

Relatório No. 146862-BR

Painel de Inspeção

Relatório e Recomendação sobre Solicitação de Inspeção

BRASIL

**Projeto Pilares de Crescimento e Inclusão Social do
Piauí (P129342)**

20 de março de 2020

**Painel de Inspeção
Relatório e Recomendação
sobre Solicitação de Inspeção**

Brasil: Projeto Pilares de Crescimento e Inclusão Social do Piauí (P129342)

A. Introdução

1. No dia 6 de dezembro de 2019, o Painel de Inspeção (o “Painel”) recebeu uma Solicitação de Inspeção (a “Solicitação”) do Projeto Pilares de Crescimento e Inclusão Social do Piauí (o “Projeto”) no Brasil de três membros de comunidades tradicionais na região do Cerrado (savanas) do Piauí. Durante sua visita de elegibilidade ao Brasil, o Painel recebeu sete assinaturas adicionais de representantes de cinco comunidades tradicionais em apoio à Solicitação. Os Requerentes adicionais autorizaram um membro da Comissão Pastoral da Terra (CPT) do Piauí a representá-los durante o processo do Painel. Os Requerentes, assim como seu representante, solicitaram ao Painel que mantivesse suas identidades confidenciais.

2. Os Requerentes alegam que as comunidades tradicionais locais foram excluídas do processo de regularização fundiária apoiado pelo Projeto. Segundo os Requerentes, o Projeto promove essa regularização principalmente para o agronegócio e grandes proprietários fundiários cujas práticas agrícolas destroem a biodiversidade, o solo e a água. Eles alegam que a região tem um histórico de apropriações ilegais (grilagem) de terras, que está sendo legitimado por meio do Projeto. Como resultado, argumentam que as comunidades tradicionais locais estão perdendo suas terras, colheitas e subsistência. Também alegam falta de assistência social, segurança pública e acesso à educação

3. O Painel registrou a Solicitação dia 21 de janeiro de 2020. A Gerência enviou sua Resposta à Solicitação dia 20 de fevereiro de 2020. De 29 de fevereiro a 7 de março de 2020, o Painel realizou sua visita de elegibilidade ao Brasil.

4. De acordo com a Resolução que estabelece o Painel,¹ o objetivo deste relatório é fazer uma recomendação ao Conselho de Administração do Banco sobre se uma investigação das alegações feitas na Solicitação é realmente justificada. Com base na avaliação abaixo e considerando: (i) a inclusão de comunidades tradicionais na cobertura de regularização fundiária do Projeto em 2018; (ii) o ritmo lento da titulação de terras nas comunidades tradicionais devido a fatores fora do controle do Projeto; e (iii) a ausência de um vínculo plausível entre a alegada grilagem de terras e as atividades do Projeto, o Painel não recomenda uma investigação.

B. Descrição do Projeto

5. O Projeto Pilares de Crescimento e Inclusão Social do Piauí (P129342) foi aprovado dia 21 de dezembro de 2015 no valor de US\$ 120 milhões (Financiamento de Projetos de Investimento do BIRD). O Mutuário é o Estado do Piauí, com garantia da República Federal do Brasil. O custo total do Projeto é de cerca de US\$ 1,13 bilhões, e o Mutuário é o único cofinanciador. A data prevista para o encerramento do Projeto é 31 de dezembro de 2020. É um projeto de Categoria B e 74% do

¹ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Resolução No. BIRD 93-10), Painel de Inspeção do Banco Mundial, 22 de setembro de 1993 (a “Resolução”), par. 19. Disponível em inglês em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/ResolutionMarch2005.pdf>.

⁶³ Lei 7292/2019 Artigo 15.

montante foi desembolsado quando do recebimento da Solicitação.

6. Os objetivos de desenvolvimento do Projeto são “(a) *reduzir o abandono escolar de alunos no Ensino Médio público; (b) aumentar o acesso ao diagnóstico e tratamento de pacientes com doenças crônicas; (c) expandir o registro de usuários de água subterrânea em áreas rurais e regularização fundiária; e (d) aumentar a participação dos produtores rurais familiares nas cadeias produtivas rurais.*”² O Projeto está sujeito às seguintes políticas de salvaguarda: Avaliação Ambiental (OP/BP 4.01); Habitats naturais (OP/BP 4.04); Manejo de Pragas (OP 4.09); Recursos Culturais e Materiais (OP/BP 4.11); Reassentamento involuntário (OP/BP 4.12); e Florestas (OP/BP 4.36).

7. O Projeto inclui dois componentes, sendo o primeiro focado no fornecimento de suporte à implementação de Programas de Despesas Elegíveis nas áreas de Ensino Médio público, assistência médica a pacientes com doenças crônicas, gestão de recursos hídricos, gestão de terras e cadeias produtivas rurais. O segundo componente inclui a prestação de assistência técnica para fortalecer a gestão pública do Mutuário.³

8. Os aspectos do Projeto referentes à gestão de terras, particularmente os subcomponentes 1.4 e 2.2, são o objeto desta Solicitação. O subcomponente 1.4 concentra-se em (a) fortalecer e modernizar o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), (b) realizar a identificação, delimitação e registro de terras do estado, (c) realizar o Programa de Regularização Fundiária; e (d) apoiar a operacionalização do Núcleo de Regularização Fundiária (NRF).⁴ O subcomponente 2.2 concentra-se no apoio à capacitação e inclui (a) a operacionalização e manutenção do Centro de Geotecnologia Fundiária e Ambiental do Estado (CGEO)⁵, (b) a pilotagem de um sistema integrado de registro imobiliário para cartórios e (c) o estabelecimento de um sistema informatizado de monitoramento, informação e gestão para o Programa Estadual de Geração de Emprego e Renda no Meio Rural.⁶

9. O Projeto, como uma operação multisetorial, é realizado por 12 agências implementadoras. A Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN) é o principal interlocutor e coordenador do Banco para a preparação e implementação do Projeto.⁷ O INTERPI é responsável pelas atividades do Subcomponente 1.4 e pela assistência técnica do Subcomponente 2.2. A identificação e definição dos locais-alvo, mobilização de comunidades, atividades de coleta cadastral, georreferenciamento, plotagem cartográfica e titulação de terras rurais são de responsabilidade do INTERPI. Enquanto algumas dessas atividades são conduzidas por sua equipe interna, outras são realizadas subcontratando e supervisionando empresas privadas que fornecem serviços de georreferenciamento, plotagem cartográfica e titulação. O INTERPI também coordena com outras agências, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁸ e a Corregedoria

² Documento de Avaliação do Projeto (PAD) para o Projeto, datado 10 de novembro de 2015, p. vii.

³ Ibid.

⁴ Ibid., p. 8.

⁵ O CGEO fornece aos órgãos estatais, especialmente o INTERPI e a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí (SEMAR), informações cartográficas de alta qualidade para projetar e implementar os programas no componente 1 do Projeto. PAD, pp. 44, 45.

⁶ PAD, p. 9.

⁷ Ibid., p. 12.

⁸ O INCRA fornece particularmente suporte no georreferenciamento de propriedades. PAD, p. 55.

Geral de Justiça do Poder Judiciário do Estado do Piauí (CGJ).⁹

10. De acordo com a Resposta da Gerência, a equipe do Banco e o Mutuário estão atualmente discutindo uma reestruturação do Projeto para ajustar alguns aspectos de seu desenho, incluindo: (i) mudanças na Estrutura de Resultados e Monitoramento; (ii) mudanças nos componentes e custos, introdução de novas atividades de assistência técnica e descarte de outras; (iii) realocação entre categorias de desembolso; (iv) mudança nos arranjos e estimativas de desembolso; (v) levar em consideração a possível aplicação da Política do Banco para os Povos Indígenas (OP/BP 4.10) e a atualização dos instrumentos de salvaguarda; e (vi) alterações nos indicadores [da implementação do Projeto].¹⁰ O Painel entende que o objetivo de titular 5.000 pequenos produtores rurais no âmbito do Projeto provavelmente está sendo reduzido para 3.000 e que a data de encerramento do Projeto pode ser prorrogada por até um ano. A Gerência salienta que a reestruturação ainda está em discussão com o Mutuário.¹¹

C. Resumo da Solicitação

11. A seção abaixo resume as questões levantadas na Solicitação, e a Solicitação completa se encontra anexada ao presente Relatório como Anexo 1.

12. A Solicitação explica que as comunidades rurais da região do Cerrado do Piauí, que vivem na região há muitas gerações, foram expulsas de suas terras, tiveram seus meios de sustento destruídos e suas fontes de água e solo poluídas e enfrentaram ameaças de grileiros e de empresas do agronegócio. Os Requerentes alegam que a especulação de terras na área foi incentivada por empresas financeiras internacionais e projetos de desenvolvimento. Explicam que, nesse contexto, o Banco Mundial decidiu financiar ações do Governo do Estado do Piauí nas áreas de educação, assistência social, saúde e regularização fundiária. Os Requerentes argumentam que o Projeto, no entanto, gera insegurança nas comunidades rurais que estão perdendo seus meios de sustento devido aos avanços feitos pelos agronegócios. Os Requerentes acreditam que a história de grilagem da região agora está sendo legitimada por ações do Estado usando recursos do Banco Mundial.

