

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

COSMO DA SILVA JUNIOR

FAO, BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ:

Um estudo de caso sobre a influência das Organizações Internacionais
no Ciclo da Política Pública

João Pessoa – PB

2022

COSMO DA SILVA JUNIOR

**FAO, BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ:**

Um estudo de caso sobre a influência das Organizações Internacionais no Ciclo
da Política Pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública e Cooperação Internacional da
Universidade Federal da Paraíba para a obtenção do título
de mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

Área de Concentração: Cooperação Internacional

Orientador: Professor Doutor Thiago Lima da Silva

João Pessoa – PB

2022



1. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de Defesa de Dissertação do
Mestrando **COSMO DA SILVA JÚNIOR** como
requisito para obtenção do grau de Mestre em
Gestão Pública e Cooperação Internacional, área
de concentração em Gestão Pública e Cooperação
Internacional, linha de pesquisa em
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.

Aos vinte e um dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e dois, às nove horas, reuniu-se no Mini-auditório II do prédio da pós-graduação do CCSA, a Banca Examinadora composta pelos membros: Dr. Thiago Lima da Silva (Orientador), Dr. Alexandre César Cunha Leite (Membro Interno), Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves (Membro externo) e Dra. Eliane Superli (Membro Externo), para julgar a dissertação de **COSMO DA SILVA JÚNIOR** intitulada "FAO, BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ: um estudo de caso sobre a influência das Organizações Internacionais no Ciclo da Política Pública", para obtenção do grau de mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa realizado pelo(a) presidente Prof. Dr. Thiago Lima da Silva. Após haver analisado o referido trabalho e arguido o candidato, os membros da Banca Examinadora deliberaram por unanimidade e atribuíram o conceito: (X) aprovado, () insuficiente, () reprovado.

Observações da Banca:

Revisar integralmente as normas técnicas
de texto. Recomenda-se a publicação de artigos.
Recomenda-se o envio da dissertação revisada
para prêmio de excelência.

Proclamado o resultado, o presidente da banca examinadora encerrou os trabalhos, e para constar, assinou a presente ata, em duas vias, juntamente aos demais membros da banca examinadora e o mestrando.



Prof. Dr. Ubirio Lima da Silva
Orientador/Presidente da Banca Examinadora – PGPCI/UFPB

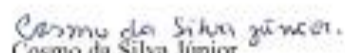


Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite
Examinador Interno – PGPCI/UFPB



Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves
Examinador Externo – DRI/UFPB

Profa. Dra. Eliane Superti
Examinador Externo – DRI/UFPB


Cosmo da Silva Júnior
Discente

-

**Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

S586f Silva Junior, Cosmo da.

FAO, Banco Mundial e a política pública de regularização fundiária do estado do Piauí : um estudo de caso sobre a influência das organizações internacionais no ciclo da política pública / Cosmo da Silva Junior. - João Pessoa, 2022.

123 f. : il.

Orientação: Thiago Lima Silva.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Organizações internacionais - Políticas públicas.
2. Regularização fundiária - Política pública - Piauí.
3. Matopiba - Agricultura - Piauí. I. Silva, Thiago Lima. II. Título.

UFPB/BC

CDU 327(043)

Dedico este trabalho a minha família. Vocês são a razão do meu esforço e do meu caminhar.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, minha fonte de vida (Salmos 36. 9a), de sabedoria (Provérbios 2.6) e o meu sustentador (Isaias 40. 28-31). Reconheço que sem Ti eu nada posso fazer (João 15). Portanto, todo o meu ser louva o Teu Santo Nome.

À Senhora Maria Lucia, Mainha. Ao Senhor Cosme José, meu Pai. Registro aqui minha gratidão a vocês, pois nunca esquecerei os inúmeros sacrifícios que fizeram para que eu tivesse acesso à educação. Apesar de vocês nunca terem cruzado os portões do mundo acadêmico, no final, vocês é que são os verdadeiros Mestres.

A vovó Estelina Diana. Lembro-me de que, quando criança, ouvi a senhora contar sobre as inúmeras histórias de sua vida de professora. Lembro-me de que o meu primeiro texto foi uma carta que escrevi a pedido seu. Lembro-me da sua fé sincera, das suas palavras proféticas de bênçãos e de sua convicção de que eu viveria tudo o que está acontecendo agora. Espero um dia ser um pouco parecido com a senhora e também ter inúmeras histórias da minha futura vida de professor para contar para as gerações vindouras da nossa família. Obrigado, Vovó.

A Antônio Régis, Carlos Emanuel, Mateus Brito e Manu Carvalho, meus melhores amigos. Desde a seleção do mestrado até o presente momento, vocês foram e são bênçãos de Deus em minha vida. Obrigado por me escutarem falando da minha pesquisa, das alegrias e dos sabores do mestrado durante esses dois anos e por cada palavra de incentivo. Amo vocês!

Ao meu Orientador, Professor Thiago Lima. Com profissionalismo e bastante empatia, orientou-me e me conduziu pelo caminho da pesquisa. Agradeço por ter me aceitado enquanto orientando e por acreditar que eu conseguiria concluir a pesquisa. Sem a sua ajuda, com certeza, eu não chegaria aqui. Além disso, quero deixar registrado algo que me tocou e que levarei para sempre: a cada encontro com o Professor Thiago, antes de perguntar sobre a pesquisa, sobre as leituras ou sobre os prazos, ele sempre perguntava *“Como você está?”*, *“Como está a sua família?”*. Confesso, isso mudava tudo. Meu coração era aquecido pela esperança e minhas forças eram renovadas para continuar.

Aos colegas de Mestrado. Tive a sorte de estudar com pessoas empáticas, solidárias e inteligentes. Cursar um mestrado enquanto o mundo agonizava em virtude da pandemia foi uma tarefa árdua e dolorosa, mas a cada encontro virtual éramos encorajados a não desistir. Literalmente, ninguém soltou a mão de ninguém. Obrigado, Colegas!

Ao Corpo Docente do PGPCI, pelo profissionalismo, pela empatia e por todo o conhecimento compartilhado e construído ao longo dos dois anos de curso. À Coordenação e Secretaria, sempre solícitos e dispostos a nos ajudar. Muito obrigado.

O latifúndio multiplica as bocas, mas não multiplica os
pães.

(Eduardo Galeano, 1990)

RESUMO

A presente pesquisa buscou analisar como as Organizações Internacionais (OI) influenciam a formulação das políticas públicas no contexto doméstico. Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo é compreender a atuação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e do Banco Mundial no processo de formulação da nova Política de Regularização Fundiária do estado do Piauí, promulgada em 2019 por meio da Lei nº 7.294/2019. Para tanto, traçou-se um panorama histórico da formação do território piauiense para se chegar à problemática atual do estado, que é o controle de terras por meio do capital estrangeiro e nacional e os seus impactos socioambientais. Posteriormente, indagou-se, a partir da revisão de literatura, a respeito dos instrumentos utilizados pelas Organizações Internacionais para difundir suas ideias e influenciar o ciclo da política pública no contexto doméstico. Por fim, seguindo uma abordagem qualitativa, realizou-se um estudo de caso adotando como técnica de coleta de dados a pesquisa documental e entrevistas abertas, cujo parâmetro analítico foi o modelo teórico desenhado por Jakobi (2009). Conclui-se o estudo argumentando que a FAO, por meio dos instrumentos disseminação argumentativa e configuração de comportamento, atuou difundindo as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais – DVGTT; e que o Banco Mundial, por meio dos instrumentos de auxílio financeiro, suporte técnico e funções de coordenação, também influenciou o processo que culminou na nova Política de Regularização Fundiária do estado do Piauí.

Palavras-chave: Organizações Internacionais. Difusão de políticas públicas. Piauí.

ABSTRACT

This research sought to analyze how International Organizations (IOs) influence the formulation of public policies in the domestic context. In this sense, the general objective of this study is to understand the role of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the World Bank in the formulation process of the new Land Regularization Policy of the state of Piauí enacted in 2019 through law nº. 7.294/2019. To this end, a historical overview of the formation of the Piauí territory was traced to arrive at the state's current problem, which is land control by foreign and national capital and its socio-environmental impacts. Subsequently, it was inquired, from the literature review, about the instruments used by International Organizations to spread their ideals and influence the cycle of public policy in the domestic context. Finally, following a qualitative approach, a case study was conducted adopting, as a data collection technique, documentary research and open interviews, having as analytical parameter the theoretical model designed by Jakobi (2009). We conclude the study arguing that FAO, by means of the argumentative dissemination and behavior configuration instruments, acted by disseminating the Voluntary Guidelines for the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forest Resources - DVGT; and that the World Bank, by means of financial aid instruments, technical support and coordination functions, also influenced the process that culminated in the new Land Regularization Policy of the State of Piauí.

