas de poder no estado. Não houve relato de presença de organizações criminosas, como facções ligadas ao Primeiro Comando da Capital (PCC) e similares.
- A proporção entre o número de policiais civis e militares e o número de habitantes parece estar dentro dos patamares intermediários no País.
- As novas abordagens para o trato das crianças e adolescentes infratores, investindo, de um lado, na formação profissional desses, e, de outro, envolvendo suas famílias de nas políticas públicas de assistência social, educação, saúde e de reinserção produtiva parecem constituir-se numa direção importante para redução da criminalidade.
- O número de roubo de veículos é relativamente baixo quando comparado com outras partes do território nacional.

#### Desafios

- O tráfico e o uso de drogas demonstram estar em expansão no Acre, ainda que não tenham a mesma proporção em curso noutros estados considerados mais violentos.
- Os números sobre violência no trânsito no Acre apontam que esse é um problema que precisa ser melhor enfrentado pela sociedade e o poder público, ante ao vertiginoso aumento da frota ocorrido nos últimos seis anos.
- Os casos de violência contra a mulher, ainda que não sejam os mais extremados em comparação com o restante do Brasil, constituem claramente um problema no Acre, cuja história atrelada à cultura do seringal delegou à mulher um papel de menor valor no contexto social. Além de o sub-registro de violência doméstica ser uma realidade, o poder público parece não estar totalmente aparelhado e capacitado para lidar com essa problemática, apesar das iniciativas embrionárias em curso.
- A defasagem entre número de vagas e o número de presos no sistema prisional acreano é um problema sério e pode se agravar ainda mais.

#### Recomendações

- Intensificar tanto a fiscalização quanto as campanhas de educação para o trânsito em todos os níveis, incluindo as escolas públicas e privadas, as empresas e as associações comunitárias. Os municípios, especialmente Rio Branco e Cruzeiro do Sul, precisam ser mobilizados juntamente com o poder público estadual para enfrentar o problema.
- A proposta de criação de um sistema de proteção à mulher, que já foi ventilada no estado, deveria ser novamente impulsionada. Apenas com uma ação integrada e transversal, envolvendo o poder público e a sociedade, é que as causas desse tipo de violência serão verdadeiramente superadas e as suas conseqüências minimizadas. As vítimas precisam de suporte de toda ordem, desde os psicossociais até profissionais e educacionais. E os próprios agressores precisam também passar por algum tipo de assistência visando superá-los desse tipo de comportamento antissocial.
- Negociar junto ao Ministério da Justiça recursos para a ampliação/construção do número de vagas nas penitenciárias no estado.

# 5

# Valorização e Fortalecimento da Cultura Local

## 5.1. INTRODUÇÃO

A história da formação cultural do povo do Acre é marcada por lutas pelos direitos dos seringueiros e de outros extrativistas por terra e pela valorização da floresta. Isto deu ao Acre uma cultura com características peculiares e um grande desejo de valorização da mesma. Os marcos de lutas também possibilitaram a formação de uma base de organização social na forma de sindicatos e associações.

Além disso, a localização do Acre no extremo sudoeste da Amazônia Brasileira configurou por muito tempo um isolamento geográfico, distante do poder público central e de iniciativas privadas permanentes, contribuindo também para uma caracterização social e cultural própria.

A politica de valorização e fortalecimento da cultura do Acre constitui um dos eixos da proposta de desenvolvimento sustentável do estado, recebendo um grande impulso a partir do início da década de 2000. Desde então, foi dado prosseguimento a essa política, fortalecendo o sentimento de valorização e autoestima no povo acreano.

Serão analisadas neste capítulo as principais linhas e diretrizes básicas da valorização da cultura no Acre, priorizando os seguintes aspectos: Formação Cultural e Patrimônio Histórico; Políticas para os Povos Indígenas e Turismo Sustentável.

## 5.2. FORMAÇÃO CULTURAL E PATRIMÔNIO HISTÓRICO

Inicia em 1999 a política de resgatar e valorizar a formação da cultura do povo do Acre: a história de Chico Mendes e dos seringueiros representam um marco estruturante das políticas de desenvolvimento sustentável propostas para o estado. Para destacar as contribuições socioculturais e ambientais para o processo de valorização da floresta e seus habitantes, foi desenvolvido o ideário da "florestania", visando estabelecer um conceito de cidadania orientado à população que vive na floresta. Este conceito balizou a atuação do governo estadual, particularmente nos primeiros anos de sua introdução.

Quanto ao arcabouço institucional de apoio e fomento cultural, em 1999 foi extinta a Fundação para o Desenvolvimento dos Recursos Humanos e da Cultura e do Desporto (FDRHCD), antes responsável pela área, e criada a Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour (FEM), com a missão especifica de cuidar da gestão da cultura e memória do Acre. A Lei 1.294, de 8 de setembro de 1999, define as atribuições e competências da FEM, institui o Conselho e cria o Fundo de Pesquisa e Preservação do Patrimônio Histórico Cultural do Estado do Acre.

A politica de recuperação e valorização do patrimônio cultural (tangível e intangível) leva o governo acreano a lançar em outubro de 2010 a Lei 2.312, que institui o Sistema Estadual de Cultura do Acre, cria o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura – Precult e o Fundo Estadual de Fomento à Cultura – Funcultura, estabelecendo diretrizes para conferir uma maior sustentabilidade às atividades de fomento e incentivo à cultura, inclusive criando mecanismos participativos da sociedade para acompanhamento e execução da Política Estadual de Cultura, propiciando assim uma valorização na proteção de bens de valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e cultural e resgatando a memória do patrimônio cultural (cf. figura 57).