13. Segundo os Requerentes, um dos objetivos do Projeto era garantir os direitos fundiários das comunidades rurais, mas, apesar do Projeto já ter atingido um estágio avançado, nenhuma comunidade tradicional teve suas terras regularizadas. Os Requerentes argumentam que apenas comunidades bem estabelecidas, assim como empresas do agronegócio e grandes proprietários de terras tiveram suas áreas regularizadas, e as comunidades tradicionais locais foram deixadas de fora. Os Requerentes argumentam que o processo de regularização fundiária em suas áreas é muito lento, e a incerteza atrelada deixa as comunidades vulneráveis.

14. Os Requerentes explicam que os agronegócios e os grandes proprietários de terras estão expandindo suas monoculturas usando produtos químicos que destroem a biodiversidade, o solo e a água. Argumentam que esse modelo agrícola é uma das principais causas das mudanças climáticas, que têm consequências desastrosas para as comunidades locais que estão perdendo suas terras, culturas e subsistência. Alegam que o Cerrado, com sua enorme biodiversidade e fontes de água,

⁹ PAD, p. 55.

¹⁰ Resposta da Gerência à Solicitação de Revisão do Painel de Inspeção do Projeto: Pilares do Crescimento e Inclusão Social do Piauí, Brasil (P129342), de 20 de fevereiro de 2020, p. 2.

¹¹ Ibid.

está sendo destruído.

15. Os Requerentes também alegam que sofrem ameaças à vida e à biodiversidade diariamente. Explicam que são vulneráveis na presença de agronegócios e outros projetos de desenvolvimento agropecuário e, portanto, estão solicitando uma avaliação independente da sua situação. Eles argumentam que a segurança pública está sendo comprometida e que eles não têm assistência social. Também afirmam que suas escolas estão fechando. De acordo com a Solicitação, eles temem o que possa acontecer em suas comunidades e à segurança física das pessoas que vivem nas comunidades na região do Cerrado.

16. Os Requerentes indicaram temer retaliação por o diálogo entre o Estado e as comunidades ser praticamente inexistente. Explicam temer que o relacionamento direto entre o Estado e as comunidades seja ainda mais limitado após esta Solicitação.

17. A Solicitação contém como anexos uma declaração de março de 2018 intitulada “Programa Fundiário do Banco Mundial no Estado do Piauí, Brasil, é uma licença para a grilagem”, endossada por 31 organizações da sociedade civil, uma carta de julho de 2018 do INTERPI ao Diretor Nacional do Banco Mundial no Brasil, descrevendo atividades e desafios recentes e um relatório preparado pela FIAN Internacional, a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e a CPT, intitulado "O Custo Humano e Ambiental das Empresas Fundiárias -- o caso da MATOPIBA, Brasil" que analisa os direitos humanos e o impacto ambiental da expansão do agronegócio e da especulação fundiária no Nordeste do Brasil, inclusive no Piauí. Esses anexos encontram-se disponíveis no Anexo 1.

D. Resumo da Resposta da Gerência

18. A Resposta da Gerência está resumida abaixo e a Resposta completa encontra-se no Anexo 2 do presente relatório.

19. A Gerência em sua resposta argumenta que, embora compreenda as preocupações dos Requerentes em relação à sua segurança de posse de terra, o Projeto não causa nem contribui para essas preocupações. A Gerência explica que o Projeto está fortalecendo o direito à propriedade de pequenos produtores rurais e comunidades quilombolas¹², financiando o acesso à titulação, registro e propriedade das terras nas quais essas comunidades vivem. De acordo com a Resposta da Gerência, muitas alegações na Solicitação são imprecisas e não refletem os objetivos e atividades do Projeto. A Resposta da Gerência enfatiza que o Projeto não financia nem promove a regularização fundiária para o agronegócio e/ou grandes proprietários de terra, nem tampouco eles têm direito a receber qualquer apoio do Projeto; o Projeto tampouco apoia a venda de terras do estado para esses grupos.¹³

20. A Gerência argumenta que a Solicitação não se refere a danos específicos suposta ou provavelmente causados pelo Projeto e não cita casos específicos em que os direitos fundiários das comunidades ou reivindicações de terra foram ou provavelmente serão prejudicadas pelas atividades do Projeto. A Gerência declara que a Solicitação e seus anexos se referem ao impacto da entrada de capital de investidores estrangeiros que estão adquirindo terras agrícolas através de intermediários

¹² As comunidades quilombolas são remanescentes de assentamentos de escravos ou quilombos que escaparam. Elas normalmente não têm um idioma separado e não se identificam como indígenas. Elas se identificam como quilombolas e gozam de proteção específica sob as legislações federal e estadual. O Piauí possui 87 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP). Resposta da Gerência, p. 4.

¹³ Resposta da Gerência, p. 6.

brasileiros. De acordo com Gerência, o Projeto não tem relação com esses investidores, nem desempenha nenhum papel nesse processo.¹⁴

21. A Resposta da Gerência enfatiza que o Projeto apoia os esforços do Piauí para combater a grilagem de terras, ajudando a CGJ a regular melhor os serviços cartoriais e contribui com o Grupo Especial de Regularização Fundiária e de Combate à Grilagem (GERCOG) para investigar ativamente reivindicações ilegítimas de terras e titulação fraudulenta de terras. A Gerência também argumenta que o suporte do Projeto à transformação papel-digital do INTERPI aumentará a transparência.¹⁵

22. Com relação às preocupações relacionadas ao Projeto, como a alegada não inclusão de comunidades tradicionais¹⁶ no Projeto e o ritmo lento do processo de regularização fundiária percebido, a Gerência argumenta que elas representam expectativas não cumpridas. De acordo com a Gerência, a seleção de pequenos produtores rurais e comunidades quilombolas para receberem suporte para regularização de suas terras fazia parte do desenho do Projeto, e a não inclusão de outras comunidades não pode ser considerada um dano causado pelo Projeto. A Gerência também argumenta que isso não é uma questão de cumprimento das políticas. A Resposta da Gerência explica que, desde 2018, o Banco concordou em dar suporte às comunidades tradicionais do Projeto em resposta a sua solicitação. A Gerência enfatiza ainda que os atrasos no processo que afeta esses grupos estão enraizados em requisitos legais e processuais complexos para regularização fundiária fora do controle do Projeto. Segundo a Gerência, o progresso da regularização fundiária dessas comunidades tradicionais seria mais lento sem a contribuição do Projeto ao INTERPI.¹⁷

23. Em relação à preocupação dos Requerentes com a falta de segurança pública, assistência social e apoio às escolas, a Gerência argumenta que o Projeto não inclui nenhuma atividade relacionada com a segurança pública, assistência social ou Ensino Fundamental. A Gerência está ciente das preocupações das comunidades em relação ao fechamento das escolas primárias nas áreas em que as comunidades tradicionais vivem, mas explica que não têm relação com o Projeto. A Gerência enfatiza que o Projeto não apoia a construção de novas escolas, seu fechamento ou realocação.¹⁸

24. Conclusão. A Gerência acredita que seguiu as políticas e procedimentos operacionais do Banco aplicáveis às questões levantadas na Solicitação e, portanto, os direitos ou interesses dos Requerentes não foram e não serão direta e adversamente afetados por uma falha do Banco em implementar suas políticas e procedimentos.¹⁹

E. Revisão da Solicitação e Resposta da Gerência, Visita de Elegibilidade

25. O membro do painel Mark Goldsmith, a oficial de operações Birgit Kuba e a assistente de pesquisa Camila Jorge do Amaral visitaram o Brasil de 29 de fevereiro a 7 de março de 2020. A

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid, p. vi.

¹⁶ As comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados com suas próprias formas de organização social e produção econômica, geralmente baseadas em um local específico, força de trabalho familiar e foco na subsistência. Elas normalmente não têm um idioma separado. As comunidades tradicionais são reconhecidas por lei no Estado do Piauí. Resposta da Gerência, p. 4.

¹⁷ Ibid, pp. 6 e 7.

¹⁸ Ibid., pp. 13 e 14.

¹⁹ Ibid., p. vi.

equipe do Painel realizou reuniões em Teresina, em áreas rurais no sul do Piauí e em Brasília. Durante sua visita, a equipe do Painel se reuniu com os Requerentes, seus representantes e outros membros da comunidade afetados pelo Projeto, funcionários do Escritório do Banco Mundial no País, funcionários do Ministério da Economia, SEPLAN, INTERPI, CGEO e NRF.

26. O Painel agradece a todos os acima mencionados por fornecerem informações valiosas e compartilharem suas opiniões. Agradecemos especialmente à equipe do Banco Mundial em Brasília por sua inestimável assistência com preparações logísticas, bem como ao INTERPI e aos Requerentes por compartilharem informações detalhadas e contribuírem durante a visita do Painel.