Keywords: International Organizations. Public Policies Dissemination. Piauí.

LISTA DE FIGURAS

FUGURA 01	Mesorregiões do estado do Piauí	23
FUGURA 02	Reunião para a apresentação da proposta de nova lei de regularização fundiária no Núcleo de Regularização Fundiária ...	33
FUGURA 03	Modelo do processo de formação de agenda	42
FUGURA 04	Workshop - Regularização fundiária: segurança jurídica e desenvolvimento econômico	70
FUGURA 05	Workshop – Regularização Fundiária: Segurança Jurídica e desenvolvimento econômico	70
FUGURA 06	Inauguração do Núcleo de Regularização Fundiária – representantes de movimentos sociais	71
FUGURA 07	Inauguração do Núcleo de Regularização Fundiária do Piauí – Richard Torsiano	72

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	Mesorregiões e microrregiões do estado do Piauí	23
QUADRO 02	Mesorregião e Microrregiões do Estado do Piauí que compõem o MATOPIBA	28
QUADRO 03	Área desmatada em hectares por estados do MATOPIBA entre 2016 E maio de 2021	30
QUADRO 04	Síntese dos principais fatos	35
QUADRO 05	Funções das Organizações Internacionais	39
QUADRO 06	Estágios da política pública	41
QUADRO 07	Modelo analítico de Dolowitz e March (1996)	47
QUADRO 08	Modelo analítico de Dolowitz e March (2000)	48
QUADRO 09	Tipos de adaptação	52
QUADRO 10	Modelo analítico – Instrumentos de difusão de políticas públicas.	57
QUADRO 11	Posicionamentos sobre os investimentos transnacionais em terras por conteúdo e atores	60
QUADRO 12	Princípios para um Investimento Agrícola Responsável que respeite os Direitos, os Meios de Vida e os Recursos.....	61
QUADRO 13	Indicadores Intermediários	75
QUADRO 14	Instrumentos utilizados pelas organizações internacionais na difusão de ideias, normas e políticas (conforme sugerido por Jakobi, 2009) e sua correspondência com o caso da política pública de Regularização fundiária do Piauí	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
BIRD	O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CPT	Comissão Pastoral da Terra
COMPEDI	Companhia de Desenvolvimento do Estado do Piauí
DGVT	Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INTERPI	Instituto de Terras do Piauí
MPF	Ministério Público Federal
OI	Organização Internacional
ONG	Organização não governamental

PDRI

Programa de Desenvolvimento Rural
Integrado e Inclusivo

POLONORDESTE

Programa Integrado de Desenvolvimento
do Nordeste

PRAI

Principles for responsible agricultural
investment that respects rights,
livelihoods and resources

SUDENE

Superintendência do Desenvolvimento do
Nordeste

UNCTAD

Conferência das Nações Unidas sobre
Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Justificativa teórica e social	17
1.2	Justificativa metodológica e estrutura do trabalho	18
2	Seção 1 - A QUESTÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ	22
2.1	Processo de formação histórica do território piauiense	22
2.2	O <i>Land Grabbing</i> no Piauí	26
2.3	Da demanda, conflitos e gestão da terra: denúncias e propostas	30
3	Seção 2 – AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	36
3.1	Origem, conceito, características, classificações e funções das Organizações Internacionais	36
3.2	Políticas públicas e as OI	40
3.3	Transferência e difusão de políticas públicas	45
3.4	Difusão de políticas públicas e a atuação das OI	51
4	Seção 3 – A IMPLEMENTAÇÃO DAS DGVT DA FAO E O APOIO FINANCEIRO DO BANCO MUNDIAL NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PIAUÍ: UM ESTUDO DE CASO	58
4.1	A FAO e suas respostas à problemática do <i>Land Grabbing</i>	58
4.2	A implementação da DVGT e o apoio financeiro do BM: análise	66
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS	81
	ANEXOS	92
	ANEXO 01 - RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL	92
	ANEXO 02 – Carta ao Banco Mundial	105
	ANEXO 03 – Nova Lei de Regularização Fundiária do Estado do Piauí	117

1 INTRODUÇÃO

A partir da múltipla crise (financeira, energética, alimentar e ambiental) em meados dos anos 2000, percebe-se uma corrida em escala global por terras. Esse fenômeno ficou conhecido na literatura como *land grabbing* (SAUER; LEITE, 2012). Pode-se dizer que essa prática é um fenômeno complexo que envolve muitos fatores e elementos diferentes, mas o elemento em comum em todos os casos é que ele se operacionaliza a partir do controle de terras e de seus recursos naturais. No Brasil, a expansão do controle territorial está muito interligada à expansão do agronegócio (LIMA; KMOCH, 2021).

Essas ações vêm acompanhadas pelo discurso de progresso e desenvolvimento local, principalmente em áreas subdesenvolvidas, onde os atores-beneficiários usam esse discurso a fim de legitimar e justificar suas intervenções (públicas ou privadas) (ZIAI, 2017). Todavia, o que se tem observado é que essas práticas geram impactos sociais negativos, como a violência e os conflitos fundiários, a migração forçada e a ruptura do tecido social de comunidades tradicionais, como também impactos ambientais que vão desde o desmatamento para a produção agrícola à contaminação do solo e da água em virtude do uso de inúmeros agrotóxicos.

Diante dessa problemática em escala global, vários atores (sociedade civil, ONG, governos, empresas, movimentos sociais) passaram a pressionar e a cobrar uma regulamentação dessas práticas a fim de mitigar os efeitos adversos e maximizar as oportunidades de investimento (BORRAS JR. *et al.*, 2012). Nesse contexto, o tema entra na agenda internacional e a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) lidera um processo longo de negociações juntamente com os atores interessados, resultando na criação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais, aprovado pela OI em maio de 2012.

Esse documento recebeu o *status* de primeiro instrumento internacional normativo a aplicar uma abordagem de direitos humanos à governança de terras, pescas e florestas, definindo um novo padrão global para a posse da terra e recursos naturais (REYDON *et al.*, 2017). Por ter sido costurado no âmbito da FAO, veio a se tornar uma referência relevante para formuladores de políticas públicas e para negociações internacionais.

Do contexto internacional para o local, o estado do Piauí se apresenta como um espaço alvo do investimento em terras a partir do capital nacional e internacional, principalmente por estar incluído na então nova e promissora fronteira agrícola do país, o MATOPIBA. Outro atrativo para os investidores é que o estado contava com normas que não observavam direitos humanos fundamentais, já consolidados no ordenamento internacional e nacional, no que se

refere à posse e uso da terra, como, por exemplo a Lei Estadual nº 6.709/2015, que regulamentava a política pública de regularização fundiária do estado e que não reconhecia os territórios dos povos e comunidades tradicionais, contribuindo para o aumento dos conflitos por terra (PNCSA *et al.*, 2019).

Ainda na vigência da lei supracitada, o governo do estado realizou um empréstimo junto ao Banco Mundial a fim de financiar o projeto “Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social”, que subsidiaria a execução da política de regularização fundiária e o estabelecimento de um sistema de registro de imóvel confiável, transparente e eficiente.

Após pressão dos movimentos sociais, apoiados por ONGs nacionais e internacionais, e da participação do Ministério Público Federal (MPF), em 2017, a política de regularização fundiária é suspensa. Nesse momento, tanto as ONGs como o MPF direcionam o estado do Piauí e o Banco Mundial a chamarem a FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - para participar da formulação da nova política pública fundiária, uma vez que eles reconheciam a sua capacidade técnica e suas Diretrizes como referência.

Nesse contexto, a pesquisa é norteada pela pergunta teórica: ***Quais os instrumentos utilizados pelas Organizações Internacionais para difundir suas ideias e influenciar o ciclo da política pública no contexto doméstico?*** Neste escopo, o objetivo geral desta pesquisa é compreender a atuação da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) e do Banco Mundial (BM) no processo de formulação da nova Política de Regularização Fundiária do estado do Piauí.