Foto 17. Recuperação de espaços públicos

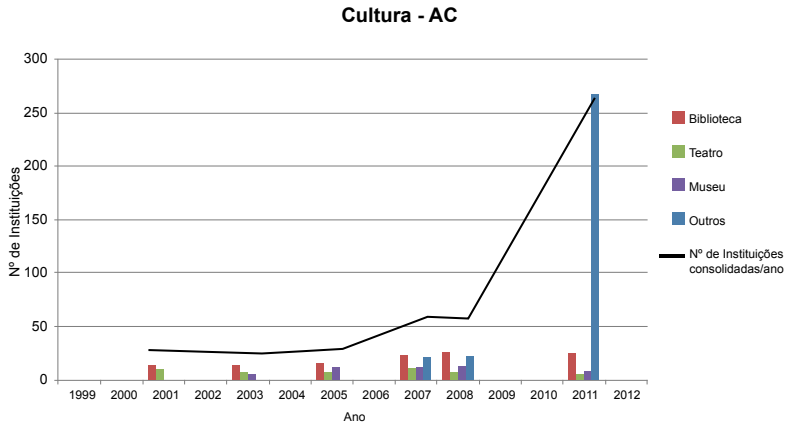
### Aspectos positivos

- Nos primeiros anos, o conceito de "florestania" foi fundamental para que fosse dado um novo olhar em todos os eixos do desenvolvimento sustentável no Acre e serviu de base para a sua visão de futuro.
- Com a Lei 2.312/2010 e seus mecanismos associados, como a criação da FEM, do Conselho e do Fundo, são criadas as condições para o início de um processo de fortalecimento e valorização da cultura acreana.
- A chamada segunda fase do Zoneamento Ecológico-Econômico na escala 1:250 mil, concluída em 2007, contribui

à abordagem da questão cultural no estado ao realizar um diagnóstico específico para um novo eixo, denominado de "político-cultural", o que possibilita a criação de uma base para orientar os investimentos e a valorização da cultura no Acre. Foi realizado, entre outros, um inventário cultural, que possibilitou o mapeamento das manifestações culturais, do patrimônio histórico e dos sítios arqueológicos do Acre.

- A criação e o fortalecimento dos conselhos estadual e municipais de cultura, bem como as experiências de gestão compartilhada entre o governo e a sociedade dos equipamentos públicos existentes ou a serem criados, foram primeiros passos de gestão a serem destacados.
- Destaca-se também a infraestrutura criada desde 1999, com a construção de bibliotecas públicas, casas de leitura, museus, salas de memória e o Centro Cultural Multiuso em Rio Branco, bem como o início da expansão destas iniciativas para outros municípios acreanos (ver figura 57. A Biblioteca da Floresta também integra estas iniciativas.

**Figura 57: Evolução da implantação dos espaços de cultura no Acre**




Observação: A legenda "outros" se refere a vários tipos de empreeendimentos culturais que foram criados ao longo dos anos como conservatórios, casas de música, locais públicos para eventos culturais, etc.

### Desafios

- Estima-se que boa parte do patrimônio arqueológico do território acreano ainda seja desconhecido ou não identificado, como, por exemplo, as áreas localizadas na porção leste do estado com ocorrência de geoglifos[30]. O estudo desses sítios possui o potencial de responder questões de importância fundamental sobre antigas estratégias de subsistência na terra firme e de proporcionar evidência empírica sobre as formas de organização sociopolítica que caracterizaram as sociedades pré-colombianas nessa parte da Amazônia. Tal conhecimento será também de importância fundamental para subsidiar programas de preservação do patrimônio arqueológico.
- Apesar dos avanços, ainda constata-se pouco conhecimento e exploração da cultura local existente. Existem potenciais que devem ser melhor trabalhados, como a identificação das festas religiosas com potencial cultural e turístico, a valorização e o uso do saber tradicional, o artesanato comunitário, entre outros.
- Ainda são frágeis os mecanismos que podem dar sustentabilidade, a médio e longo prazo, às politicas de valorização da cultura acreana de forma a possibilitar sua manutenção e a expansão das estruturas e acervos. Existem hoje no estado mais de 50 espaços culturais identificados, a maioria concentrada em Rio Branco, mas nem todos os municípios possuem estruturas e acervo para sua população.
- Há poucos dados e informações disponíveis para a avaliação da eficiência e efetividade das iniciativas de apoio e fomento.
- Alguns programas culturais criados no Acre iniciaram o processo de propiciar o acesso à cultura e à educação à população mais pobre, como por exemplo a política de cultura na área rural, que criou o Programa "Cultura e Comunidade", mas o empoderamento destas populações para a utilização destas ofertas ainda constitui um desafio.

### Recomendações

- Consolidar o Sistema Estadual de Cultural e elaborar um conjunto de indicadores e metas para monitoria da qualidade e expansão com qualidade do acervo cultural do estado.
- Elaborar uma estratégia para um maior envolvimento e participação da sociedade organizada e do setor privado na gestão e no investimento no setor cultural, que também envolva a capacitação para melhorar a captação de recursos financeiros e o apoio ao empreendedorismo na área cultural e de turismo.
- Além da garantia da sustentabilidade financeira destas iniciativas, também é importante fortalecer a capacidade de enfrentamento das mudanças culturais provocadas pelo desenvolvimento socioeconômico do estado, tais como os efeitos da rápida urbanização e a transformação da vida nos espaços rurais através do asfaltamento das estradas, etc.
- Expandir a política de implantar bibliotecas públicas, casas de leitura comunitárias, casas de memória comunitárias e centros culturais multiuso nos municípios acreanos, em parceria com as prefeituras locais, organizações da sociedade e da iniciativa privada.
- Promover, em parceria com os municípios, o tombamento e registro dos principais bens culturais acreanos. Para realizar a interiorização da política cultural do Acre será preciso superar as dificuldades de sensibilizar e preparar as comunidades para fazer a gestão e explorar de forma sustentável os potenciais culturais, históricos e turísticos das regiões onde vivem.
- Os geoglifos devem ser localizados e mapeada sua ocorrência no estado, a fim de fortalecer o conhecimento cultural ligado ao patrimônio arqueológico e seu potencial de exploração pelo turismo.
- Criar estratégias para potencializar o intercâmbio cultural com os países vizinhos Bolívia e Peru, além da Amazônia como um todo, fortalecendo os laços culturais comuns e promovendo iniciativas conjuntas.

**30.** Os geoglifos são vestígios arqueológicos representados por desenhos geométricos (linhas, quadrados, círculos, octógonos, hexágonos, etc.), zoomorfos (animais) ou antropomorfos (formas humanas) de grandes dimensões e elaborados sobre o solo, que podem melhor observados na sua totalidade se vistos do alto, em especial, através de sobrevôo.

## 5.3. POLÍTICAS PARA OS POVOS INDÍGENAS

Um breve panorama demográfico dos povos indígenas no Acre foi apresentado no capítulo IV.2.2, de modo que esta seção tratará especificamente das políticas públicas a eles direcionadas no estado.