27. A revisão do Painel é baseada nas informações apresentadas na Solicitação, na Resposta da Gerência, em outros documentos comprovativos e nas informações coletadas por meio de conversas com diferentes partes interessadas antes, durante e após a visita do Painel ao Brasil. A análise a seguir abrange a determinação do Painel da elegibilidade técnica da Solicitação, de acordo com os critérios estabelecidos no Esclarecimento de 1999 (subseção E.1), observações sobre outros fatores (subseção E.2) e a revisão do Painel (subseção E.3) que apoia a recomendação do Painel.²⁰

E.1. Determinação de Elegibilidade Técnica

28. O Painel está convencido de que a Solicitação atende a todos os seis critérios técnicos de elegibilidade do parágrafo 9 do Esclarecimento de 1999. O Painel observa que sua confirmação de elegibilidade técnica, que é um conjunto de fatos verificáveis, focando em grande parte o conteúdo da Solicitação, conforme articulado pelos Requerentes, não envolve a avaliação do Painel da substância das alegações feitas na Solicitação.

- Critério (a): *“A parte afetada consiste em dois ou mais indivíduos com interesses ou preocupações comuns e que estão no território do mutuário.”* A Solicitação foi apresentada por três membros de comunidades tradicionais na região do Cerrado, no Piauí, onde estão sendo realizadas atividades de regularização fundiária no âmbito do Projeto. Durante sua visita de elegibilidade ao Brasil, o Painel recebeu sete assinaturas adicionais de representantes de cinco comunidades tradicionais em apoio à Solicitação. Os Requerentes adicionais autorizaram um membro da CPT a representá-los durante o processo do Painel. Os Requerentes e seu representante solicitaram ao Painel que mantivesse a confidencialidade de suas identidades. O Painel se reuniu com os Requerentes e seu representante durante sua visita ao Brasil e considera que este critério foi atendido.
- Critério (b): *“A Solicitação afirma em substância que uma violação grave por parte do Banco de suas políticas e procedimentos operacionais tem ou é provável que tenha um efeito adverso relevante no Requerente.”* Os Requerentes alegam que as atividades de regularização fundiária no âmbito do Projeto estão contribuindo e legitimando a apropriação ilegal de terras por parte de agronegócios e grandes proprietários de terras na região. O Painel está, portanto, satisfeito com o cumprimento deste critério.
- Critério (c): *“A Solicitação afirma que seu assunto foi levado à atenção da Gerência e que, na opinião do Requerente, a Gerência não respondeu adequadamente demonstrando que*

²⁰ “Esclarecimento de 1999 da Segunda Revisão do Painel de Inspeção pela Diretoria”, abril de 1999 (“o Esclarecimento de 1999”) disponível em <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/1999ClarificationoftheBoard.pdf>.

seguiu ou está adotando medidas para seguir as políticas e procedimentos do Banco.” A Solicitação e seus anexos se referem a reuniões com representantes do Banco Mundial em Washington, D.C., e incluem cartas de diferentes organizações, incluindo a FIAN Internacional, enviadas ao Diretor de País do Banco Mundial em 2018 sobre as questões apresentadas na Solicitação, bem como as Respostas do Banco. O Painel está convencido de que este critério foi atendido.

- Critério (d): *“O assunto não está relacionado a aquisição.”* As alegações não levantam questões de aquisição, portanto, esse critério foi atendido.
- Critério (e): *“O empréstimo relacionado não foi fechado ou substancialmente desembolsado.”* No momento do recebimento da Solicitação, o Projeto havia desembolsado 74% do montante. Portanto, esse critério foi atendido.
- Critério (f): *“O Painel não fez anteriormente uma recomendação sobre o assunto ou, se houver feito, que a Solicitação afirme existir novas evidências ou circunstâncias desconhecidas no momento da Solicitação anterior.”* O Painel não fez uma recomendação sobre as questões levantadas na Solicitação e, portanto, este critério foi atendido.

E.2. Observações do Painel Relevantes à sua Recomendação

29. Ao fazer sua recomendação ao Conselho e de acordo com seus Procedimentos Operacionais, o Painel considera o seguinte: se existe umnexo de causalidade plausível entre os danos alegados na Solicitação e o Projeto; se o dano alegado e o possível descumprimento por parte do Banco com suas políticas e procedimentos operacionais possam vir a ter um caráter sério; e se a Gerência lidou adequadamente com os problemas ou reconheceu o descumprimento e apresentou uma declaração de ações corretivas que abordam as preocupações dos Requerentes. Abaixo, o Painel registra suas observações preliminares sobre os alegados danos e cumprimento, observando que, ao fazer isso, não está fazendo nenhuma avaliação definitiva do cumprimento por parte do Banco de suas políticas e procedimentos e qualquer efeito material adverso que isso possa ter causado.

Informação Contextual e Cronologia

30. ***Antecedentes históricos e justificativa do Projeto (pré-2015).*** O Estado do Piauí, localizado no nordeste do Brasil, tem uma população de 3,12 milhões de habitantes. Aproximadamente metade da população do Estado vive em áreas rurais. É um dos Estados mais pobres do Brasil com a terceira maior taxa de analfabetismo e maior desigualdade de renda.²¹ O Cerrado, o segundo maior bioma depois da Amazônia, desempenha um papel central no fornecimento de alimentos e segurança hídrica da região, além de preservar a diversidade social e o patrimônio cultural.²² No Piauí, o Cerrado abrange 28 municípios no norte e sul do estado. Nos

²¹ World Bank Press Release: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/21/brazil-more-social-inclusion-productivity-benefit-piaui-rural-poor> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, A renda familiar mensal per capita do Piauí é de R\$ 827 (US\$ 179,47), colocando o Estado na 24ª posição dos 27 estados. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>

²² Cobrindo mais de 20% do território, o Cerrado brasileiro é a savana mais rica do mundo e lar de espécies ameaçadas de extinção, bem como de muitas comunidades tradicionais. É também a fonte de rios e hidrovias que fornecem alimento e água para a região e para muitas das maiores cidades do Brasil. <https://chainreactionresearch.files.wordpress.com/2017/09/farmland-investments-in-brazilian-cerrado-20170920.pdf>

últimos 20 anos, com a chegada de grandes produtores rurais, o Cerrado ganhou reconhecimento como uma importante região produtora de soja e milho, aumentando continuamente sua produção e produtividade.

31. O programa Federal de Reforma Agrária do Brasil, lançado em 1964, forneceu terras improdutivas para camponeses sem terra por meio da criação de assentamentos da reforma agrária. Hoje, os pequenos produtores rurais representam 90% dos estabelecimentos agrícolas do Piauí.²³ Eles incluem mais de 45.000 fazendas em assentamentos da reforma agrária, das quais 475 são de administração federal, criadas pelo INCRA, e 234 são estaduais, criadas pelo INTERPI.²⁴ As fazendas de pequeno porte cobrem apenas 27,2% do território do Piauí. Por outro lado, as fazendas de grande porte representam 2,2% das fazendas do Piauí, mas cobrem 40% do território do estado.²⁵ Os pequenos produtores rurais geralmente não têm prova formal de propriedade, mas a informalidade fundiária também se estende aos médios e grandes produtores rurais que dominam a região do Cerrado e contribuem significativamente para o crescimento agrícola do estado. A falta de direitos fundiários formais tem implicações socioeconômicas significativas, pois expõe os pequenos produtores rurais à desapropriação injusta, dificulta o acesso ao crédito e impede que os pequenos produtores de subsistência adotem medidas para aumentar a produtividade.²⁶

32. O Documento de Avaliação do Projeto (PAD) explica que a grilagem de terras por grandes produtores rurais e empresas do agronegócio era comum no passado e especialmente associada à expansão da pecuária e, mais recentemente, à produção de soja.²⁷ De acordo com a organização não governamental (ONG) GRAIN, as apropriações ilegais de terras, também conhecidas como “grilagem”, ocorrem quando os títulos de propriedade da terra são falsificados e posteriormente vendidos a grandes produtores rurais, investidores e empresas do agronegócio. A grilagem usa conexões políticas para falsificar documentos e adquirir títulos de propriedade através da conivência de cartórios locais e funcionários do governo que reivindicam títulos de propriedade sobre terras e florestas públicas. Nesses casos, com títulos de propriedade forjados, a terra se torna inacessível para as comunidades tradicionais, que tendem a sofrer impactos negativos nos meios de subsistência, como despejos e perda de áreas de caça e culturas. Esses conflitos são a raiz da violência, agitação social e aumento de litígios na região.²⁸

33. Desde 2011, o INTERPI implementou um programa de regularização fundiária, concedendo terras do estado a pequenos produtores rurais.²⁹ Esse processo visa apoiar milhares de beneficiários

²³ PAD, p. 9.

²⁴ Nos assentamentos federais e estaduais da reforma agrária, a posse da terra é mantida pelos governos federal e estadual, respectivamente. Resposta da Gerência, p. 3. Historicamente, a criação de assentamentos da reforma agrária tem sido outra importante responsabilidade do INTERPI. Desde a sua criação em 1980, o Instituto criou aproximadamente 200 assentamentos habitados por mais de 10.000 famílias que foram assentadas em terras do estado sem a transferência de propriedade. Milhares de famílias receberam Concessões de Direitos Reais de Uso (CDRU) e, desde a adoção da lei estadual 6.127/2011, o INTERPI emitiu 2.946 títulos de propriedade. No entanto, embora esses títulos não tenham sido registrados, os termos das CDRUs geralmente expiram e as terras são transferidas informalmente, geralmente para parentes ou herdeiros. PAD, p. 37.