A partir da pergunta orientadora e do objetivo geral, levantamos algumas hipóteses, quais sejam:

- a) As Organizações Internacionais, diante de alguma janela de oportunidade, atuam difundindo suas políticas e/ou programas entre atores interessados;***
- b) Os atores domésticos (estado do Piauí) buscam nas Organizações Internacionais insumos (ajuda teórica, ideias, técnica e financeira) para formularem suas políticas públicas.***

Para perseguir essas hipóteses, buscaremos atingir os seguintes objetivos específicos:

- 1) Contextualizar o cenário fundiário do estado do Piauí, identificando o fenômeno do Land Grabbing;***

- 2) *Revisar a literatura teórica sobre Difusão e Transferência internacionais de políticas a partir das Organizações Internacionais;*
- 3) *Reconstruir historicamente o processo de aprovação da Lei nº7.292/2019, a partir de pesquisa documental, na mídia e entrevistas;*
- 4) *Analisar quais instrumentos foram utilizados pela FAO e pelo BM no processo de difusão de políticas públicas, à luz do modelo erigido a partir da revisão teórica;*

1.1 Justificativa teórica e social

A escolha do estado do Piauí se deu primeiramente por integrar o MATOPIBA, considerada, então, como a nova e promissora fronteira agrícola do país (CAMPELO, 2017). É uma área alvo da especulação imobiliária agrícola e da expansão do agronegócio, o que tem provocado inúmeros impactos socioambientais: desde conflitos violentos, com expulsão de povos tradicionais, até o desmatamento do bioma cerrado. Além disso, é válido ressaltar que o MATOPIBA se tornou também zona de interesse transnacional (PITTA; CERDAS; MENDONÇA, 2018).

A presente pesquisa tinha como objetivo analisar a relação entre a violação de direitos e a estrangeirização de terras na região do MATOPIBA e seus impactos econômicos e sociais nos sujeitos do campo. Mas, a partir das leituras e pesquisas, em especial da minha participação na 6ª Reunião do Fórum Fundiário dos Corregedores-Gerais da Justiça da Região do MATOPIBA, enquanto ouvinte, ocorrido no dia 08/04/2021 e transmitido pelo YouTube, evento que contou com a participação de magistrados e representantes de órgãos nacionais e internacionais, descobri que o estado do Piauí, por meio da Lei nº 7.292/2019, tinha elaborado uma nova Política de Regularização Fundiária com base nas Diretrizes Voluntárias da FAO. Então, a partir desse momento, direcionamos a pesquisa para a temática de transferência e difusão de política pública, a fim de entender como as Organizações Internacionais participavam e influenciavam a formulação da política pública no contexto doméstico.

No aspecto teórico, a presente pesquisa contribuirá para a literatura sobre transferência e difusão de política, considerada “estagnada” (OLIVEIRA, 2018). No que tange ao aspecto social, a presente pesquisa proporcionará reflexões para a gestão pública (re)pensar a formulação de políticas a partir de experiências/ideias no contexto internacional, a fim de que

as políticas locais sejam capazes de dinamizar a democratização do acesso à terra, bem como as garantias de infraestrutura para a produção com justiça social (THOMAZ, 2007).

O presente trabalho consiste em um estudo de caso em torno da atuação da FAO e do Banco Mundial como difusores de política pública. Tem natureza qualitativa, exploratória e descritiva, o que permitirá investigar e entender a natureza dos variados fenômenos sociais (KALRA; PATHAK; JENA, 2013).

1.2 Justificativa metodológica e estrutura do trabalho

O desenho da pesquisa foi centralizado em um estudo de caso, método escolhido em razão de se pretender, a partir da questão delimitada, investigar a atuação da FAO e do Banco Mundial no processo da formulação da nova Política de Regularização Fundiária do estado do Piauí, uma circunstância contemporânea (YIN, 2018). Nesse sentido, buscando descrever como se deu a interação entre esses atores, consideramos o estudo de caso o método mais adequado para se alcançar os objetivos estipulados.

O propósito de um estudo de caso é reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno (PATTON, 2002). É um procedimento metodológico que enfatiza entendimentos contextuais, sem esquecer-se da representatividade (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007), centrando-se na compreensão da dinâmica do contexto real (EISENHARDT, 1989) e envolvendo-se num estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2007).

Um estudo de caso é uma história de um fenômeno passado ou atual, elaborada a partir de múltiplas fontes de provas, que pode incluir dados da observação direta e entrevistas sistemáticas, bem como pesquisas em arquivos públicos e privados (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002). É sustentado por um referencial teórico que orienta as questões e proposições do estudo e reúne uma gama de informações obtidas por meio de diversas técnicas de levantamento de dados e evidências (MARTINS, 2008).

Assim, utilizaremos dois procedimentos técnicos de coleta de dados para alcançar os objetivos do presente estudo: a consulta a arquivos, coletando dados a partir de documentos públicos disponibilizados pelas instituições que fazem parte do processo em análise, quais sejam: FAO, Banco Mundial, INTERPI, Núcleo de Regularização Fundiária da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí e ONGs.

A análise documental é, conforme expressam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 05), “[...] um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão

e análise de documentos dos mais variados tipos”. Dessa forma, a Análise Documental pode ser desenvolvida a partir de várias fontes, de diferentes documentos, não somente o texto escrito, uma vez que, excluindo livros e matérias já com tratamento analítico, é ampla a definição do que se entende por documentos, incluindo-se dentre eles, leis, fotos, vídeos, jornais etc. (LIMA JUNIOR *et al.*; 2021).

Segundo Lakatos e Marconi (2003), existem dois grupos de tipos de documentos, sendo eles os documentos escritos e os documentos iconográficos. Os escritos são aqueles documentos parlamentares, documentos jurídicos, fontes estatísticas, publicações administrativas, documentos particulares, entre outros. Os documentos iconográficos são aqueles compostos por imagens, desenhos, pinturas. Além deles, há ainda as fotografias, os objetos, as canções folclóricas, o vestuário e o folclore.

Quanto à análise dos documentos, Cellard (2008, p. 303) a classifica em duas etapas: a análise preliminar e a análise propriamente dita. Para o autor, a análise preliminar envolve o estudo do contexto, do autor ou os autores, da autenticidade e a confiabilidade do texto, da natureza do texto, dos conceitos-chave e da lógica interna do texto. A análise propriamente dita consiste na obtenção de informações significativas que possibilitarão a elucidação do objeto de estudo e contribuir para a solução dos problemas de estudo propostos.

A escolha por essa técnica se deu pelo motivo de que a pesquisa documental se destaca pelo fato de que os documentos constituem uma fonte estável e rica de onde o pesquisador poderá retirar evidências que fundamentam suas afirmações, de forma que podem ser consultados várias vezes, possuem baixo custo financeiro (apenas tempo) e permitem ao pesquisador maior acessibilidade. Ela também serve para ratificar, validar ou complementar as informações obtidas por outras técnicas de coleta de dados (GUBA, LINCOLN; 1981).

Como segunda proposta de coleta de dados, temos as entrevistas semiestruturadas. No tocante à estratégia de análise dos dados coletados, será na seguinte sequência: a primeira estratégia para análise consiste na transcrição fidedigna dos dados evidenciados que serão organizados. Na segunda estratégia, será efetuada uma descrição detalhada das evidências coletadas que, segundo Miguel (2007, p. 224), já neste estágio permite a identificação de dados e informações relevantes para a pesquisa, bem como *insights*. A terceira estratégia consiste na análise com base no referencial teórico, de onde serão identificadas as convergências e divergências da literatura, já que “os dados não falam por si, devem ser articulados com os referenciais teóricos e pressupostos que norteiam a pesquisa, de modo a compor um quadro consistente” (ZANELLI, 2002 p. 25; FREITAS; JABBOUR, 2011, p.19).

O trabalho está organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo da dissertação tem uma abordagem puramente histórica, no qual contextualizamos o processo histórico da formação do estado do Piauí, a modernização dos campos, a caracterização do *Land Grabbing* no estado e a resposta da gestão pública. O segundo capítulo tem uma abordagem teórica, no qual buscamos revisar a literatura a respeito da transferência e difusão de políticas públicas, apresentando um recorte específico, que, no nosso caso, é a participação das Organizações Internacionais como agentes de transferência ou difusão. A revisão servirá de bússola para interpretar os dados coletados da análise documental e corroborados pelas entrevistas.

Revisar a literatura é atividade essencial no desenvolvimento de trabalhos acadêmicos e científicos. A realização de uma revisão de literatura evita a duplicação de pesquisas ou, quando for de interesse, o reaproveitamento e a aplicação de pesquisas em diferentes escalas e contextos. Permite ainda observar possíveis falhas nos estudos realizados; conhecer os recursos necessários para a construção de um estudo com características específicas; desenvolver estudos que cubram brechas na literatura, trazendo real contribuição para um campo científico; propor temas, problemas, hipóteses e metodologias inovadoras de pesquisa; otimizar recursos disponíveis em prol da sociedade, do campo científico, das instituições e dos governos que subsidiam a ciência (BAEK *et al.*, 2018).