No Brasil, historicamente as políticas e instituições dedicadas à questão indígena estiveram alocadas no âmbito federal. Isto decorre particularmente do status das terras indígenas como terras da União, em que são reconhecidos aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (Art. 20 da Constituição Federal de 1988). Ao longo dos últimos 25 anos houve mudanças significativas na atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai), o órgão federal responsável pelo estabelecimento e pela execução da política indigenista. Além da sucessiva transformação do antigo papel de tutela da Funai em direção a concepções em que os povos indígenas assumem o protagonismo de suas trajetórias, este processo esteve marcado pela necessidade de garantir os direitos territoriais dos povos indígenas. No entanto, apesar dos avanços alcançados na demarcação das terras indígenas – no Acre, atualmente, 14,7% da área do estado é ocupada por 36 terras indígenas –, a evolução deste processo tem se mostrado lenta e marcada por uma série de dificuldades e controvérsias, particularmente quando é necessário tratar dos

impactos das iniciativas de desenvolvimento e de implantação de infraestrutura sobre as terras e os povos indígenas.

É importante considerar que o Acre conta com um rico histórico de organização social nesta temática, seja dos próprios povos indígenas, seja de organizações da sociedade civil que atuam na sua defesa e apoio – as chamadas organizações indigenistas. A estratégia de articulação e coordenação com os demais movimentos sociais em defesa da floresta e das populações que as habitam data da década de 1980, culminando na chamada "Aliança dos Povos da Floresta", que, juntamente com outras iniciativas, está na origem das iniciativas que posteriormente viabilizaram a implantação das propostas de desenvolvimento sustentável no estado.

Quando estas propostas passaram a orientar a atuação do governo estadual em 1999, o estado do Acre pioneiramente passou a considerar a temática indígena como relevante ao nível das políticas públicas estaduais.

Durante os primeiros anos, a necessidade de estabelecer medidas compensatórias e de mitigação dos impactos das obras de asfaltamento das rodovias (BRs), que afetavam e, em alguns casos até mesmo atravessavam diretamente as terras indígenas, geraram a discussão e concepção de programas de mitigação, coordenados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema). Apesar de terem representado um marco de participação e diálogo entre os povos indígenas e as instâncias estaduais, estes programas enfrentaram uma série de dificuldades de implementação. Desta forma, a terra indígena em situação de ameaça mais crítica do estado é a Katukina do Campinas, atravessada pela BR 364.

Paralelamente, a Sema também estruturou a forma com que as terras e os povos indígenas integraram os trabalhos de elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), incluindo as primeiras abordagens de etnozoneamento das terras (cf. Governo do Acre / Sema 2006).

Além disso, o governo estadual buscava a articulação com as iniciativas federais nas áreas de educação e saúde indígena, procurando envolver os municípios e as próprias organizações indígenas na sua execução. Assim, por exemplo, atribuição pela implementação da política de assistência à saúde para os povos indígenas, que no governo federal cabe à Funasa (mais recentemente, à Secretaria Especial de Saúde Indígena – Sesai, do Ministério da Saúde), levou a parcerias com as prefeituras, para a prestação dos serviços nas sedes municipais, e com organizações indígenas e da sociedade civil para a gestão dos recursos. A implementação destas abordagens nem sempre foi fácil, chegando a acarretar processos judiciais para a União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas (UNI), entidade de representação coletiva das organizações indígenas do Acre no período de 1985 a 2004.

Há hoje no Acre, legalmente registradas, 30 associações indígenas de base local (que representam terras indígenas e, em alguns casos, aldeias específicas), duas cooperativas, três organizações regionais (por rios, que agregam associações locais), duas organizações profissionais (de professores e agentes agroflorestais), duas organizações de mulheres (uma delas de artesãs) e uma de indígenas urbanos, além da Organização dos Povos Indígenas do Acre, Sul do Amazonas e Noroeste de Rondônia (Opin), sucessora de UNI.

Atualmente, tanto estas organizações quanto as organizações indigenistas tentam se adequar a um cenário de redução dos recursos internacionais que vinham apoiando as suas ações, tornando-se, em alguns casos, mais dependentes de recursos de programas geridos pelo governo estadual.

Outra frente de atuação do governo estadual era constituída pela busca de apoio ao desenvolvimento econômico dos povos indígenas, entre outros, pelas iniciativas de estruturação de uma vertente especifica de assistência técnica e extensão rural indígena na Seaprof e pelo apoio ao movimento dos chamados agentes agroflorestais indígenas. Este havia emergido de uma série de cursos de formação inicialmente realizados pela organização indigenista Comissão Pró-Índio do Acre (CPI), mas, ao longo dos anos, vem evoluindo para uma consolidação como categoria formalmente reconhecida e engajada em promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais nas terras indígenas.

Todas estas iniciativas acentuaram a necessidade de uma atuação mais efetiva do governo estadual no tema, levando a que, em 2003, o Acre fosse o primeiro estado a instituir uma secretaria específica para o tema, a Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas (Sepi). Esta foi concebida com um papel de articulação, direcionado a centralizar e coordenar a atuação do estado e a servir como porta de entrada para o diálogo dos povos indígenas com o governo estadual. Em 2007, a Sepi foi substituída pela Assessoria Especial dos Povos Indígenas (Aepi), diretamente ligada ao Gabinete Civil.

Nos últimos anos, foi dado sequência às iniciativas de articular o ordenamento territorial e o uso sustentável das terras indígenas no Acre. No âmbito estadual, destacam-se os trabalhos de etnozoneamento e, posteriormente, de elaboração dos planos de gestão das terras indígenas (cf. capítulo III.3.2.). No centro destas iniciativas está o desafio do aproveitamento sustentável dos recursos naturais para a garantia da segurança alimentar e o atendimento de outras demandas de desenvolvimento socioeconômico dos povos indígenas. O crescimento demográfico observado em várias das terras indígenas nos últimos anos é um indicativo de estabilização, mas também acentua a necessidade de discutir questões essenciais para o futuro das comunidades, tais como as mudanças das atividades econômicas tradicionais, incluindo o aumento da importância da pecuária para algumas comunidades, e as transformações culturais associadas a estes processos. Em relação a estas últimas, cabe destacar algumas iniciativas recentes de apoio à valorização cultural, tais como a promoção de festivais em algumas aldeias e outras atividades de cunho etnoturístico, o resgate cultural através de diversas formas de registro, etc.