²⁵ Resposta da Gerência, p. 3.

²⁶ PAD, pp. 9 e 10.

²⁷ PAD, pp. 96 e 97.

²⁸ <https://chainreactionresearch.files.wordpress.com/2017/09/farmland-investments-in-brazilian-cerrado-20170920.pdf>

²⁹ O Governo do Piauí estabeleceu a base legal para a regularização fundiária através da Lei Estadual 6.127/2011 e do Decreto Estadual 14.625/2011. O último prevê a regularização fundiária das comunidades quilombolas, enquanto o

da reforma agrária, pequenos produtores rurais que ocupam pacificamente as terras do Estado há mais de cinco anos e dezenas de comunidades quilombolas, mas o progresso foi limitado pela falta de capacidade e dificuldades do INTERPI em coordenar com o judiciário. Desde o início de 2015, apenas 2.946 famílias e três comunidades quilombolas tiveram seus direitos fundiários formalizados.³⁰

34. ***O Projeto e sua Implementação.*** Em 2015, o Piauí adotou uma nova lei e instituiu um programa estadual de regularização fundiária com o objetivo de emitir 11.000 títulos para pequenos produtores rurais e seis títulos coletivos para as comunidades quilombolas.³¹ Na ocasião da avaliação do Projeto em novembro de 2015, o INTERPI tinha 4.151 solicitações de regularização fundiária pendentes de pequenos produtores rurais e a regularização dos territórios das comunidades quilombolas estava estagnada devido a restrições de capacidade no INCRA e no INTERPI, com muitas solicitações feitas há mais de 10 anos.³² Em dezembro de 2015, o Projeto foi aprovado pelo Conselho de Administração do Banco Mundial. O objetivo do componente de gerenciamento de terras do Projeto é apoiar os esforços do Estado para regularizar e nomear as terras de pequenos produtores rurais em assentamentos da reforma agrária e comunidades quilombolas que ocupam terras do estado, e fortalecer a capacidade do INTERPI e de outras agências relevantes. Nos três primeiros anos de implementação, apenas 258 títulos de propriedade de pequenos produtores rurais foram registrados. Nenhum foi registrado para comunidades quilombolas.³³

35. Em dezembro de 2017, o Ministério Público Federal emitiu uma recomendação ao INTERPI sobre as preocupações com a terra de oito comunidades tradicionais que não eram inicialmente alvo do Projeto. Consequentemente, o INTERPI e a equipe do Banco se reuniram com membros dessas comunidades tradicionais e seus representantes para entender suas preocupações.³⁴ Após pedidos explícitos dessas comunidades para receber suporte no âmbito do Projeto, em 2018 o Banco concordou que o INTERPI poderia usar os recursos do Projeto para ajudar a resolver as preocupações com as terras das comunidades tradicionais identificadas por meio da CPT.³⁵ Desde então, comunidades tradicionais, incluindo Melancias, Salto I e Salto II, têm se beneficiado do apoio do Projeto.³⁶

36. Em 2018, o Projeto também contribuiu para a operacionalização do NRF para acelerar e melhorar o processo de titulação de terras. Seu mandato inclui: (a) preparar uma proposta para revisar a lei fundiária do Piauí; (b) conciliação de conflitos de terra; e (c) preparar com o INTERPI

primeiro se concentra na regularização fundiária de pequenos, médios e grandes produtores rurais requerentes que produzem na terra há pelo menos cinco anos. Em 2013 e 2015, foram aprovadas leis estaduais adicionais para facilitar e agilizar os processos de regularização fundiária. PAD, p. 36.

³⁰ PAD, pp. 9 e 10.

³¹ Resposta da Gerência, p. 5.

³² Resposta da Gerência, pp. 4 e 5.

³³ Status da Implementação e Relatório de Resultados, Sequência Número 8, 5 de dezembro de 2019, p. 3.

³⁴ Resposta da Gerência, p. 7

³⁵ Segundo a lei brasileira, as comunidades podem se declarar tradicionais e devem demonstrar que são grupos culturalmente diferenciados, têm suas próprias formas de organização social e relações territoriais específicas. A CPT forneceu ao INTERPI uma lista de comunidades tradicionais que precisam de assistência, mas o número total geral de comunidades tradicionais na região do Cerrado no Piauí permanece desconhecido. Resposta da Gerência, p. 4.

³⁶ Resposta da Gerência, p. 4.

um Plano Estadual de Regularização Fundiária.³⁷

37. Com relação ao progresso geral da implementação das atividades de regularização fundiária durante esse período, apenas 258 títulos foram registrados até 2018 em relação à meta de 3.500 do Projeto. Ao mesmo tempo, foram registrados 1.244 pedidos de regularização fundiária, totalizando 9.264 e superando a meta de 9.000 em 2019.³⁸

38. No primeiro semestre de 2019, foram abertos 220 processos de regularização fundiária, atingindo um total de 9.484. O objetivo do INTERPI era atingir a meta final de 11.000 até o final de 2019.³⁹ Em dezembro de 2019, foram registrados 600 títulos de terras para pequenos produtores rurais em reassentamentos da reforma agrária estadual de Santa Clara, aumentando o número de títulos de terras individuais emitidos e registrados para um total de 896.⁴⁰ Também em dezembro de 2019, foi adotada a lei estadual de regularização fundiária 7.229/2019, que reconhece comunidades tradicionais e inclui disposições para formalizar seus direitos fundiários. Essa lei foi proposta pelo NRF e envolveu ampla participação de membros e representantes de comunidades quilombolas, tradicionais e indígenas através de um processo participativo que incluiu 13 audiências públicas.⁴¹

39. Conforme discutido acima, o Banco e o Mutuário estão atualmente discutindo uma reestruturação do Projeto, que provavelmente reduzirá de 5.000 para 3.000 o objetivo geral de registrar títulos de terras de pequenos produtores rurais e também poderá incluir uma extensão da data de encerramento para além de dezembro de 2020.

Áreas de Dano Alegado.

40. ***Ritmo Lento das Atividades de Titulação de Terras.*** Os membros das comunidades que se reuniram com o Painel argumentaram que o progresso geral da titulação de terras para pequenos produtores rurais foi limitado. Explicaram que, embora um grande número de títulos tenha sido emitido nos últimos meses, aproximadamente 600 deles foram registrados para os assentamentos estaduais da reforma agrária de Santa Clara, onde as terras eram previamente demarcadas e os moradores possuíam direitos de uso da terra que poderiam ser facilmente convertidos em direito fundiário. Declararam que, embora a Gerência e o INTERPI tenham tomado algumas medidas desde sua inclusão no Projeto, para as comunidades tradicionais em particular o ritmo geral permaneceu lento. Os membros dessas comunidades não têm certeza se receberão títulos de propriedade de suas terras antes da data de encerramento do Projeto. Muitos estão apreensivos com o fato de que, com o fim do apoio do Banco, o INTERPI não terá mais os recursos humanos e financeiros necessários para alcançar seus objetivos, fazendo com que os processos de regularização fundiária desacelerem ainda mais.

41. Eles também temem que, uma vez terminado o Projeto, pequenos produtores rurais e grupos tradicionais tenham que pagar pela documentação e procedimentos necessários no processo de regularização da terra atualmente cobertos pelo Projeto. Foi dito ao Painel que ainda hoje os produtores rurais precisam viajar para Teresina, a cerca de 700 quilômetros de distância, para

³⁷ Resposta da Gerência, p.20.

³⁸ Ajuda Memória, dezembro de 2018, p. 1.

³⁹ Ajuda Memória, junho 2019, p. 7.

⁴⁰ Resposta da Gerência, p. 17.

⁴¹ Resposta da Gerência, p. 19.

apresentar e validar os documentos necessários para o processo de regularização. O Painel entende que muitos pequenos produtores rurais não podem arcar com os custos da viagem ou ficar longe de suas famílias por uma semana, que é o tempo necessário para a viagem. Segundo algumas pessoas com quem o Painel falou, esses custos aumentam substancialmente quando há um conflito que afeta a terra em questão.

42. Os membros da comunidade também estavam preocupados com o fato de a capacitação que o Projeto oferece ao INTERPI, que eles geralmente consideram uma medida positiva, poderia inadvertidamente beneficiar grandes produtores rurais e agronegócios. Argumentam que, embora o apoio do Banco atualmente permita ao INTERPI realizar atividades de titulação de terras sem um custo para pequenos produtores rurais, talvez não haja recursos suficientes no futuro para todas as etapas do processo. Os grandes produtores rurais podem pagar por etapas críticas de seu processo de titulação de terras, como mapeamento e georreferenciamento de suas terras, e, podem, portanto, obter títulos enquanto os pequenos produtores rurais não podem. Os Requerentes argumentam, portanto, que o ritmo lento das atividades de titulação aumenta ainda mais sua vulnerabilidade, pois podem vir a não se beneficiar da capacidade reforçada do INTERPI enquanto este ainda tem o apoio do Projeto.