Diante do exposto, optou-se pela revisão de conveniência, que é aquela na qual o pesquisador reúne e discorre sobre um conjunto de trabalhos científicos que julga importante para o tratamento de uma temática, mas não apresenta critérios explícitos sobre como a revisão foi construída para que possa ser reproduzida por outros pesquisadores. Esta modalidade de revisão pode ser empregada em diferentes situações: na introdução de um trabalho de conclusão de curso, de uma dissertação de mestrado ou de uma tese de doutorado, no editorial de um periódico, em um artigo de opinião, em um artigo com fins educacionais ou de divulgação científica (GALVÃO; RICARTE, 2020).

O terceiro capítulo, então, trará uma análise dos dados documentais e das entrevistas, usando o modelo analítico desenvolvido por Jakobi (2009) para responder à pergunta da pesquisa, qual seja: ***Quais os instrumentos utilizados pelas Organizações Internacionais para difundir suas ideias e influenciar no ciclo da política pública no contexto doméstico?*** A fim de entender e descrever a atuação da FAO e do BM na formulação da Política de Regularização Fundiária do Estado do Piauí.

A conclusão da pesquisa é que a FAO, por meio dos instrumentos de disseminação discursiva e configuração de comportamento, atuou difundindo as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais – DVGT, e o Banco

Mundial, por meio dos instrumentos de auxílio financeiro, suporte técnico e funções de coordenação.

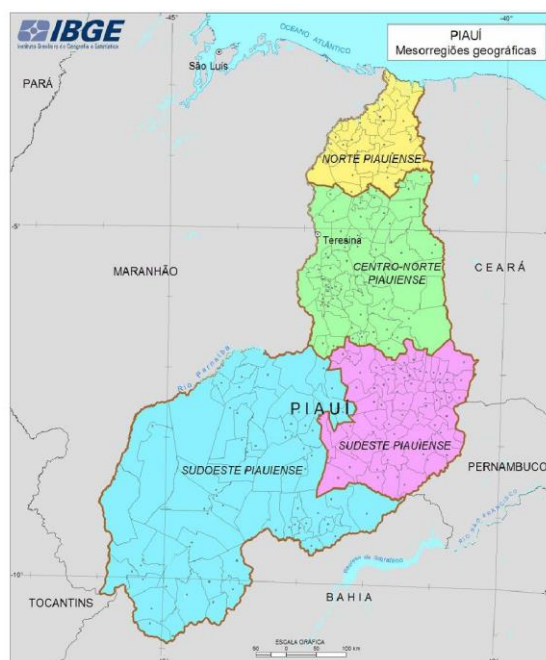
2 Seção 1 - A QUESTÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ

O objetivo deste capítulo é apresentar o processo de formação histórica do território piauiense. Feita esta apresentação, fica mais claro como, onde e por que o *land grabbing* tem avançado no estado. Além disso, propõe-se caracterizar o fenômeno e seus impactos negativos no estado. Conclui-se apresentando a reação e as propostas da gestão pública. No final do capítulo, elaboramos um quadro a fim de sintetizar os principais acontecimentos.

2.1 Processo de formação histórica do território piauiense

De acordo com Alves (2003), o processo de formação histórica do território piauiense é iniciado no final do século XVII, quando aventureiros vindos da Bahia, próximos ao Vale do Rio São Francisco, chegaram ao estado e começaram a fundar as primeiras fazendas de gado. O estado do Piauí fica localizado no Nordeste do país, com uma área territorial de 251.755.481 km² e uma população estimada em 3.289.290 de pessoas (IBGE, 2022). Ainda de acordo com o IBGE, os municípios do Piauí são agrupados em quatro mesorregiões¹: Mesorregião Norte Piauiense, Mesorregião Centro Norte Piauiense, Mesorregião Sudeste Piauiense e a Mesorregião Sudoeste Piauiense.

¹ É uma área individualizada em uma Unidade da Federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial”. (IBGE, 1990, p. 08)

Figura 01 - Mesorregiões do estado do Piauí.

Fonte: IBGE (2010).

Essas quatro mesorregiões são divididas em 15 microrregiões²:

Quadro 01 - Mesorregiões e microrregiões do estado do Piauí.

Mesorregiões	Microrregiões
Mesorregião Norte Piauiense	Baixo Parnaíba Piauiense (18 municípios)
	Litoral Piauiense (14 municípios)
Mesorregião Centro Norte Piauiense	Campo Maior (19 municípios)
	Médio Parnaíba Piauiense (17 municípios)
	Teresina (14 municípios)
	Valença do Piauí (14 municípios)
Mesorregião Sudoeste Piauiense	Alto Médio Gurguéia (11 municípios)
	Alto Parnaíba Piauiense (4 municípios)
	Bertolínia (9 municípios)

² O IBGE (1990, p. 08) conceitua microrregião como “[...] partes das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço”.

	Chapadas do Extremo Sul Piauiense (9 municípios)
	Floriano (12 municípios)
	São Raimundo Nonato (17 municípios).
Mesorregião Sudeste Piauiense	Alto Médio Canindé (39 municípios)
	Picos (20 municípios)
	Pio IX (7 municípios)

Fonte: IBGE (2010).

Observando que a área total do estado é de 251.755.481 km² e que aproximadamente, 57%,7 são de propriedade privada, 22% de terras públicas (não cadastradas), 9,5% (2.982.215,07 ha) de Unidades de Conservação administradas pela União, pelo estado e por alguns municípios (REYDON *et. al.*, 2017), e que a União não possui terras devolutas no estado do Piauí, pois toda a propriedade imobiliária devoluta, milhões de hectares, pertence ao estado (MDA; INCRA; SRPI, 2013), no intuito de gerir e mapear as terras devolutas³, o governo do Piauí, em 1971, criou a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Piauí – COMPEDI.

A COMPEDI é uma Sociedade Anônima de Economia Mista de capital autorizado, constituída nos termos da Lei Estadual nº 3.118, de 28 de novembro de 1971, que tinha como objetivo “[...] proceder à legitimação de propriedade, uso e reintegração de posse e discriminação de terras públicas” (MDA; INCRA; SRPI, 2013, p. 31).

Em 1975, período em que os campos piauienses passavam pela “primeira fase” da modernização da agricultura, quando ocorreu a substituição da pecuária pelos projetos de plantação de soja, milho e arroz (RUFO, 2015), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição financeira vinculada ao Banco Mundial, cuja missão se concentrava na concessão de empréstimos e assistência aos países de renda média, iniciava suas atividades no Piauí por meio de um programa voltado à população pobre de áreas rurais.

³ Terras públicas que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular (NOHARA, 2020, p. 814).

Nessa empreitada, além do BIRD, participaram o POLONORDESTE⁴, a SUDENE⁵ e o INCRA, originando o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado e Inclusivo (PDRI). O propósito dessa iniciativa consistia em adquirir milhões de hectares na região norte do estado (Vale do Parnaíba), visando ao assentamento de famílias agricultoras pobres. Nesta oportunidade, a responsabilidade pela gestão e operacionalização do projeto estava a cargo da Secretaria do Planejamento, criando, inclusive, uma área específica na Secretaria para coordenação técnica (ALMEIDA FILHO, 2018).

Após alguns anos, em 1980, o governo estadual, entendendo que a Secretaria de Planejamento não tinha competência e estrutura para a execução da política (ALMEIDA FILHO, 2018), por meio da Lei Estadual nº 3.783/1980, criou o Instituto de Terras do Piauí – INTERPI. Pessoa jurídica de direito público, imbuída da missão de executar a política fundiária do estado, investido de poderes de representação para promover a discriminação e arrecadação de terras devolutas, na forma da legislação federal e estadual, reconhecer as posses legítimas, dar destinação às terras apuradas, arrecadadas e incorporadas ao seu patrimônio (PIAUI, 1980).

A partir dos anos 1990, momento em que os campos piauienses viviam uma forte intensificação da modernização da agricultura, migração gaúcha e a chegada das primeiras empresas de processamento da região (RUFO, 2015), em especial no centro-oeste e no sul do estado, uma série de conflitos fundiários se desencadeou devido ao processo de grilagem de terras.

No Brasil, a prática da grilagem é antiga. Documentos falsos eram colocados em caixas com grilos e a ação desses insetos com o passar do tempo dava aos documentos uma aparência antiga (OLIVEIRA, 2010). Assim, eram usados de forma criminosa para invadir, ocupar, lotear e obter ilicitamente a propriedade de terras. Posteriormente, o processo de apropriação indevida de terras ficou mais sofisticado, mas o nome permaneceu.