Os processos de participação e negociação com os povos indígenas no âmbito da construção de politicas públicas requerem mecanismos e metodologias específicas, que levem em conta as suas particularidades culturais, o que nem sempre se mostra compatível com as demandas e os ritmos de atuação dos governos, gerando dificuldades de implementação e atingimento dos resultados efetivos. Isto também vale para a inserção dos povos indígenas na construção das políticas de mudanças climáticas em curso no Acre, que levaram à constituição de um grupo de trabalho específico no âmbito do Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais (Sisa) (cf. capítulo II.4.5).

### Aspectos Positivos

- O Programa de Mitigação e Compensação em Terras Indígenas (apoiado pelo BNDES e pelo BID) em função do asfaltamento BR-364 representou um marco inicial para a negociação e concepção de políticas em benefício dos povos indígenas pelo governo estadual.
- O Acre foi o primeiro estado a realizar etnozoneamentos e Planos de Gestão de Terras Indígenas, reunindo esforços do governo, da sociedade civil e dos próprios povos indígenas. A realização dos etnozoneamentos nas terras indígenas foi uma ação inovadora no processo de desenvolver metodologias e de criar condições de promover o desenvolvimento dos povos indígenas a partir de seus territórios. Atualmente, 22 das 36 terras indígenas contam com o etnozoneamento realizado e o mesmo está em curso em outras cinco.
- Um destaque especifico cabe à formação de quadros indígenas na área de educação (professores indígenas), aos Agentes Indígenas de Saúde e aos Agentes Agroflorestais Indígenas. A criação do Programa de Agentes Agroflorestais Indígenas para atuar na execução das politicas de assistência técnica e extensão rural nas terras indígenas representou um salto na qualidade e melhoria nos sistemas produtivos sustentáveis desses povos.
- A estratégia de integração e a forma de articulação da atuação dos diferentes órgãos do governo estadual no âmbito dos programas, projetos e ações voltados aos povos e às terras indígenas, contemplando, ainda, a cooperação e articulação dessas ações com instituições públicas federais e municipais de acordo com suas competências e atribuições específicas, é uma boa tentativa de buscar sinergias e complementariedade no apoio aos povos indígenas.
- O empoderamento das comunidades indígenas e de suas organizações de representação através da criação de mecanismos de participação, consulta e controle social na definição, no planejamento e na execução das politicas públicas em seus territórios tem grande ênfase no Acre, a exemplo da participação direta dos indígenas nos cargos públicos da Aepi, a participação na realização dos etnozoneamentos e na elaboração dos planos de gestão de suas terras.
- Cabe destaque à criação do Fórum dos Povos Indígenas pelas organizações indígenas, que congrega todos os povos para debaterem e levantarem ações comuns para o diálogo com os governos.
- O apoio interinstitucional aos festivais indígenas, numa parceria entre várias instituições (tais como MIC, Setul, Funai, FEM, Instituto Dom Moacir, Sebrae e Aepi), tem contribuído ao crescimento dos festivais, atraindo cada vez mais estudiosos, turistas e também entusiastas da preservação cultural e ambiental pelos povos indígenas. Três aldeias atuam no turismo étnico-indígena: Iawanawa (Terra Indígena do Rio Gregório), Kaxinawa (Terra Indígena Kaxinawa do Rio Jordão) e Kunicauã (Lago).
- O Sisa começa a ter um papel importante em relação ao empoderamento dos povos indígenas em temas relacionados a mudanças climáticas, serviços ambientais e serviços ecossistêmicos.

### Desafios

- A complexidade da questão da representatividade e as fragilidades das organizações indígenas constituem um desafio para o seu protagonismo e a sua participação nas políticas públicas indígenas. Atualmente, o governo estadual tem buscado evitar o envolvimento de intermediários na execução das politicas indígenas. Embora a participação direta dos povos indígenas seja, em princípio, um fator positivo, é importante equilibrar o envolvimento direto com a participação das organizações indigenistas, que detêm uma expertise acumulada no tratamento da questão indígena e podem, em muitos casos, exercer um importante papel de mediação.
- Ainda não há um consenso sobre o melhor modelo organizacional e de governança para implementar as políticas indígenas. Há vozes críticas que visualizam um enfraquecimento na transição da Sepi para a Aepi.
- É preciso investir na capacitação diferenciada dos indígenas para aprimorar a sua participação na construção das políticas públicas e fortalecer o seu papel de liderança.
- Os processos de implementação efetiva da gestão de terras indígenas, etnozoneamentos e nas políticas de fomento e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas necessitam ser aprimorados. Embora os PGTIs tenham sido elaborados, a sua implementação ainda apresenta gargalos. A execução destes planos acontece de forma pouco articulada entre as organizações participantes (Seaprof, Sema, Funai e ONGs), gerando políticas sem sinergias e de baixo impacto.
- Atualmente, cerca de metade dos Agentes Agroflorestais Indígenas recebem uma remuneração temporária, oriunda de recursos do Proacre. Isto representa um risco para a manutenção da qualidade necessária para uma implementação efetiva das políticas de assistência técnica e extensão rural. Ainda é necessário aprimorar os mecanismos de sustentabilidade da sua atuação.
- O crescimento dos festivais indígenas é um processo delicado e o seu fomento deve ser realizado de forma bastante parcimoniosa para evitar possíveis impactos negativos sobre as comunidades indígenas. Ainda não há clareza sobre como expandir e explorar esse potencial.
- Embora as políticas indígenas no Acre estejam bastante avançadas, ainda existem riscos dessas politicas não conseguirem ter sustentabilidade para serem eficazes e efetivas para a consolidação das terras indígenas. Com isso, podem levar ao aumento da migração de populações indígenas para áreas urbanas e o surgimento de bolsões de pobreza. Garantir a autonomia socioeconômica dos povos indígenas com base no uso sustentável dos recursos naturais existentes nos seus territórios ainda representa um grande desafio.
- Também ainda não há consenso sobre a viabilidade da inclusão dos povos indígenas em programas de combate a pobreza, tais como o Programa Bolsa Verde, do governo federal, que remunera os esforços de conservação de moradores de áreas protegidas. O mesmo vale para as iniciativas de pagamentos por serviços ambientais (PSA) e REDD para os povos indígenas. Conciliar os interesses e direcionar essas políticas para resultados de interesse dos povos indígenas devem ser prioridades nestas poílticas.
- De forma geral, os indicadores dos resultados das políticas indígenas são muito quantitativos e não medem os impactos que deveriam ser esperados da aplicação destas politicas nos territórios indígenas.