43. O Painel observa que, durante a preparação do Projeto, alguns representantes de produtores rurais familiares, trabalhadores sem-terra, associações quilombolas e ONGs ambientais expressaram preocupação com a capacidade institucional da agência estatal de implementar atividades e alcançar os resultados esperados dentro do prazo do Projeto. O PAD explica que essas preocupações foram consideradas na concepção do amplo conjunto de atividades com o suporte do componente de assistência técnica do Projeto; indicadores e metas relacionadas também foram cuidadosamente selecionados para garantir que o progresso possa ser medido e resultados adicionais alcançados durante a implementação do Projeto.⁴²

44. A Gerência explicou que entende as preocupações dos Requerentes em relação ao ritmo lento do processo de regularização fundiária, mas argumenta que está enraizado nos requisitos legais e processuais complexos e nas incertezas quanto à propriedade das terras reivindicadas e, portanto, estão fora do controle do Projeto.⁴³ A Gerência é de opinião que o ritmo seria ainda mais lento sem a contribuição do Projeto. A Gerência também enfatizou que o Projeto está fortalecendo a capacidade do INTERPI, acelerando o processo de regularização fundiária.⁴⁴

45. Durante sua reunião com o INTERPI, o Painel soube que, antes da contribuição do Projeto, a maioria dos funcionários do INTERPI era subqualificada para fazer o trabalho, e muitos funcionários estavam perto da aposentadoria. O Painel entendeu durante sua reunião com a equipe do Banco que, além das medidas e recursos de capacitação fornecidos ao INTERPI desde o início, foi acordado recentemente que o INTERPI poderia usar os fundos do Projeto deixados como economias no Componente 2.2 para contratar 64 consultores adicionais e adquirir veículos e equipamentos para acelerar o processo de regularização. A Resposta da Gerência, no entanto, reconhece que, mesmo com a contribuição do Projeto, a capacidade do INTERPI permanece limitada e incapaz de fornecer os títulos de regularização da terra para pequenos produtores rurais e comunidades quilombolas em tempo hábil. A SEPLAN mencionou ao Painel que um fator que

⁴² PAD, p. 17.

⁴³ Resposta da Gerência, pp. 9 e 10.

⁴⁴ Resposta da Gerência, p. 8.

contribuiu para os atrasos foi que, durante as eleições estaduais de 2018, nenhum título foi registrado em conformidade com a legislação eleitoral que proibia a doação de terras do estado durante o período de campanha. Segundo a Gerência, desde a revisão de meio termo, no entanto, houve um progresso encorajador no processo e o número de escrituras registradas de pequenos produtores rurais aumentou substancialmente. Além disso, a Gerência argumenta que a transformação papel-digital do INTERPI no processo de regularização fundiária reduziu ainda mais o tempo de processamento.⁴⁵

46. O INTERPI falou ao Painel sobre dois principais gargalos no processo de regularização. Um deles é o requisito de georreferenciamento, que é muito caro e exige equipamentos de última geração. Antes da implementação do Projeto e da modernização da CGEO⁴⁶, órgão estadual responsável pelo processo de georreferenciamento, não havia recursos suficientes para pessoal ou equipamento. Em sua reunião com a CGEO, o Painel soube que, desde o início do Projeto, 11 consultores foram contratados e veículos foram adquiridos. A CGEO explicou que, antes da contribuição institucional do Projeto, era impossível realizar o trabalho necessário.

47. O segundo gargalo identificado pelo INTERPI foram os cartórios. Segundo o PAD, apenas alguns cartórios possuíam um sistema de registro informatizado e aqueles que o possuíam administravam de forma independente, sem a supervisão da CGJ.⁴⁷ O Painel observa que, durante a preparação do Projeto, a Gerência identificou o risco dos cartórios se recusarem a modernizar suas práticas de trabalho ou aplicar os novos regulamentos federais e estaduais, dificultando assim a regularização fundiária. O PAD explicou que, para mitigar esse risco, o Projeto prestaria assistência técnica para aumentar a capacidade da CGJ, responsável por supervisionar o desempenho dos cartórios. Declarou ainda que o Sistema Integrado de Registro de Imóveis para cartórios, também apoiado por meio de assistência técnica, deve reduzir possíveis gargalos e oportunidades de corrupção.⁴⁸ O Painel entende que o sistema integrado permite à CGJ monitorar atividades cartoriais e oferece serviços on-line ao público, profissionais e órgãos públicos.

48. O INTERPI e a equipe do Banco também explicaram que a regularização fundiária das comunidades tradicionais é muito mais complicada do que a dos pequenos produtores rurais em assentamentos da reforma agrária, onde a terra já está registrada em nome do Estado. Para as comunidades tradicionais, os primeiros passos são caracterizar a comunidade e delimitar suas reivindicações de terras, seguido de um longo procedimento para identificar todos os direitos fundiários existentes e detectar terras estaduais não registradas. Uma vez identificadas as terras estaduais não registradas, elas precisam ser registradas como terras estaduais antes que possam ser regularizadas em nome da comunidade. A Resposta da Gerência refere-se ao caso de Santa Fé, que mostra que, mesmo quando terras estaduais não registradas são identificadas, pode levar anos para registrá-las sob o nome do estado.⁴⁹ Se a terra reivindicada for federal ou municipal, diferentes

⁴⁵ Resposta da Gerência, pp. 8 e 9.

⁴⁶ O CGEO fornece às agências estaduais informações cartográficas de alta qualidade para projetar e implementar os programas no componente 1 do Projeto. O CGEO tem recebido suporte por meio de atividades de treinamento e compra de equipamentos, software e imagens de satélite. O CGEO dá à integração de processos e protocolos de pedidos recebidos pelo INTERPI para regularização fundiária e alocação de recursos naturais, o que facilita o cumprimento dos requerentes das regulamentações ambientais exigidas para formalizar os direitos fundiários. PAD, pp. 44 e 45

⁴⁷ PAD, pp. 45 e 55.

⁴⁸ PAD, pp. 13 e 14.

⁴⁹ Resposta da Gerência, p. 9.

instituições serão responsáveis por esse processo.⁵⁰

49. O Painel entende que o processo de regularização fundiária das comunidades tradicionais de Salto 1 e Salto 2 parece ser menos complicado do que o da comunidade Melancias, uma vez que não há partes privadas reivindicando a propriedade de suas terras. Em suas reuniões com membros da comunidade, o Painel entende que a situação em Melancias é complicada devido a quatro reivindicações sobrepostas atribuídas a partes das áreas de terra que precisam ser resolvidas. O Painel observa que o antropólogo do Projeto identificou um conflito fundiário de longa data que antecede ao Projeto e está pendente de decisão da Vara Agrária de Bom Jesus. De acordo com a Gerência, durante a missão da equipe em novembro de 2019, foram informados de outro conflito anterior ao Projeto referente a um produtor rural que afirma possuir propriedades com um título registrado. O INTERPI também identificou mais de 10 parcelas registradas no cadastro do INCRA que se sobrepõem às áreas reivindicadas pela comunidade.⁵¹ O Painel ouviu que uma parte das terras contestadas em Melancias, localizada no lado esquerdo do rio, parece ser terras estatais incontestadas e que deve ser possível emitir os títulos para essas terras no futuro próximo. No entanto, a disputa referente às outras áreas do lado direito do rio pode precisar ser resolvida através do sistema judicial estadual, o que poderia atrasar ainda mais o processo.

50. O Painel entende que o Projeto concordou em apoiar atividades preliminares que levem a regularização fundiária de comunidades tradicionais - incluindo a preparação de estudos antropológicos e atividades de delimitação fundiária - e iniciar o processo pelo qual o INTERPI identifica e registra terras estaduais. O Painel observa que algumas dessas atividades foram concluídas enquanto outras estão em andamento. O Painel também observa o ritmo lento das atividades de titulação e que, no atual processo de reestruturação, está sendo considerado reduzir a meta inicial de 5.000 títulos de terras para 3.000.

51. O Painel reconhece a importância da contribuição do Projeto à capacidade do INTERPI e outras instituições, e a futura demanda contínua por apoio, particularmente por parte das comunidades tradicionais e outros grupos vulneráveis. O Painel também observa as dificuldades que os membros de comunidades remotas enfrentam ao se envolverem no processo de regularização fundiária, principalmente porque exige a apresentação e validação de documentos em Teresina, a centenas de quilômetros de distância. O mesmo vale para a acessibilidade do mecanismo de queixas do Projeto. Os membros da comunidade geralmente não têm acesso a telefones, Internet ou outros meios para solicitar informações ou registrar queixas. O Painel reconhece que o INTERPI talvez estabeleça um pequeno escritório em Bom Jesus e acredita que uma maior presença de funcionários nas áreas rurais do Cerrado pode contribuir para tornar o processo de regularização mais acessível às comunidades vulneráveis e pobres que o Projeto pretende apoiar. Com relação às áreas de terras em disputa que tornam o processo de regularização mais complexo e podem precisar de resolução por meio de um processo judicial, bem como as terras que estão sob o mandato de outras agências, o Painel entende que essas situações estão fora do controle do Projeto.

52. ***Exclusão de Comunidades Tradicionais Locais do Projeto.*** Durante sua visita ao Brasil, o Painel se reuniu com membros de comunidades tradicionais locais na região do Cerrado, que acreditavam que o Projeto era de modo geral positivo e os beneficiaria. No entanto, expressaram preocupação com o fato do Projeto visar apenas comunidades bem estabelecidas e não as tradicionais

⁵⁰ Resposta da Gerência, p. 9.