A corroborar esta trajetória, Reydon *et. al.* (2017) explica que é nesse momento que aumenta a apropriação irregular privada das terras devolutas nos platôs planos do estado do Piauí por meio da grilagem, ocasionando o processo de especulação e concentração da propriedade privada. Isto resultou em impactos severos nas comunidades camponesas pela redução do uso comunitário das áreas dos vales, assim como a expulsão de muitas delas. Ou

⁴ POLONORDESTE – Programa Integrado de Desenvolvimento do Nordeste, elaborado na década de 1970, com o objetivo de assentar comunidades de pequenos agricultores, embasada na agricultura familiar, oferecendo atendimento básico nas áreas de saúde, educação, escoamento da produção, protegendo a floresta e garantindo a manutenção das terras e das culturas das comunidades indígenas. (ALMEIDA FILHO, 2018).

⁵ SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, autarquia federal, tendo como objetivo desenvolver políticas sociais e econômicas que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação (ALMEIDA FILHO, 2018).

seja, a valorização imobiliária, a privatização e a apropriação indevida tornaram-se um fenômeno excludente para muitos povos nos cerrados piauienses.

Já nos anos 2000, com o *boom das commodities* e a convergência das múltiplas crises em escala global (alimentar, energética, ambiental, climática e financeira) entre 2007 e 2008, o mundo passou a viver, literalmente, uma corrida por terras. Os investidores financeiros que estavam em crise necessitavam de novos setores para inversão. Logo, o setor agrícola e o mercado de terras apareceram como uma alternativa rentável (LIMA, 2019).

Nesse sentido, dentre os investimentos financeiros alternativos, os relacionados com a terra e projetos agropecuários se tornaram importantes aplicações, possibilitando que os investidores diversifiquem seus portfólios e façam uma boa gestão dos riscos (KATO; LEITE, 2020).

Essas demandas em escala global por terras ficaram conhecidas como *Land Grabbing*. Entretanto, cabe ressaltar que no campo teórico existem divergências quanto ao uso desse termo, pois, para alguns, o *Land Grabbing* em tradução literal para o português seria a mesma coisa que grilagem de terras e, para outros, o termo seria sinônimo de estrangeirização. Porém, diferentemente da grilagem de terras, as operações de *Land Grabbing* podem também acontecer de forma legítima, observando a legislação nacional e internacional. Por outro lado, quando usamos a expressão estrangeirização como sinônimo, limitamos a análise a partir da nacionalidade dos investidores e deixamos de fora os atores nacionais que são peças importantes (PEREIRA, 2017; BORRAS JR., *et al.*, 2012).

Assim, neste trabalho, o emprego do termo *Land Grabbing* será feito para se referir ao processo de apropriação de terras (SAUER; BORRAS JR., 2016). Sua acepção indica a tomada do controle de terras e recursos, por meio de expropriações (ilícitas, lícitas ou forçadas) e com o propósito de acumulação de capital. Trata-se da transferência de propriedade, ou seja, de direitos de uso e do controle de terras e recursos naturais, que pode se dar por diferentes mecanismos além da venda, como arrendamentos, parcerias e concessão de direitos de superfície e acordos de cooperação internacional (KATO; LEITE; 2020).

2.2 O *Land Grabbing* no Piauí

Esse movimento global em busca por terras atinge também o Brasil, acentuando ainda mais no processo de controle de terras por meio da expansão agrícola. Só nesse período, entre 2007 e 2008, 11 unidades da Federação concentravam 91% das áreas dos imóveis rurais

registrados em nomes de estrangeiros, e só o estado do Piauí registrava 33.080,50 hectares em posse de estrangeiros (PEREIRA; PAULI, 2016).

Atualmente, de acordo com o Relatório da DALUTA, publicado em 2020, no estado do Piauí, operam 41 empresas/fundos internacionais provenientes de países como Argentina, EUA, Japão, Reino Unido, China, Itália, Espanha, Alemanha, Países Baixos, Suécia e Canadá. Essas empresas atuam na produção agrícola: grãos em rotação (soja, milho, canola, colza e sorgo), cana-de-açúcar, algodão, frutas no geral (exceto laranja) e café, como também com mercados, terras e produção de energias renováveis.

A territorialização e territorialidade de capitais estrangeiros implicou a expansão da fronteira agrícola e de outras atividades econômicas (PEREIRA, 2019) no estado do Piauí. Fronteira agrícola pode ser entendida como a mudança de padrão tecnológico relacionado à modernização da agricultura e a atração de investimentos (CARRIJO, 2008) em oposição à vegetação nativa e áreas de pastagens, em constante conflitualidade com populações tradicionais (FREDERICO; ALMEIDA, 2019).

A criação de fronteiras se dá por pressões internas, do Estado (CONS; EILENBERG, 2019) e externas, por atores internacionais, com o intuito de transformar cada pedaço de território em zonas totalmente governadas e férteis (SCOTT, 2009). Assim, a expansão de fronteiras em países em desenvolvimento desmonta ordens territoriais preexistentes em resposta a essas pressões e as remontam como locais de extração de recursos, com consequências sociais e ecológicas consideráveis (CONS; EILENBERG, 2019; MCCARTHY, CRAMB, 2009; MOORE, 2000; WOODWORTH, 2017).

Nesse sentido, os investidores internacionais enxergam o território brasileiro, especialmente nas áreas de expansão da fronteira agrícola moderna, a “disponibilidade” de terras a serem exploradas e incorporadas à sua lógica de acumulação (FREDERICO; ALMEIDA, 2019). Assim, a especulação de preços de terras agrícolas disparou com a presença de empresas de comercialização de terras e o aumento da “aquisição de terras” (ou seja, sua utilização como ativo financeiro) por fundos de pensão estrangeiros e outros atores financeiros internacionais (FREDERICO, 2019; SPADOTTO; COGUETO, 2019).

Com a chegada dos governos petistas, encabeçados por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), embora ambos levantassem a bandeira da necessidade de reforma agrária, percebem-se grandes investimentos em políticas que fomentaram a expansão agrícola no país, incentivando a produção para exportação e dando continuidade aos investimentos e crédito destinados para o setor (LIMA, 2020).

Como fruto dessa política, um dos feitos do governo Dilma Rousseff foi o estabelecimento do Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA) do MATOPIBA e a criação do Comitê Gestor via Decreto Federal nº 8447, de 6 de maio de 2015⁶. O Decreto estabelece como objetivo: “promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável baseado nas atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população” (BRASIL, 2015).

O MATOPIBA é uma região formada pelo estado do Tocantins e partes dos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, onde ocorreu forte expansão agrícola a partir da segunda metade dos anos 1980 com foco na produção de grãos (BORGHI *et al.*, 2014). A delimitação dessa fronteira agrícola foi elaborada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), através do Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE), (FREDERICO; ALMEIDA, 2019). De modo que são 31 microrregiões no total, que abrangem aproximadamente 73 milhões de hectares e 337 municípios. Desse total de municípios, 135 estão no Maranhão, 139 no Tocantins, 33 no Piauí e 30 na Bahia (LIMA, 2019).

De acordo com o IBGE, a mesorregião, as microrregiões e os municípios piauienses que constituem o MATOPIBA são:

⁶ No dia 24 de agosto de 2020, por meio do Decreto nº 10.473, o Presidente Jair Bolsonaro revogou o Decreto nº 8.447/2015, que dispunha sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA - PDA-MATOPIBA. Atualmente, encontra-se sem planos de preservação ou desenvolvimento sustentável para a região e deixando a área desprotegida do avanço excessivo do agronegócio (PEREIRA *et. al.*, 2021).

Quadro 02 - Mesorregião e Microrregiões do Estado do Piauí que compõem o MATOPIBA.

Mesorregião	Microrregião	Área da Microrregião (ha)	Número de municípios	Municípios
Sudoeste Piauiense	Alto Parnaíba Piauiense	25.485,1	4	Baixa Grande do Ribeiro, Ribeiro Gonçalves, Santa Filomena e Uruçuí
	Bertolândia	11.098,1	9	Antônio Almeida, Bertolândia, Colônia do Gurguéia, Eliseu Martins, Landri Sales, Manoel Emídio, Marcos Parente, Porto Alegre do Piauí e Sebastião Leal.
	Alto Médio Gurguéia	27.608,8	11	Alvorada do Gurgueia, Barreiras do Piauí, Bom Jesus, Cristino Castro, Currais, Gilbués, Monte Alegre do Piauí, Palmeira do Piauí, Redenção do Gurgueia, Santa Luz e São Gonçalo do Gurguéia
	Chapada do Extremo Sul Piauiense	17.853,5	9	Avelino Lopes, Corrente, Cristalândia do Piauí, Curimatá, Júlio Borges, Morro Cabeça no Tempo, Parnaguá, Riacho Frio e Sebastião Barros

Fonte: IBGE, elaborado por Lima (2020).