### Recomendações

- Consolidar as instâncias de governança das políticas públicas dos povos indígenas, com a criação de estratégias que possibilitem uma melhor integração com a sociedade civil organizada, além de prever uma integração na execução dessas ações pelas várias secretarias e autarquias em conjunto com as comunidades e organizações indígenas.
- Neste âmbito, é importante estabelecer o Conselho Estadual Indígena paritário, de deliberação e assessoria à construção das políticas públicas.
- Criar uma visão estratégica e aumentar a capilaridade na área indígena do governo estadual. Neste âmbito, deve-se realizar uma análise comparativa das fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças (“Fofa”) da Sepi e da Aepi como modelos organizacionais, para poder selecionar a solução mais adequada.
- Buscar mecanismos adequados de envolvimento das organizações indígenas e indigenistas na construção e implementação das políticas públicas para os povos indígenas. Sua atuação pode ser relevante para contornar a baixa capacidade de execução do governo, decorrente de limitações de recursos humanos e financeiros e das dificuldades de priorização dos temas indígenas, bem como para aumentar a capilaridade dessas políticas e o empoderamento dos povos indígenas.
- Reconhecendo a contribuição dos povos indígenas na provisão de serviços ambientais, criar mecanismos como, por exemplo, um Fundo Indígena de Compensação Ambiental por serviços ambientais (conhecimento tradicional, gestão da água e conservação da floresta com ênfase em biodiversidade) sob a liderança dos povos indígenas e assessoria de todos os envolvidos no tema.
- Consolidar um conjunto de serviços ambientais indígenas com apoio do Sisa, mas com características próprias e autonomia.
- Consolidar as políticas de formação dos agentes indígenas de saúde, agroflorestais e educação com mecanismos efetivos de reconhecimento profissional para os indígenas.
- Legalizar e regulamentar o turismo em terras indígenas, garantindo a integridade cultural e controlando as interferências externas sobre as comunidades indígenas. Além disso, estabelecer um programa de fortalecimento dos festivais indígenas, de acordo com os objetivos daqueles povos indígenas que realizam eventos tradicionais.
- A construção de indicadores qualitativos de impacto dos programas indígenas é fundamental para processo de monitoria e avaliação das políticas indígenas no Acre. Devem ser elaborados indicadores de impacto principalmente para medir a qualidade da educação, saúde, segurança alimentar, a gestão dos conflitos e a melhoria da qualidade de vida das populações indígenas.

## 5.4. TURISMO SUSTENTÁVEL

As estratégias de fomento ao turismo sustentável buscam associar a valorização cultural e ambiental no estado do Acre. Neste sentido, foi criada a Secretaria de Estado de Turismo e Lazer (Setul), responsável pela formulação e implementação das políticas públicas relacionadas a este tema.

Nos últimos ano, registrou-se um crescimento do número de hotéis, restaurantes e empreendimentos ligados ao turismo de modo geral no estado. O Acre possui hoje 29 hotéis cadastrados no Sistema de Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas que Atuam no Setor do Turismo (Cadastur), do governo federal, totalizando um montante de quase dois mil leitos. Da mesma forma, constata-se um aumento do número de turistas que visitaram o Acre na última década. Somente em 2011 registradas 391.411 pessoas, superando em quase 10% o valor do ano de 2010. (fonte: Setul 2012).

Visando o apoio e fomento ao turismo, a Setul vem desenvolvendo as seguintes iniciativas:

- Desenvolvimento de um Plano de Marketing (em 2011) para a promoção do “destino Acre”, visando consolidar as rotas turísticas definidas pela Política Estadual de Turismo (Caminhos da Revolução, Caminhos de Chico Mendes, Caminhos da Florestania, Rota Internacional Amazônia-Andes-Pacifico, entre outros).
- Elaboração de um programa de fortalecimento do turismo nos vales do Acre e do Juruá, visando a inclusão social e geração de renda para a comunidade local, incluindo promoção da cadeia do artesanato para desenvolver a sensibilização, capacitação e qualificação turística das comunidades locais.
- Implantação de Núcleos de Artesanato, em parceria com o Sebrae, onde as cooperativas podem expor seus produtos, e ampliar conhecimentos adquiridos em feiras nacionais e internacionais. Também foi viabilizada a participação das cooperativas em rodadas de negócio e feiras, como no 6º Salão do Turismo, por exemplo. Ao todo foram realizadas participações em 13 feiras locais, nacionais e internacionais, totalizando um volume de vendas de R$ 1.293.620,80.
- Criação do Centro de Atendimento ao Turista (CAT móvel), possibilitando uma melhor preparação de eventos e melhor capacidade de transmitir informações históricas sobre pontos turísticos e horários de funcionamento de galerias e locais de visitação pública visitantes ou turistas.
- Lançamento em 2011, juntamente com SEST/Senat e Sebrae, do programa “Taxista nota 10”, do Ministério do Turismo, onde os taxistas aprendem inglês e espanhol e também gestão de negócios. O programa alcançará até 1.300 taxistas em todo o estado.
- Apoio a um Programa de Turismo Verde de base comunitária com populações tradicionais (seringueiros, indígenas, ribeirinhos), A implementação desta proposta acontece no âmbito de um modelo de parceria público-privada-comunitária (PPC) para o ecoturismo. São exemplos os investimentos realizados no Projeto de Assentamento Agroextrativista Chico Mendes para a construção de trilhas, local para prática do arvorismo, acomodações em casas de

selva, entre outros. Também foi realizada a reestruturação das pousadas ecológicas do Seringal Bom Destino e do Seringal Cachoeira, e investimento na Área de Proteção Ambiental do Amapá e na Terra Indígena do Quixadá.