⁵¹ Resposta da Gerência, p. 9.

e mais vulneráveis. Alguns questionaram como os beneficiários do Projeto haviam sido escolhidos e por que organizações, como a Comissão Pastoral da Terra, que representa seus interesses, não participaram do processo de seleção. Os Requerentes explicaram ao Painel que, em sua opinião, o Banco deveria ter priorizado áreas propensas a conflitos.

53. Os membros da comunidade explicaram ao Painel que, devido à expansão do agronegócio nas áreas ao seu redor, sentem-se cada vez mais vulneráveis e temem ser expulsos de suas terras. Preocupam-se particularmente com uma situação em que grandes produtores rurais e empresas do agronegócio têm títulos de propriedade e, portanto, estão em uma situação mais poderosa para reivindicar também terras vizinhas, nas quais as comunidades tradicionais tem vivido e usado há muitos anos, mas para as quais não podem provar a propriedade. Também foi informado ao Painel que os valores da terra nessa região aumentaram 10 ou até 20 vezes desde 2017, aumentando ainda mais a pressão sobre a terra e os conflitos. De acordo com as pessoas afetadas com as quais o Painel se reuniu, é fundamental que as comunidades tradicionais sejam consideradas uma prioridade no processo de regularização fundiária, para evitar uma situação em que outras pessoas ao seu redor obtenham títulos de terras primeiro e, conseqüentemente, tentem dominar terras tradicionais que ainda não possuem titulação e podem ser erroneamente consideradas vagas.

54. O Painel ouviu dos representantes de comunidades tradicionais que, depois que o Banco Mundial tomou conhecimento de suas preocupações em 2018, os funcionários do Banco os visitaram para entender sua situação. Foi dito ao Painel que um estudo antropológico foi realizado, confirmando que essas comunidades realmente se qualificavam como tradicionais. O INTERPI então deu início ao processo de regularização fundiária nas comunidades tradicionais de Salto 1, Salto 2 e Melancias. Os membros dessas comunidades explicaram ao Painel que apreciavam a pronta resposta da equipe do Banco e o envolvimento direto com eles, bem como a consequente decisão de incluí-los no Projeto. Disseram ao Painel que estavam muito esperançosos de receberem títulos até o segundo semestre deste ano, com base nas garantias que receberam do INTERPI e do Banco Mundial.

55. Os representantes comunitários de outras comunidades tradicionais da região também esperavam receber títulos de terra, mas expressaram preocupação por suas terras ainda não terem sido georreferenciadas. Preocupam-se com a duração do processo e se o INTERPI teria capacidade e recursos para lhes dar apoio após o encerramento do Projeto. O Painel entende que o INTERPI pretende apoiar outras comunidades tradicionais identificadas pela CPT em 2020, além de Salto 1, Salto 2 e Melancias. O INTERPI também planeja usar os fundos do Projeto para financiar um estudo para caracterizar outras comunidades tradicionais na região do Cerrado do Piauí, que é o primeiro passo do processo de regularização fundiária.⁵²

56. A Gerência disse ao Painel que existe uma alta demanda por títulos de propriedade nas áreas rurais do Piauí, e muitos segmentos da população rural se qualificam como pobres e vulneráveis e precisam de apoio. A equipe do Banco explicou que o Projeto foi planejado com foco nos pequenos produtores rurais em assentamentos da reforma agrária do estado e comunidades quilombolas selecionadas. O desenho do Projeto não priorizou nenhum grupo específico entre os beneficiários originais, nem antecipou conflitos que exigiriam diferentes abordagens do Projeto. A Gerência explicou que, desde a recomendação do Ministério Público Federal ao INTERPI em dezembro de 2017 sobre as preocupações com a terra de oito comunidades tradicionais, o INTERPI e o Banco se

⁵² Resposta da Gerência, p. 8.

envolveram regularmente com essas comunidades para entender suas preocupações e identificar que medidas o Projeto poderia tomar para ajudá-las, apesar de não serem alvo do Projeto. As visitas a essas comunidades ocorreram em maio e dezembro de 2018, e em junho e novembro de 2019, e os funcionários do Banco se reuniram com a *ActionAid* e a Comissão Pastoral da Terra em Washington, DC, em março e outubro de 2019. Em 2018, foi alcançado um acordo para que o INTERPI pudesse utilizar os recursos do Projeto para começar a abordar algumas das preocupações com as terras das comunidades tradicionais.⁵³

57. A Gerência também argumenta que outras atividades do Projeto beneficiam comunidades tradicionais, como a operacionalização do NRF e a preparação e disseminação participativa da lei fundiária do Piauí em dezembro de 2019, que reconhece as comunidades tradicionais e inclui disposições para formalizar seus direitos fundiários. O Projeto também financiou o Primeiro Seminário Regional do nordeste sobre povos e comunidades tradicionais, onde os participantes identificaram possíveis áreas de intervenção em regularização fundiária e inclusão produtiva das comunidades tradicionais.⁵⁴

58. O Painel entende o desenho inicial do Projeto e suas limitações, e reconhece a flexibilidade e a prontidão da equipe ao interagir com as comunidades tradicionais a partir de 2018. O Painel também reconhece que há uma demanda ampla e crítica por títulos de terra e regularização por parte de muitos grupos vulneráveis, indo além dos beneficiários visados no Projeto. O Painel também observa que o INTERPI pretende dar apoio a outras comunidades tradicionais em 2020 e usar os fundos do Projeto para identificar outras comunidades tradicionais na região.

59. ***O Projeto beneficia grandes produtores rurais e empresas do agronegócio.*** Os Requerentes argumentam que, embora o processo de titulação de terras para pequenos produtores rurais, comunidades quilombolas e tradicionais tenha progredido em ritmo lento, vários agronegócios e grandes proprietários de terras têm sido bem-sucedidos na obtenção de títulos e regularização de suas terras. Eles compartilharam da opinião de que os grandes produtores rurais com títulos têm uma vantagem sobre os pequenos produtores rurais e podem ser capazes de reivindicar com sucesso terras comunitárias vizinhas sem título. Os Requerentes temem que a contribuição do Projeto à capacitação do INTERPI acabe beneficiando os grandes produtores rurais, que têm recursos financeiros e conexões para acelerar seu processo de titulação de terras. Além disso, as comunidades tradicionais temem que os grandes proprietários de terras possam obter títulos em momentos em que o INTERPI não possui recursos suficientes para acompanhar casos mais complexos. Embora os membros da comunidade com quem o Painel se reuniu de modo geral confiem no INTERPI, argumentaram que deveria haver um acordo vinculativo que garanta que o INTERPI só possa usar seus recursos e equipamentos aprimorados para a titulação de pequenos produtores rurais e não grandes produtores rurais após o término do Projeto. O Painel reuniu-se com representantes de comunidades tradicionais que falaram sobre a pressão do agronegócio em suas terras nas áreas ao seu redor; alguns afirmaram que foram repetidamente ameaçados por eles.

60. O Painel também visitou terras de uma comunidade na região do Cerrado, onde seus membros ergueram uma cerca para demarcar uma parte de suas terras usadas na agricultura e impedir que seus animais perambulassem muito longe e invadissem terras reivindicadas por grandes produtores rurais. Disseram ao Painel que sua cerca foi derrubada repetidas vezes no último mês por

⁵³ Resposta da Gerência, p. 7.

⁵⁴ Resposta da Gerência, p. 8.

intermediários, conhecidos como grileiros, que substituíram a cerca original da comunidade por uma que delimitava o território que eles afirmam possuir. De acordo com membros da comunidade que moram nesta terra há três gerações, o promotor federal e outras autoridades foram notificados dessa situação e visitaram a terra. Foi realizado um estudo antropológico, mas a comunidade nunca foi informada sobre suas descobertas. O Painel soube que esse conflito também foi levado ao tribunal, que confirmou que os documentos de terra apresentados pelos grileiros haviam sido falsificados. Apesar dessa decisão, os grileiros continuam destruindo as cercas da comunidade e construindo suas próprias, bloqueando o acesso do gado da comunidade à água. Os membros da comunidade também afirmam ter recebido várias ameaças de morte e temem repercussões.

61. Os Requerentes explicam ainda que os agronegócios e os grandes proprietários de terras estão expandindo suas monoculturas usando produtos químicos que destroem a biodiversidade, o solo e a água. Argumentam que esse modelo agrícola é uma das principais causas das mudanças climáticas, que tem consequências desastrosas para as comunidades locais que estão perdendo suas terras, culturas e subsistência. Alegam que o Cerrado, com sua enorme biodiversidade e fontes de água, está sendo destruído.