De acordo com Figueiredo e Espíndola (2019), a expansão do mercado imobiliário de terras e do agronegócio para as áreas de abertura da fronteira agrícola no sudoeste piauiense tem repercutido na concentração fundiária. Os dados do Censo Agropecuário de 2017 mostram que nesta área foram registradas as variações de +8,16% no número total da área em hectares compreendidas por estabelecimentos agropecuários, contra +1,26% no número total de unidades agropecuárias com esta finalidade.

Todo esse processo de expansão do controle de terras financiado pelo capital estrangeiro (ou nacional) e executado por meio da expansão agrícola moderna, acompanhado pelo discurso de desenvolvimento local e sustentabilidade para legitimar suas intervenções (públicas ou privadas), como já dito, tem gerado consequências sociais e ambientais.

Um dos principais efeitos negativos do *Land Grabbing* é os deslocamentos de populações, em que comunidades inteiras podem ser expulsas ou realocadas (OLIVEIRA, 2018). A socióloga Saskia Sassen utiliza o termo “expulsões” para denominar a característica

fundamental das expropriações em nível mundial na atualidade. Diz ela sobre o atual momento do capitalismo mundial e o conceito de “expulsões”:

Em sua forma mais extrema, pode levar à miséria e à exclusão de cada vez mais pessoas, que deixam de ter valor como produtores e consumidores [...]. Essas tendências não são anômalas, nem são resultado de uma crise. São parte do atual aprofundamento sistêmico das relações capitalistas. [...] A população – enquanto trabalhadores e consumidores -- têm desempenhado um papel cada vez menor nos lucros de muitos setores econômicos. Por exemplo, da perspectiva do capitalismo atual, os recursos naturais de grande parte da África, América Latina e da Ásia Central são mais importantes do que as pessoas que vivem naquelas terras, na condição de trabalhadores e consumidores (SASSEN, 2016, p. 19).

Esse processo de expulsão muitas das vezes é acompanhado de violência. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), apenas em 2020, foram registrados no MATOPIBA 405 conflitos por terras, sendo 203 no Maranhão, 55 no Tocantins, 18 no Piauí e 129 na Bahia. Tudo isso vem a corroborar o acentuamento das disparidades socioeconômicas na região (PORCINATO; CASTRO; PEREIRA, 2018).

Além disso, a expansão agrícola a qualquer custo tem ameaçado o meio ambiente dessa região. Um dos principais reflexos da expansão agrícola no Cerrado, onde o MATOPIBA está inserido, é o desmatamento deste bioma (PEREIRA *et al.*, 2021). Abaixo, apresentamos um quadro que demonstra os impactos ambientais (desmatamento) por estados.

Quadro 03 - Área desmatada em hectares por estados do MATOPIBA entre 2016 E maio de 2021.

Estados	2016	2017	2018	2019	2020	Até maio de 2021
Maranhão	122.881ha	148.128ha	106.810ha	76.789ha	122.523ha	57.577ha
Tocantins	158.179ha	169.345ha	200.316ha	117.389ha	84.394ha	31.731ha
Piauí	70.081ha	59.923ha	49.518ha	39.936ha	34.346ha	13.443ha
Bahia	78.211ha	78.302ha	77.867ha	75.465ha	77.306ha	45.261ha

Fonte: Pereira *et al.* (2021), elaborado pelo autor.

Somado aos efeitos negativos do desmatamento do cerrado, vale também ressaltar que o uso de agrotóxicos pelas atividades do agronegócio também tem gerado impactos negativos, desde a contaminação de rios, brejos, córregos e aquíferos, como também a contaminação do solo em virtude dos agrotóxicos borrifados por aviões. Além de ser danoso para o meio

ambiente, também afeta a vida das comunidades, impossibilitando-as de fazer uso dos recursos naturais para a subsistência.

2.3 Da demanda, conflitos e gestão da terra: denúncias e propostas de solução

Diante da problemática apresentada no Piauí, estado em análise, o INTERPI, repartição pública responsável por gerir a política fundiária desde sua fundação em 1980, passou por um momento conturbado: o instituto foi acusado, em diversos conflitos, de distribuir terras indevidamente. Isto resultou no bloqueio, em 2012, de dois milhões de hectares de propriedade do Instituto (ALMEIDA FILHO, 2018).

Assim, diante da urgência dos problemas sociais e ambientais supracitados, o estado promulgou, em 2015, uma nova lei de nº 6709, a fim de promover a regularização fundiária e iniciar também um processo de recuperação institucional do INTERPI. O objetivo era atribuir a ele, novamente, a competência para a gestão e administração da política fundiária do Estado do Piauí.

Em 2016, a política de regularização fundiária do estado do Piauí recebeu o apoio do Banco Mundial por meio de um acordo de empréstimo de US\$ 120 milhões, assinado em 27 de abril de 2016. O valor foi empregado no *Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social*, que, além de desejar ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação, saúde, agricultura e recursos hídricos, visava a fortalecer os direitos reais de propriedades da população pobre das zonas rurais.

De acordo com o Banco Mundial⁷, a ausência de regularização fundiária, a alocação ineficiente dos recursos naturais e a falta de apoio financeiro e técnico para melhorar a produtividade são fatores que influenciam a pobreza no meio rural piauiense. Assim, seu alegado objetivo é apoiar o governo do Piauí na busca pelo desenvolvimento humano e econômico equitativo, inclusivo e ambientalmente sustentável e gestão pública mais eficiente e eficaz.

Entretanto, de acordo com o *Boletim Informativo Povos do Cerrado em Defesa de seus Territórios e Contra a Devastação Causada pelo Agronegócio no Piauí* (2019), a lei e o projeto financiado pelo Banco Mundial favorecem o agronegócio, pois previam apenas a titulação

⁷ Project Information Document (Concept Stage) - Piaui: Pillars of Growth and Social Inclusion Project. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/423181468213891806/Project-Information-Documents-Concept-Stage-Piaui-Pillars-of-Growth-and-Social-Inclusion-Project-P129342>. Acesso em: 27 mai. 2022.

individual, deixando de reconhecer os territórios dos povos e comunidades tradicionais, o que agravou ainda mais os conflitos fundiários.

Em consonância com essa perspectiva, a FIAN Internacional, a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e a Comissão Pastoral da Terra publicaram um trabalho em 2018, intitulado *Os Custos Ambientais e Humanos do Negócio de Terras – o Caso do MATOPIBA, Brasil*, apontando que o processo de regularização fundiária no Piauí estava sendo utilizado por donos de grandes plantações e empresas do agronegócio para legalizar suas reivindicações sobre as terras e formalizar seus direitos de propriedades. Enquanto isso, as comunidades encontram diversos obstáculos em suas tentativas de ter os seus direitos tradicionais à terra reconhecidos e protegidos (FIAN INTERNACIONAL *et al.*, 2018, p. 63).

Neste contexto, em 29 de novembro de 2017, na cidade de Corrente, no auditório do Instituto Federal do Piauí (IFPI), foi realizada uma audiência pública promovida pelo Grupo de Trabalho Cerrado da Câmara de Meio Ambiente e Comunidades Tradicionais do Ministério Público Federal com o objetivo de conhecer e debater a expansão agrícola e pecuária e os impactos socioambientais, as violações de direitos e as ameaças à vida na região do Cerrado.

Nesta ocasião, participaram da audiência representantes das comunidades tradicionais, o Judiciário, membros do governo, representantes da sociedade civil e o MPF. Como conclusão, ficou evidenciado que, de modo geral, a expansão agrária estava agravando a concentração de terras e a violência no campo, como também constatou-se a necessidade de modificação na legislação fundiária, a fim de assegurar a titulação de uso coletivo da terra por povos tradicionais.

Em decorrência da audiência, o Ministério Público Federal (MPF), em 12 de dezembro de 2017, encaminhou ao Banco Mundial e ao INTERPI um documento formal⁸, com fulcro na legislação nacional, nos tratados internacionais (Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural e Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais) e nas Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra da FAO, recomendando a suspensão imediata da aplicação da Lei Estadual nº 6.709/2015, que regulamentava a política de regularização fundiária do estado. Recomendou também a realização de um estudo antropológico e a consulta livre e informada aos povos e comunidades tradicionais.