### Aspectos Positivos

- De maneira geral, registra-se uma priorização do fomento ao turismo e um fortalecimento da Setul na década de 2000. Esta se expressou na estruturação das atividades culturais e ecológicas, em capacitações e outras ações.
- Apesar da fragilidade e inconsistência dos dados disponíveis, parece haver um aumento do fluxo turístico para o estado.
- O foco no ecoturismo comunitário e, em especial, sua implementação através de PPCs como nos Seringais Cachoeira e Bom Destino, é uma abordagem em consonância com as possibilidades e os potenciais do estado.

### Desafios

- A infraestrutura disponível para o turismo ainda é incipiente e pouco adequada, principalmente em relação aos acessos de chegada, estradas, oferta de serviços e pessoal qualificado.
- Há pouco investimento da iniciativa privada, faltando uma política mais atrativa e que gere segurança no investimento (informações seguras, incentivos, etc.).
- Faltam dados para o planejamento e fomento ao turismo, como, por exemplo, um controle estatístico de turistas no estado do Acre e uma análise do seu perfil e expectativas.
- O turismo de base comunitária ainda tem muitas deficiências para sua consolidação, tais como a insuficiência da capacitação das comunidades, do investimento em infraestrutura e da identificação de oportunidades para esse negócio.
- O Acre não está inserido em rotas turísticas nacionais e internacionais de forma efetiva.
- O potencial turístico ecológico do Vale do Juruá, incluído a Serra do Divisor na fronteira com Peru, praticamente ainda não é explorado.

### Recomendações

- Recomenda-se criar um Plano de Turismo com ações e metas a serem atingidas no âmbito dos diferentes segmentos turísticos a serem desenvolvidos, incluindo a elaboração de cenários desejáveis, por exemplo, em um horizonte até 2020.
- Com base no planejamento, devem ser exploradas as possibilidades de desenvolver e implantar novas rotas e produtos turísticos relacionadas a uma série de ações já em curso, tais como promoção do turismo étnico, do turismo científico, de exploração do patrimônio arqueológico (como, por exemplo, os geoglifos) e do turismo de aventura e esportivo.
- A prioridade deve ser consolidar um roteiro de turismo verde diferenciado, com foco no turismo de natureza e aventura, voltado principalmente a fortalecer a base comunitária e a possibilidade de interrelação com os países vizinhos. Para tanto, devem ser realizadas ações de identificação de novos potenciais, capacitação e consolidação de infraestrutura.
- O modelo de PPC para o turismo de base comunitária deve ser fortalecido, dando ênfase na capacitação para gestão e empreendedorismo.

# 9

# Considerações Finais

A implementação das politicas de desenvolvimento sustentável no Acre suscita interesse para além da apreciação da trajetória intrínseca do estado. Permite a avaliação de uma experiência de aplicação prática do conceito de desenvolvimento sustentável, gerando uma série de aprendizados que levam a revisitar a discussão conceitual, com todos os seus acúmulos e críticas. Além disso, pela sua extensão territorial pequena para o padrão amazônico, o Acre propicia a experimentação e aferição de resultados em condições mais favoráveis do que em outras configurações territoriais, de modo que a análise de suas experiências pode gerar insumos para outras regiões. Por outro lado, o seu isolamento geográfico e as dificuldades logísticas e econômicas daí decorrentes também constituem agravantes específicos, que devem ser levados em conta em discussões sobre a replicabilidade das abordagens aplicadas no estado.

Como mencionado ao início, o processo de implantação das políticas de desenvolvimento sustentável no Acre não foi linear, algumas iniciativas iniciais foram abandonadas, outras evoluíram, sofreram ajustes e adaptações ou foram substituídas por novas abordagens.

Após quase quinze anos de implementação, o principal destaque a ser feito foi a capacidade de manter o comprometimento dos ativos florestais do estado sob controle, em um contexto de dinamização econômica e de realização de obras viárias de grande porte, que tradicionalmente são acompanhadas de desmatamento descontrolado na Amazônia. No entanto, os aumentos pequenos, mas contínuos verificados nos últimos anos demonstram que esta é uma tarefa que requer atenção permanente e está associada a desafios que ainda não foram vencidos.

No campo econômico, a avaliação deve ser diferenciada. Uma série de instrumentos e abordagens inovadores de valorização de recursos florestais e criação de alternativas à histórica dependência do Acre de recursos externos foram desenvolvidas e testadas, sem que esta dependência e os desafios estruturantes possam ser considerados superados.

A permanência destes fatores também se manifesta nos resultados das políticas nas áreas social e cultural. Novamente, iniciativas originais e muitas vezes bem adaptadas às especificidades do estado foram concebidas, mas permanecem gargalos significativos em várias áreas que apontam para o desafio de colocar em prática uma proposta de desenvolvimento sustentável com inclusão social.

Portanto, espera-se que os insumos reunidos nesta avaliação permitam o entendimento de uma experiência que está a caminho e que suas recomendações possam contribuir para o acompanhamento de seus desdobramentos. Finalmente, visando assegurar a efetividade das recomendações e reflexões desta avaliação, bem como aquelas apontadas pelos participantes do Encontro de Pares, para o aprimoramento das políticas públicas acreanas, recomenda-se um processo de disseminação junto aos setores da sociedade local, em formatos que estimulem o diálogo e a partiticipação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Costa, A. (2011): Descentralização da Gestão Ambiental dos Municípios na Amazônia. São Paulo: Sorocaba (Disponível em http://www.anamma.com.br/imagens_conteudo/userfiles/Painel%20Alcione.pdf, acessado em fevereiro de 2013)

Cultura em rede (2011): A experiência da rede acreana de cultura (RAC). Rio Branco.

Dias, J. C. (2013). Informações estatísticas sobre o trabalho infantil na região norte do Brasil a partir dos microdados do censo demográfico de 2010. Brasília: Contrato de Prestação de Serviço de Consultoria – FNPETI. (Documento de Trabalho).

Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) (2011): Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Rio de Janeiro (Disponível em http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/, acessado em 20 de abril de 2013).

Frente Acre Popular (2010): Proposta de Governo para 2011-2014. Rio Branco.

Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour (FEM) (2012): Diagnóstico da realidade cultural do Acre. Planos estadual de cultura do Acre. Rio Branco

Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour (FEM) (s/ data): Cultura Simbologia, Economia e Cidadania. Rio Branco

Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour (FEM) (s/ data): Legislação Cultural no Acre.