62. A Gerência, em sua resposta, explica que compartilha algumas das preocupações levantadas pelos Requerentes em relação à escalada histórica da grilagem de terras no Piauí. De acordo com a resposta, essa situação existe no Estado há décadas, mas não pôde ser tratada adequadamente devido à capacidade limitada do INTERPI e às dificuldades de coordenação com o judiciário.⁵⁵ O Painel entende que é devido a esse contexto e suas complexidades que uma decisão foi tomada para incluir o componente de regularização fundiária no Projeto. Em conversas com o Painel, tanto a INTERPI quanto o NRF explicaram que o Piauí foi afetado pela grilagem de terras nas décadas de 1980 e 1990, mas que a situação melhorou muito. Explicaram que o INTERPI e outras agências envolvidas no processo de regularização fundiária são confrontadas com as consequências da grilagem de terras, incluindo muitos casos pendentes em diferentes tribunais.

63. A Resposta da Gerência enfatiza que o Projeto financia apenas os custos processuais para a titulação e registro de títulos individuais e coletivos de pequenos produtores rurais em assentamentos estaduais da reforma agrária e comunidades quilombolas, respectivamente, e não financia as atividades do INTERPI para emitir títulos a médios e grandes produtores rurais.⁵⁶ O Painel observa que, embora a regularização para pequenos produtores rurais seja paga pelo Estado, atualmente usando os recursos do Projeto, os grandes produtores rurais são obrigados a pagar por seu processo de titulação de terras. Desde sua reunião com o INTERPI, o Painel entende que os valores pagos pelos grandes produtores rurais entram no orçamento do Estado como receita; aproximadamente 15% é por lei posteriormente reinvestido no INTERPI. A Gerência explica que o Projeto apoia diretamente o judiciário, a fim de fortalecer ainda mais a luta geral do Piauí contra a corrupção fundiária e a falta de transparência, por meio de parcerias do INTERPI com o NRF e o GERCOG e fornecimento de equipamentos e serviços de consultoria. A transição papel-digital do INTERPI também permite que o GERCOG, NRF e outras instituições acessem todos os processos de regularização fundiária, incluindo aqueles relacionados a grandes e pequenas propriedades rurais.⁵⁷

64. Em relação às reivindicações mais amplas dos Requerentes de que as grandes propriedades

⁵⁵ Resposta da Gerência, pp. 12 e 13.

⁵⁶ Resposta da Gerência, p. 12.

⁵⁷ Resposta da Gerência, p. 12.

rurais estão causando danos à biodiversidade da terra e que seu modelo de agricultura é uma das principais causas das mudanças climáticas, a Resposta da Gerência reiterou que o Projeto não promove nem financia o modelo de agronegócio de grandes propriedades rurais.⁵⁸

65. Segundo a Gerência, uma das principais fontes de irregularidades relacionadas às transações fundiárias tem sido a falta de controle sobre as atividades cartoriais.⁵⁹ Conforme explicado acima, um dos objetivos do Projeto é a adoção de um sistema integrado de registro imobiliário para cartórios, permitindo um melhor monitoramento das atividades cartoriais. O Painel entende que esse sistema foi introduzido em 2017 e está sendo adotado progressivamente por cartórios no estado.⁶⁰

66. De acordo com a Resposta da Gerência, desde o início do Projeto, o INTERPI registrou 7.020 novas solicitações de regularização fundiária por pequenos produtores rurais e emitiu 896 títulos de terras registradas para pequenos produtores rurais que vivem em 18 assentamentos da reforma agrária do estado. O Painel reconhece que, embora o Projeto não financie a regularização fundiária para médios e grandes produtores rurais, o Banco solicitou ao INTERPI que reveja essas atividades, considerando as preocupações expressas na Solicitação. De acordo com a Resposta da Gerência, o INTERPI emitiu 227 títulos para médias e grandes propriedades rurais entre 2016 e 2019, dos quais 195 (86%) estão relacionados a solicitações de regularização fundiárias registradas antes da aprovação do Projeto. A Resposta da Gerência afirma que o INTERPI está analisando essas 227 transações para garantir que não haja irregularidades ou disputas pendentes.⁶¹

67. O Painel entende que, uma vez que o Projeto chegue à sua data de encerramento, o INTERPI continuará o processo de regularização fundiária de acordo com a nova lei estadual fundiária aprovada em dezembro de 2019, que afirma que a doação de terras públicas deve estar alinhada com as seguintes prioridades: (i) regularização de territórios tradicionais; (ii) assentamento de trabalhadores rurais; (iii) regularização fundiária; e (iv) proteção de ecossistemas naturais e preservação de vistas de valor histórico, cênico, artístico, arqueológico e outros.⁶² A lei declara ainda que, em caso de conflito com relação à regularização de ocupações em terrenos públicos vazios ou estaduais, o Estado priorizará a regularização em benefício das comunidades locais.⁶³

68. Durante sua reunião com o NRF, o Painel soube que estão em andamento esforços para identificar áreas de conflito e mapeá-las. O Piauí, assim como os outros estados da região de MATOPIBA⁶³, apresentará suas descobertas sobre cada um de seus esforços de mapeamento de conflitos em um fórum em abril de 2020 com o objetivo de evitar conflitos de terra.

69. ***Preocupações com as atividades de titulação de terras para comunidades quilombolas e indígenas.*** Os Requerentes dividiram com o Painel que estão apreensivos por nenhuma das comunidades quilombolas direcionadas para a regularização fundiária no âmbito do Projeto ter recebido os seus títulos de propriedade até o momento. Estão preocupados com os atrasos no processo, especialmente à luz do estágio avançado do Projeto. O Painel também se reuniu com alguns representantes de comunidades que se identificam como indígenas e conversou com o Painel

⁵⁸ Resposta da Gerência, p. 22.

⁵⁹ Resposta da Gerência, p. 12.

⁶⁰ Resposta da Gerência, p. 12.

⁶¹ Resposta da Gerência, p. 12.

⁶² Lei 7292/2019, Artigo 5.

⁶³ Segundo a Fian Internacional “Uma área de cerca de 73 milhões de hectares que se expande pelos estados brasileiros do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.”, <https://www.fian.org/en/struggle/the-business-of-land-in-matopiba-brazil>

sobre a importância da titulação de terras para suas comunidades. O Painel entende que essas comunidades estão solicitando títulos de propriedade coletivos em nome de suas comunidades, em vez de títulos de propriedade individuais para cada família. Os representantes das comunidades que se identificam como indígenas explicaram que ainda não foram reconhecidos como indígenas, mas que atualmente buscam reconhecimento com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e com o Estado do Piauí.

70. O Painel entende que o Piauí possui 82 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares, mas que a delimitação de seus territórios tem progredido lentamente, com apenas cinco territórios regularizados antes do início do Projeto.⁶⁴ A Resposta da Gerência explica que a regularização fundiária das comunidades quilombolas é complexa devido a requisitos processuais estaduais e federais, incertezas quanto à propriedade das terras reivindicadas, bem como a necessidade de colaboração interinstitucional entre órgãos federais e estaduais. O Painel entende que o INTERPI intervém no processo de regularização federal do INCRA quando o INCRA determina que a terra reivindicada por uma comunidade quilombola é de propriedade ou pensa-se pertencer ao estado.⁶⁵ A Resposta da Gerência expõe detalhadamente as diferentes etapas processuais necessárias para regularizar as terras das comunidades quilombolas e emitir um título coletivo para elas.⁶⁶ Segundo a Gerência, os atrasos na regularização fundiária de terras quilombolas no âmbito do Projeto estão enraizados em requisitos legais, processuais e interinstitucionais e estão fora do controle do Projeto.⁶⁷

71. Durante suas reuniões com o INTERPI e a equipe do Banco, o Painel se inteirou que o Projeto está progredindo com a regularização de três comunidades quilombolas, comprometido e confiante de que alcançará a sua meta de emitir títulos para essas comunidades até a data de encerramento do Projeto.

72. O Painel entende que a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário (OP/BP 4.12) foi acionada por precaução, pois a regularização fundiária dos territórios quilombolas pode levar ao reassentamento involuntário de residentes que não se identificam como quilombolas, e que um Quadro de Política de Reassentamento foi preparada durante a preparação do Projeto.⁶⁸ Segundo a Gerência, esse reassentamento involuntário não ocorreu no contexto do Projeto até o momento.⁶⁹

73. Com relação aos povos indígenas, o Painel soube em sua reunião com a SEPLAN que existem cerca de 3.000 pessoas indígenas no Piauí, mas nenhum deles ainda é reconhecido pela FUNAI. A Resposta da Gerência explica que a Política do Banco para os Povos Indígenas (OP/BP

⁶⁴ PAD, pp. 37 e 38.

⁶⁵ Resposta da Gerência, p. 10.

⁶⁶ As etapas processuais necessárias para regularizar as terras das comunidades quilombolas incluem: (i) a comunidade quilombola precisa apresentar um “Certificado de Autoidentificação” emitido pelo FCP, (ii) o INCRA precisa preparar um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação para identificar e delimitar o território quilombola solicitado, (iii) o Relatório é divulgado pelo menos duas vezes e sua divulgação feita em um período de 90 dias para a apresentação de disputas ao INCRA; (iv) é publicada a Portaria de Reconhecimento do INCRA, que encerra a etapa de identificação e reconhece os limites do respectivo território; (v) determinação se a terra é federal ou estadual (e se são terras estatais registradas) e proceder de acordo com o mandato do INCRA ou do INTERPI; (vi) emissão e registro de titularidade coletiva. Resposta da Administração, pp. 10 e 11.