Além deste documento, várias organizações nacionais e internacionais, entre elas a FIAN Internacional, FIAN Brasil, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Articulação Piauiense

⁸ BRASIL. **Recomendação nº /2017**, de 12 de dezembro de 2017. Brasília: Ministério Público Federal Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pi/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-matopiba/view>. Acesso em: 27 mai. 2022.

dos Povos Impactados pelo MATOPIBA, enviaram uma carta⁹ ao Banco Mundial no dia 28 de março de 2018, destacando que o projeto do Banco Mundial não contém salvaguardas concretas para garantir e proteger de forma efetiva os direitos de posse das pessoas contra a desapropriação realizada por parte do agronegócio e especuladores locais. Como também, ressaltam que o projeto não cobre as lacunas da legislação estadual do Piauí sobre regularização da terra e não está alinhado com as Diretrizes das Nações Unidas sobre Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais

Assim, as organizações da sociedade civil, nacionais e internacionais, que assinaram a carta reiteraram os pedidos feitos pelo Ministério Público Federal e requereram que o Banco Mundial estabelecesse uma mesa redonda com representantes das comunidades afetadas, a Vara Agrária da Justiça Estadual, o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal, a Assembleia Legislativa do Piauí, a FAO (principal agência das Nações Unidas para a implementação da DVGT) e grupos de apoio da sociedade civil.

No dia 4 de junho de 2018, o Banco Mundial respondeu, por meio de outra carta¹⁰, as indagações das organizações confirmando o seu compromisso em atender às recomendações do Ministério Público Federal, como também às demandas das comunidades expressas por meio da carta.

Em dezembro de 2018, na sede do Núcleo de Regularização Fundiária, foi apresentada a proposta de uma nova lei de regularização fundiária. A minuta foi elaborada pelo conjunto de representantes das diversas instituições governamentais e movimentos sociais relacionadas à questão agrária no estado, participantes do Conselho Consultivo do Núcleo, dentre eles, o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública do Estado do Piauí, a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Piauí e o INTERPI.

⁹ O programa de terras do Banco Mundial no Estado do Piauí, Brasil, é uma licença para a grilagem de terras – Declaração Internacional. Carta ao Banco Mundial, 28 de março de 2018. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1snGH_R9neVb7JaThHIA36ZY2CBd5vik. Acesso em: 22 mai. 2022.

¹⁰ Resposta à declaração internacional sobre o projeto do Banco Mundial "Piauí: pilares de crescimento e inclusão social". Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1snGH_R9neVb7JaThHIA36ZY2CBd5vik. Acesso em 22 mai. 2022.

Figura 02 - Reunião para a apresentação da proposta de nova lei de regularização fundiária no Núcleo de Regularização Fundiária.



(Da esquerda para direita: Hiliomar Rios – Juiz titular da Vara Agrária em Bom Jesus; Richard Torsiano – Consultor da FAO e do BM; Ricardo Gentil – Corregedor Geral da Justiça do Piauí; Julio Cesar Garcez - Juiz auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí; Herbert Buenos Aires diretor-geral do INTERPI, Herbert Buenos Aires).

Fonte: Governo do Estado do Piauí (2018).

De acordo com o Consultor da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Piauí, Richard Torsiano (também Consultor da FAO e do Banco Mundial no tema de governança fundiária na América Latina e Caribe), a proposta da nova lei foi fruto de um trabalho de estudo legal, do diálogo e do estabelecimento de parcerias, o que colocará o estado do Piauí como um *case* nacional no cenário da governança fundiária (FAO, 2021).

Superados os momentos de reuniões e debates com órgãos integrantes e representantes da sociedade civil organizada para diálogo e enriquecimento da proposta, no dia 03 de outubro de 2019, o governador José Wellington Barroso de Araújo Dias (PT) encaminhou para o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, o Deputado Themístocles de Sampaio Pereira Filho (MDB), o Projeto de Lei Ordinária nº35¹¹, que dispõe sobre a política de regularização fundiária do estado, para que o Poder Legislativo deliberasse, o que ocorreu em alta velocidade.

Após a proposição apresentada em plenária, seguido o rito de tramitação, em 10 de dezembro de 2019, o projeto foi convertido na Lei nº 7.294/2019. A nova lei tem como objetivos alegados garantir o direito à terra por meio da legitimação da posse, observando as

¹¹ PIAUÍ. **Projeto de Lei nº 35**, de 03 de outubro de 2019. Revoga dispositivos da Lei nº 6.709/2015 e dá outras providências. Teresina: Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2019/14485/plog-35.pdf>. Acesso em 02 mai. 2022.

reivindicações dos movimentos sociais, ordenar o controle e o uso do solo, a fim de evitar a utilização imprópria dos imóveis do estado do Piauí, e proporcionar uma maior segurança jurídica.

De acordo com o relatório da FAO publicado em 2021, o novo marco legal foi construído orientado pelas instruções contidas na DGVT (FAO, 2021). As *Diretrizes Voluntárias* se configuram como a principal norma internacional sobre questões fundiárias. Baseadas nos Direitos Humanos e em normas internacionais, as diretrizes apresentam um conjunto de princípios e objetivos - supostamente - visando à boa governança dos recursos naturais.

Nesse cenário, sabendo que o estado do Piauí baseou a sua atual política de regularização fundiária nas DGVT, documento da Organização Internacional FAO, passaremos então a examinar o papel das Organizações Internacionais e como elas influenciam a formulação de políticas públicas no contexto doméstico.

Quadro 04 - Síntese dos principais fatos.

DATA	EVENTO
28/09/2015	Promulgação de Lei nº 6.709/2015 – Regularização Fundiária.
27/04/2016	Firmado Acordo de Empréstimo entre o governo do Estado do Piauí e o Banco Mundial, tendo como um dos objetivos fomentar a Regularização Fundiária.
2017	Denúncias por meio de ONGs e movimentos sociais.
29/11/2017	Audiência pública para ouvir os representantes das comunidades tradicionais.
12/12/2017	MPF recomenda ao BM e ao governo suspender a aplicação da lei do projeto.
28 /03/ 2018	ONGs nacionais e internacionais enviam carta para o BM requerendo soluções.
06 /03/ 2018	Workshop sobre Regularização Fundiária: Segurança Jurídica e Desenvolvimento Econômico com o consultor da FAO e BM e outros atores ligados ao tema. Também, instalação do Núcleo de Regularização Fundiária.
14/03/2018 a 22/04/2018	Reuniões com a Comissão Interdisciplinar para revisão dos marcos normativos para a Regularização Fundiária definir quais municípios iriam participar das audiências públicas, entres outras atividades técnicas.
04/06/2018	Resposta do BM.
13/10/2019	Propositura da nova lei.
10/12/2019	Projeto de Lei é transformado e em lei e é promulgada a Lei nº 7294/2019.

Fonte: Elaboração própria.

3 Seção 2 – AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Origem, conceito, características, classificações e funções das Organizações Internacionais

No período das grandes guerras (Primeira e Segunda Guerra Mundial), e principalmente após a Segunda Guerra Mundial, diante do fenômeno da globalização e com as profundas alterações na ordem internacional, os Estados que antes evitavam cooperar alegando que tal processo enfraqueceria a soberania nacional¹², passaram a enxergar nas relações internacionais a possibilidade de interligar as nações levando em consideração os interesses e demandas em comum.

Nesse sentido, começaram a ocorrer conferências internacionais nas quais eram apresentadas novas técnicas para a solução das demandas dos Estados, como também a elaboração e a assinatura de tratados multilaterais (PIFFER, 2007). Porém, percebeu-se que não eram suficientes para resolver as inúmeras questões resultantes do desenvolvimento científico e tecnológico, levando, assim, os Estados a criarem organismos institucionalizados, estruturados e permanentes, o que provocou uma maior interdependência entre os Estados (PIFFER, 2007; SILVA *et al.*, 2007).

A literatura sugere a origem das Organizações Internacionais (OI) contemporâneas em meados do século XIX. Mas, percebe-se um maior florescimento de diversas organizações internacionais, reorganizadas ou formalmente criadas a partir de acordos ou regimes das mais variadas áreas temáticas ao longo do século XX, sobretudo nos períodos posteriores às grandes guerras e à Guerra Fria (FORTES; PEREIRA; RAMOS, 2021).

Nessa senda, Trindade (2005, p. 10) explica que:

A emergência e a multiplicação das organizações internacionais, a partir de meados do século XX, atenderam de certo modo a uma necessidade funcional: os próprios Estados vieram a reconhecer que, ademais de sua obrigação de preservar as gerações futuras do flagelo das guerras (dado que foram originalmente concebidos para a realização do bem comum), não mais podiam exercer determinadas funções públicas individualmente.

¹² Marie-Claude Smouts explica que, até a Primeira Guerra Mundial, as relações entre Estados Nacionais e o próprio Direito Internacional em si eram, essencialmente, de coexistência, ou seja, os Estados apenas conviviam sob os princípios de soberania e não intervenção, e isso compunha quase tudo o que competia ao Direito Internacional à época (SMOUTS, 2004).