Graf, R. (2005): Política Ambiental Transversal: Experiências na Amazônia Brasileira. Tese de doutorado.

Instituto de Geociências – Unicamp. São Paulo: Campinas.

Governo do Estado do Acre (2012): No caminho da Sustentabilidade: pontos importantes de uma Sociedade que busca cuidar do seu território e de seus habitantes. Rio Branco.

Governo do Estado do Acre (2011): Programa Acre Sem Miséria. Rio Branco.

Governo do Estado do Acre (2009): Acre políticas públicas para florestas no século 21. Rio Branco.

Governo do Estado do Acre (2008): Projeto de Valorização do Ativo Ambiental Florestal. Carta Consulta Fundo Amazônia. Rio Branco.

Governo do Estado do Acre (2007): Planejamento Estratégico. Programas estruturantes com impacto na economia. Gestão 2007 – 2010. Rio Branco.

Governo do Estado do Acre (2001): Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre – PIDS Fase I. Carta consulta BNDES. Rio Branco.

Governo do Estado do Acre. Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac) (2012): Relatório Anual de Ativ91idades 2012. Rio Branco: Imac.

Governo do Estado do Acre. Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac) (2010): Relatório de atividades consolidado 2007 a 2010. Rio Branco: Imac.

Governo do do Estado do Acre (2010): Valorização do Ativo Ambiental. Sistema estadual de incentivos a serviços ambientais e o programa de incentivos por serviços ambientais ISA-carbono, vinculado à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal ( REDD+) no estado do Acre.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (Sedens) (2013): Plano Anual de Outorga Florestal do Acre – PAOF 2013. Rio Branco: Sedens.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Meio Ambiente (2012): Plano Integrado de Prevenção, Controle e Combate às Queimadas e aos Incêndios Florestais no Estado do Acre. Rio Branco: Sema.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Meio Ambiente (2009): Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento no Acre. Rio Branco: Sema.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Meio Ambiente (2006): Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre Fase II. Documento Síntese. Rio Branco: Sema.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Planejamento (2012): Acre em números 2011. Rio Branco: Seplan.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Planejamento (2010): Acre em números 2009. Rio Branco: Seplan.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Planejamento (2000): Acre em números 1999. Rio Branco: Seplan.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) (2013): Relatório de Informações de Segurança Pública do Estado do Acre 2012. Rio Branco.

Governo do Estado do Acre. Secretaria de Estado de Turismo e Lazer (Setul) (s/data): Qualificação Turística. Programa de Qualificação e Sensibilização Turística.

Governo do Estado do Acre. Unidade Central de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto (2013): Avaliação do Desmatamento no Estado do Acre para os Anos 2011 e 2012 com Base na Metodologia da Ucegeo. Rio Branco: Ucegeo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010): Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e WWF Brasil (2012): Efetividade de gestão das Unidades de Conservação Federais. Avaliação comparada do método Rappam nas Unidades de Conservação Federais nos ciclos 2005-06 e 2010. Brasília: ICMBio & WWF.

Instituto Nacional de Estados e Pesquisas Educacionais (INEP) (2012): Resultados Censo Escolar 2006,2009 e 2011. Brasília: INEP/MEC.

Instituto Socioambiental (ISA) e Instituto Homem e Meio Ambiente na Amazônia (Imazon) (orgs.). (2011). Áreas protegidas na Amazônia Brasileira: desafios e avanços. Brasília: ISA & Imazon.

Lima, A. e Nóbrega, B. (2009): Indicadores socioeconômicos e espaciais dos municípios prioritários para o controle do desmatamento no estado do Acre. Brasília: IPAM.

Macedo, C. (2008). Consultoria, Análise da implementação das políticas indígenas no Estado do Acre. UICN / WWF/GTA.

Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) (2013): Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012 e 2013. Brasília.

Ministério da Saúde (2013): Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) (Disponível em http://cnes.datasus.gov.br/Index.asp?home=1, acessado em 4 de abril de 2013).

Pinho de Sá, C., Santos, J.C., Muniz, P.S. e Mingan, J.P. (200): Estudo Exploratório do Extrativismo no Estado do Acre. Documentos, 50. Rio Branco, Embrapa.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) (2013): Índice do Desenvolvimento Humano Municipal Brasil. Brasília, PNUD/ IPEA/FJP.

Rede Interagencial de Informações para a Saúde – RIPSA. Indicadores e Dados Básicos 2011 (Disponível em http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/matriz.htm, acessado em 12 de abril de 2013).

Rede Interagencial de Informações para a Saúde – RIPSA. Taxas de Mortalidade Neonatal Precoce e Tardia e de Crianças menores de 5 anos de idade (Disponível em: http://www.ripsa.org.br/php/index.php, acessado em 5 de abril de 2013).

Redesist (s/data): Arranjos Produtivos Locais no Estado do Acre: mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio. Nota Técnica 02 (Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/Sintese_AC.pdf, acessado em 04 de abril de 2013).

Souza, S.; Meneses Filho, L.; Fonseca, P. & de los Ríos, M. (2009): Elaboração de áreas críticas ao avanço do desmatamento ao longo das estradas e definição de áreas prioritárias para o Estado do Acre. Rio Branco (documento não publicado).

Tavares, M.B. (2010): Relatório Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Borracha no Estado do Acre. Análise dos dados sistematizados, Parte 1. Relatório de atividades de consultoria. WWF Brasil, CPS 459-2010.

Valentim, J.F. e Andrade, C. M. (2009): Tendências e perspectivas da pecuária bovina na Amazônia brasileira. In: Amazônia: Ci & Desenvolvimento, v. 4, n.8, Jan/jun. Belém.

Waiselfisz, J.J. (2013): Mapa da Violência, atualização: homicídios de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos/ FLACSO Brasil. Rio de Janeiro..

WWF (2013): O Sistema de Incentivos por Serviços Ambientais do Estado do Acre. Lições para Políticas, Programas e Estratégias de REDD Jurisdicional. Brasília, 2013.

## RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

| NOME | INSTITUIÇÃO | CARGO |
|---|---|---|
| Alberto Tavares (Dande) | WWF Brasil | Coordenador |
| Alessandro Rodrigues Batista | Departamento de Polícia Federal<br>Superintendência Regional do Acre | Delegado |
| André Melo | Programa Terra Legal | Chefe de Divisão Acre |
| Antônio José Braña Muniz | Programa Terra Legal | Coordenador Regional Acre |
| Antônio Torres | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, SEDS | Secretário |
| Bete Pinheiro | Secretaria de Estado de Pequenos Negócios, SEPN | Secretária |
| Carlos Edegard de Deus | Secretaria de Estado do Meio Ambiente, SEMA | Secretário |
| Carlos Franco | Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, Universidade Federal do Acre, UFAC | |
| Claudia Saldanha | Secretaria de Estado de Articulação Institucional, SAI | Assessora Técnica |
| Cláudio Roberto da Silva Cavalcante | Instituto de Meio Ambiente do Acre, IMAC | Chefe da Divisão de Geoprocessamento |
| Cristina Maria Batista de Lacerda | Secretaria de Estado do Meio Ambiente, SEMA | Chefe do Departamento da Gestão da Biodiversidade e Áreas Protegidas |
| Dannya Coutinho | Departamento Estadual de Pavimentação, Água e Saneamento, DEPASA | Diretora de Saneamento |
| Eduardo Borges do Amaral (Cazuza) | Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre, PESACRE | Coordenador |
| Eder Fidélis | Polo Moveleiro de Rio Branco, POMA | Coordenador |
| Evandro Araujo | Cooperativa dos Produtores Florestais Comunitários, CooperFloresta | Superintendente |
| Eufran Ferreira do Amaral | Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais, IMC | Presidente |
| Fabio Vaz de Lima | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis, SEDENS | Secretário Adjunto |
| Felismar Mesquita Moreira | Departamento de Pavimentação, Água e Saneamento, DEPASA | Coordenador da área de Rio Branco |
| Francisco Augusto Nepomucemo | Presidente Sindicato dos Moveleiros | Iniciativa privada |
| Francis Mary Alves de Lima | Fundação Elias Mansour | Secretária |
| Gilberto do Carmo Lopes Siqueira | Autônomo | Consultor |
| Glenilson Araújo Figueiredo | Instituto de Terras do Acre, Iteracre | Diretor-presidente |
| Henrique Coutinho | Instituto SocioEducativo | Diretor Presidente |
| Ildor Rení Graebner | Secretaria de Estado de Segurança Pública | Secretário |
| Ilmara Lima | Secretaria de Estado do Turismo e Lazer, SETUL | Secretária |
| Irving Foster Brown | Parque Zoobotanico, UFAC-WHRS | Professor, pesquisador |
| Ivo Péricles dos Santo Sena | Instituto de Meio Ambiente do Acre, IMAC | Coordenador do Departamento de Licenciamento de Propriedades Rurais |
| Izanelda Magalhães | Secretaria de Saúde do Acre, SESACRE | Gerente do Dpto Vigilancia em Saúde |
| Jocy Aguiar | Grupo de Trabalho Amazônico, GTA | |
| João Paulo Mastrangelo | Secretaria de Estado do Meio Ambiente, SEMA | Assessor especial |

## RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

| NOME | INSTITUIÇÃO | CARGO |
|---|---|---|
| Joaquim Clécio Lopes da Silva | Instituto de Meio Ambiente do Acre, IMAC | Chefe da Divisão de Controle Ambiental |
| Joelda Silva | Secretaria Especial da Mulher | Assessora |
| Jorge Viana | Senado Federal | Senador da Republica |
| José de Lima Kaxinawa | Assessoria Especial para os Povos Indígenas, AEPI | Assessor |
| José Fernandes do Rêgo | Secretaria de Estado de Articulação Institucional, SAI | Secretário |
| Judson Ferreira Valentim | Embrapa Acre | Chefe Geral |
| Layla Gomes Marinho | Departamento de Pavimentação, Água e Saneamento, DEPASA | Assessora |
| Leandro Sampaio Silva | Unidade Central de Geoprocessamento, UCEGEO | Coordenador |
| Leonildo Rosas Rodrigues | Secretaria de Estado da Comunicação, SECOM | Secretário |
| Lourival Marques de Oliveira Filho | Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar, SEAPROF | Secretário |
| Luiz Augusto Mesquita Azevedo | Fundação de Tecnologia do Acre, FUNTAC | Presidente |
| Magaly Medeiros | Secretaria de Estado do Meio Ambiente, SEMA | Diretora Executiva |
| Marcela Fidélis de Castro | Instituto de Meio Ambiente do Acre, IMAC | Coordenador do Departamento de Licenciamento de Atividades Florestais |
| Márcia Regina S. Pereira | Casa Civil do Gabinete do Governador | Secretária |
| Maria da Conceição Marques de Souza | Secretaria de Estado do Meio Ambiente, SEMA | Chefe do Departamento de Ordenamento Territorial |
| Maria José N. Albuquerque | Centro dos Trabalhadores da Amazônia- CTA | Coordenadora Geral |
| Marcelo Piedrafita Iglesias | Assessoria Especial para os Povos Indígenas, AEPI | Assessoria técnica |
| Marky Brito | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis, SEDENS | Diretor |
| Mâncio Lima Cordeiro | Secretaria de Estado da Fazenda, SEFAZ | Secretário |
| Manoel Monteiro | Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Acre, Cooperacre | Superintendente |
| Miguel Scarcello | Associação SOS Amazônia | Secretário geral |
| Nilton Cosson | Assessoria do Senador Anibal Diniz | Assessor |
| Polanco Ribeiro | Tribunal de Contas do Estado, TCE | Presidente |
| Roberto França Silva | Instituto de Meio Ambiente do Acre, IMAC | Assessor Especial da Presidência |
| Sebastião Fernando Ferreira de Lima | Instituto de Meio Ambiente do Acre, IMAC | Presidente |
| Sebastião Sibá Machado Oliveira | Câmara dos Deputados | Deputado Federal |
| Sérgio Lopes | Programa Terra Legal, Brasília | Secretário |
| Silvia Monteiro | Secretaria de Estado de Pequenos Negócios, SEPN | Diretora |
| Vera Olinda | Comissão Pró-Índio do Acre - CPI-AC | Coordenadora |
| Zezé e Márcia | Beneficiários de Pequenos Negócios | Cabelereiros |

CEPAL

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
**www.cepal.org**