⁶⁸ PAD, p. 16.

⁶⁹ Resposta da Gerência, p. 14.

4.10) não foi acionada durante a preparação do Projeto, uma vez que a avaliação de triagem do Banco concluiu que nenhum grupo na área do Projeto atendia aos critérios da política. O Painel entende que, durante a concepção do Projeto, três grupos no Piauí - o Cariri, o Itacoatiara e o Codo-Cabeludo - afirmaram ser indígenas, mas com base em pesquisas, visitas de campo e consultas com esses grupos e outras partes interessadas, a Gerência concluiu que eles não atendiam aos critérios para serem considerados indígenas. Na ocasião, acreditava-se que, embora esses três grupos enfrentassem altos graus de vulnerabilidade, não diferiam de outras comunidades rurais pobres do estado no acesso a programas públicos e não exigiam tratamento distinto para fins de inclusão social.⁷⁰ A Gerência explica, no entanto, que o Quadro de Gestão Ambiental e Social do Projeto mencionou a necessidade de avaliar suas condições socioeconômicas e realizar análises adicionais.⁷¹

74. O Painel soube que atualmente o Estado do Piauí está no processo de reconhecer certos grupos como indígenas. Durante a visita de elegibilidade, o Painel se reuniu com três grupos que se identificam como indígenas, mas são diferentes dos grupos mencionados acima. O Painel entende que foi proposta uma lei⁷² e submetida à legislatura estadual em dezembro de 2019, que reconheceria a autoidentificação como determinante para uma comunidade ser considerada indígena no Estado do Piauí. A Resposta da Gerência explica que a instituição federal responsável pelos assuntos indígenas, a FUNAI, ainda não reconheceu nenhum grupo no Piauí como indígena. Devido a essa situação em evolução no nível estadual, o Banco Mundial está considerando a possibilidade de acionar a política do Banco de forma preventiva e proativa desde 2018. O Painel entende que esse assunto está sendo discutido atualmente com o Mutuário como parte da reestruturação do Projeto que está em andamento. De acordo com a Gerência, como ainda não se sabe se algum desses grupos seria afetado pelas atividades do Projeto, foi preparado um Quadro de Planejamento para os Povos Indígenas (IPPF), que foi objeto de consultas públicas com representantes de grupos indígenas e está sendo revisado no momento pelo Banco.⁷³

⁷⁰ PAD, p. 16.

⁷¹ Resposta da Gerência, pp. 14 e 15.

⁷² Projeto de lei Nº 54 de 16 dezembro de 2019. b

⁷³ Resposta da Gerência, p. 15.

E.3. A Revisão do Painel

75. O Painel reconhece as sérias preocupações dos Requerentes. O Painel agradece suas apresentações e as discussões produtivas com eles durante a visita do Painel. O Painel também reconhece a resposta detalhada da Gerência às questões levantadas e a disponibilidade para fornecer mais informações.

76. O Painel observa que muitos pequenos produtores rurais individuais e comunidades tradicionais do Estado do Piauí se engajaram em um processo complexo de obter um título formal para a terra que ocupam há muitos anos. O Painel observa que os pequenos produtores rurais apoiaram o processo de titulação e regularização da terra no âmbito do Projeto, quando começou em 2015. O Painel também observa que o Banco respondeu a uma solicitação das comunidades em 2018 para incluir várias comunidades tradicionais ao Projeto - incluindo Melancias, Salto I e Salto II - e que os Requerentes continuam a permanecer bastante positivos quanto ao componente de regularização fundiária do Projeto.

77. O Painel também soube que houve casos em que intermediários, conhecidos como grileiros, obtiveram a documentação do título da terra forjada e posteriormente tentaram usá-la para vender a terra a outros compradores interessados, como grandes empresas de agronegócio. O Painel foi informado de que a principal preocupação das comunidades em relação ao Projeto é a lentidão do processo de regularização fundiária. Desde o início do Projeto, apenas 896 títulos foram registrados sendo que a meta original era de 5.000 para pequenos produtores rurais até o final de 2020, sendo um bloco de aproximadamente 600 títulos de propriedade registrados em dezembro de 2019 em Santa Clara, uma comunidade já bem estabelecida. Além disso, nenhuma das outras três comunidades quilombolas que eram originalmente alvo pelo Projeto, nem nenhuma das comunidades tradicionais adicionadas mais recentemente, completou o processo de regularização fundiária. O Painel entende que parte do motivo desse prolongado atraso deve-se ao fato de que um título de propriedade pode ter várias reivindicações sobrepostas possivelmente registradas com autoridades diferentes. O Painel também aceita que os atrasos na titulação de terras ocorram devido aos requisitos legais ou processos judiciais que estão amplamente fora do controle do Projeto e do INTERPI. De acordo com o Esclarecimento de 1999 da Resolução do Painel de Inspeção, o Painel observa que as não realizações e as expectativas não cumpridas não constituem dano para efeitos do processo do Painel.⁷⁵

78. O Painel observou evidências em uma pequena propriedade rural na região do Cerrado de que o atraso no recebimento de um título de terra está dando oportunidade a um intermediário de destruir uma cerca comunitária tradicional existente e erguer sua própria cerca de três quilômetros em uma aparente tentativa ilegalmente de vender uma parcela de terra. O pequeno produtor rural indicou que a cerca erguida pelo intermediário está afetando adversamente o uso dessas terras para fins agrícolas.

79. O Painel está ciente de que as preocupações ambientais associadas aos grandes produtores rurais, que foram levantadas pelos Requerentes, também estão sendo mencionadas de maneira mais geral na região por várias ONGs e outras partes interessadas. Com relação às preocupações da Solicitação sobre a falta de assistência social e o fechamento de escolas, o Painel observa a explicação da Gerência de que essas preocupações não se relacionam ao Projeto nem tampouco foram levantadas durante a visita do Painel.

⁷⁵ Esclarecimento de 1999 da Segunda Revisão do Painel de Inspeção pela Diretoria, para. 14.

80. O Painel também observa que a avaliação inicial dos riscos do Projeto destacou a necessidade de garantir que houvesse capacidade suficiente nas organizações governamentais encarregadas de implementar o Projeto. A organização principal para a implementação do componente de regularização fundiária do Projeto é o INTERPI. Apesar do financiamento do Banco ao INTERPI, que incluiu um aumento recente de recursos, o instituto estadual de terras teve dificuldades em manter suas equipes em campo e só possui uma base em Teresina, capital do Piauí, a mais de 600 quilômetros de Bom Jesus, que é a cidade mais próxima dos Requerentes.

81. Outra preocupação importante dos Requerentes decorre da possível contribuição do Projeto para a grilagem de terras, beneficiando os grandes produtores rurais e o agronegócio. Considerando que o Projeto financia apenas os custos processuais para a titulação e registro de títulos individuais e coletivos de pequenos produtores rurais em assentamentos estaduais da reforma agrária e comunidades quilombolas, respectivamente, e não as atividades do INTERPI para emitir títulos para médios e grandes produtores rurais, o Painel não estabeleceu um nexo de causalidade plausível entre a preocupação dos Requerentes e o Projeto. Também não havia um vínculo com o Projeto estabelecido pelo Painel em relação às preocupações ambientais levantadas pelos Requerentes sobre os grandes produtores rurais e os agronegócios.

82. O Painel entende que a instituição federal responsável pelos assuntos dos povos indígenas no Brasil ainda não reconheceu nenhum grupo indígena no Estado do Piauí. Como medida de precaução, o Painel entende que a Gerência preparou um IPPF, que foi objeto de consultas públicas com representantes de grupos indígenas e que está atualmente sendo revisado pelo Banco.

83. Em suma, o Painel concorda que o Banco pode ter subestimado a complexidade do processo de regularização fundiária e os requisitos de capacitação associados do INTERPI no início do Projeto. No entanto, embora frustrados com o atraso, os Requerentes continuaram em grande parte apoiando o processo de regularização fundiária e o alegado dano não ocorreu como resultado do Banco apoiar o componente de titulação do Projeto. Além disso, o Painel reconhece que o Banco Mundial acrescentou algumas outras comunidades tradicionais ao Projeto e preparou uma IPPF como medida de precaução no caso de algumas das Pessoas Afetadas pelo Projeto serem confirmadas como indígenas.

F. Recomendação

84. O Painel observa que os Requerentes e a Solicitação atendem aos critérios de elegibilidade técnica estabelecidos na Resolução que estabeleceu o Painel de Inspeção e o Esclarecimento de 1999. No entanto, considerando: (i) a inclusão de comunidades tradicionais como parte dos beneficiados pelo Projeto na regularização fundiária em 2018; (ii) o ritmo lento da titulação de terras nas comunidades tradicionais devido a fatores fora do controle do Projeto; e (iii) a ausência de um vínculo plausível entre a alegada grilagem de terras e as atividades do Projeto, o Painel não recomenda uma investigação.

85. O Painel observa que esta recomendação não exclui a possibilidade de uma futura Solicitação de Inspeção com base em novas evidências ou circunstâncias desconhecidas no momento da Solicitação atual.

86. Se a Diretoria Executiva concordar com esta recomendação, o Painel informará os Requerentes da mesma.