Mas o que são Organizações Internacionais? Antes de conceituar, vale ressaltar que, de acordo com a teoria geral das Organizações Internacionais, as OI são classificadas de acordo com alguns critérios:

- a) **Quanto às suas finalidades:** Podem ser gerais ou especiais. As finalidades gerais são prioritariamente políticas. Já os fins especiais podem ser vários: econômico, social, militar, científico ou técnico;
- b) **Quanto ao seu âmbito territorial:** Elas podem ser Parauniversais, ou seja, não existe limitação geográfica para que um Estado venha a ser membro; e regionais, o tratado constitutivo da organização limita o seu âmbito;
- c) **Quanto à natureza dos poderes exercidos:** As OI podem ser Organizações Intergovernamentais. Os órgãos são constituídos por representantes dos Estados; as decisões são tomadas por unanimidade ou por maioria qualificada e os próprios Estados executam as decisões dos órgãos. As Organizações Supranacionais se caracterizam pela existência de órgãos em que os titulares atuam em nome próprio e não como representantes dos Estados. Nas deliberações, adota-se a forma majoritária e as decisões dos órgãos legislativos e judiciais das organizações são diretamente exequíveis no interior dos Estados-membros. Elas são imediatamente obrigatórias no território dos Estados, independentemente de qualquer *exequatur*. Os Estados abdicam, em favor delas, de suas competências.
- d) **Quanto aos poderes recebidos:** Elas podem ser de Cooperação ou de Integração. As organizações de cooperação são as mais comuns e procuram coordenar as atividades dos seus membros, enquanto as de subordinação, como as de integração, impõem as suas decisões. Por isso, os Estados procuram diminuir o alcance dessa espécie de organização internacional (PAUL *et al.*, 2014).

Assim, as organizações intergovernamentais, chamada aqui de forma genérica de Organização Internacional. Segundo Seitenfus (2018, p. 11), são “associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros”.

Ainda no tocante ao conceito de OI, Ângelo Piero Serene a define nos seguintes termos:

Organização internacional é uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos (SERENE *apud* MELLO, 2002, p. 583).

Em consonância, Herz, Hoffmann e Tabak (2015) explicam que as OI são formadas por decisão dos Estados e que, inicialmente, sua atuação é limitada a alguma área específica. Por meio de um tratado internacional, estabelece os objetivos e os poderes da organização. No tocante ao funcionamento, são constituídas por um aparato burocrático, dispondo de um orçamento e alojadas em prédios.

A partir dos conceitos apresentados pela literatura, elencamos como elementos principais que caracterizam as OI:

- a) **Formação por Estados Soberanos:** Quanto à composição das OI, apesar de a regra ser a formação por Estados, algumas OI têm admitido o ingresso de territórios (MELLO, 2002, p. 584). Além disso, “uma vez criada a OI, ela não se limita aos Estados signatários do tratado; pelo contrário, novos Estados podem se tornar seus membros, bem como aqueles podem perder este *status*. As organizações têm, assim, uma composição variável” (MELLO, 2002, p. 585).
- b) **Base Jurídica Convencional:** as OI são sujeitos de direitos derivados ou secundários, ou seja, devem a sua existência a um ato jurídico prévio e exterior à Organização. Em geral, tal ato jurídico adota a forma de um tratado multilateral negociado no âmbito de uma conferência intergovernamental. Tal ato de criação assume, geralmente, forma solene e recebe denominação especial como Carta, Pacto, Constituição ou Estatuto (SILVA *et al.*, 2007).
- c) **Estrutura orgânica e permanente:** De acordo com Mello (2002, p. 587), “a estrutura de uma organização internacional varia de acordo com as suas finalidades”. De um modo geral, elas apresentam um Conselho (que é o órgão executivo, onde estão representados apenas alguns Estados), uma Assembleia (onde estão representados todos os membros) e um Secretariado (que é a parte administrativa da organização).
- d) **Autonomia Jurídica:** Pode-se afirmar que possuem personalidade jurídica diferente da de seus Estados-membros. Tal personalidade é de suma importância para que as OI possam cumprir suas finalidades institucionais (SILVA *et al.*, 2007). Nesse panorama,

Trindade (2009, p. 09), explica que “a personalidade própria possibilita à Organização atuar no cenário internacional como entidade distinta, independentemente dos Estados-membros tomados individualmente”.

No tocante às funções das Organizações Internacionais, inicialmente os estudiosos das relações internacionais consideravam que a atuação das OI estava restrita a temas como cooperação interestatal. Contudo, percebemos que hoje as Organizações Internacionais têm avançado e se posicionado no debate global sobre os mais variados temas, seja segurança, meio ambiente, fome, saúde, e que essa forte atuação tem produzido impactos consideráveis no comportamento dos Estados membros.

Nesse sentido, Gonnet (2012) atribui como função das OI o trabalho de mediação nas relações entre países, sendo responsáveis pelo gerenciamento de recursos monetários e técnicos pela produção de informações sobre diversas áreas de políticas públicas e dotadas de autoridade, tendo a capacidade de alterar o comportamento dos Estados. Faria (2018a) acrescenta que, além de mediadoras, elas também atuam na definição de regras para a interação dos Estados, definindo padrões esperados ou desejados de comportamento.

Na obra *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, das autoras Margaret Karns, Karen Mingst e Stiles (2010), elas apresentam de forma mais sistemática as principais funções das OI, conforme o quadro abaixo:

Quadro 05 - Funções das Organizações Internacionais.

Funções	Descrições
Informações	Coletar, analisar e disseminar dados e informações.
Fórum	Espaço para o diálogo, o intercâmbio de pontos de vista e para o processo decisório.
Normativa	Definir padrões de comportamento.
Criação de regras	Elaborar minutas de tratados, que, após aceitos pelos países, terão caráter vinculante.
Supervisão de regras	Monitoramento do cumprimento das regras acordadas, adjudicar disputas e garantir o cumprimento das regras.
Funções operacionais	Alocação de recursos, provisão de assistência técnica e de auxílio humanitário, mobilização de forças.
Geração de ideias	Produzir e fomentar a criação de novos conceitos e ideias capazes de pautar a atuação dos atores no sistema internacional.

Fonte: Karns, Mingst e Stiles (2010).

Assim, diante dessas inúmeras funções, Karns, Mingst e Stiles (2010) apontam que:

As OI não apenas criam oportunidades para seus Estados membros, mas também exercem influência e impõem restrições às políticas e processos de seus Estados membros. As OI afetam os Estados membros, estabelecendo agendas internacionais e, portanto, nacionais e forçando os governos a tomar posições sobre as questões. Elas submetem o comportamento dos estados à vigilância por meio do compartilhamento de informações. Elas incentivam o desenvolvimento de processos de tomada de decisão e implementação especializadas para facilitar e coordenar a participação de OI. Elas incorporam ou facilitam a criação de princípios, normas e regras de comportamento com os quais os Estados devem alinhar suas políticas se desejam se beneficiar da reciprocidade. (KARNS; MINGST; STILES, 2010, p.27).

Nessa perspectiva apresentada pelas autoras, a pesquisa busca demonstrar como as OI influenciam ou condicionam o processo de formulação de políticas públicas no contexto doméstico dos países, tendo como objeto de estudo a política pública de regularização fundiária do estado do Piauí.

3.2 Políticas públicas e as OI

Como já demonstrado por meio da literatura especializada, as Organizações Internacionais vêm assumindo diversas funções no contexto internacional, desde a disseminação de ideias ao oferecimento de assistência técnica. Contudo, esse movimento das OI não fica apenas no campo internacional. Percebe-se que a sua atuação também tem impactado ou influenciado os estados com relação ao processo de formulação de políticas públicas no contexto doméstico.

Mas o que é política pública e como se dá a sua formulação? Precisamos avançar nesse entendimento para estabelecermos as devidas conexões entre as OI e as políticas públicas no caso da reforma fundiária do Piauí. Neste trabalho, usamos o conceito de Enrique Saraiva (2006), que define política pública como:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecido (SARAIVA, 2006, p. 20).

O “ciclo de política pública” é o modelo clássico e mais utilizado, mesmo sofrendo várias críticas, para entender e analisar como se dá o processo de formulação das políticas

públicas. O modelo foi proposto por Eastone no ano de 1965 (JANN; WEGRICH, 2007) e apresenta o processo de produção de políticas públicas em 4 fases, sendo elas: i) a formação de agendas; ii) a formulação e tomadas de decisão; iii) a implementação; iv) a avaliação (OLIVEIRA, 2016).

Quadro 06 - Estágios da política pública.

Estágios ou Etapas	Atividades
1. Inclusão na Agenda	A noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir <i>status</i> de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia.
1. Elaboração	Consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.
2. Formulação	Inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.
3. Implementação	Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.
4. Acompanhamento	O processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.
5. Avaliação	Mensuração e análise, <i>a posteriori</i> , dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente 3 5 Introdução à teoria da política pública no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

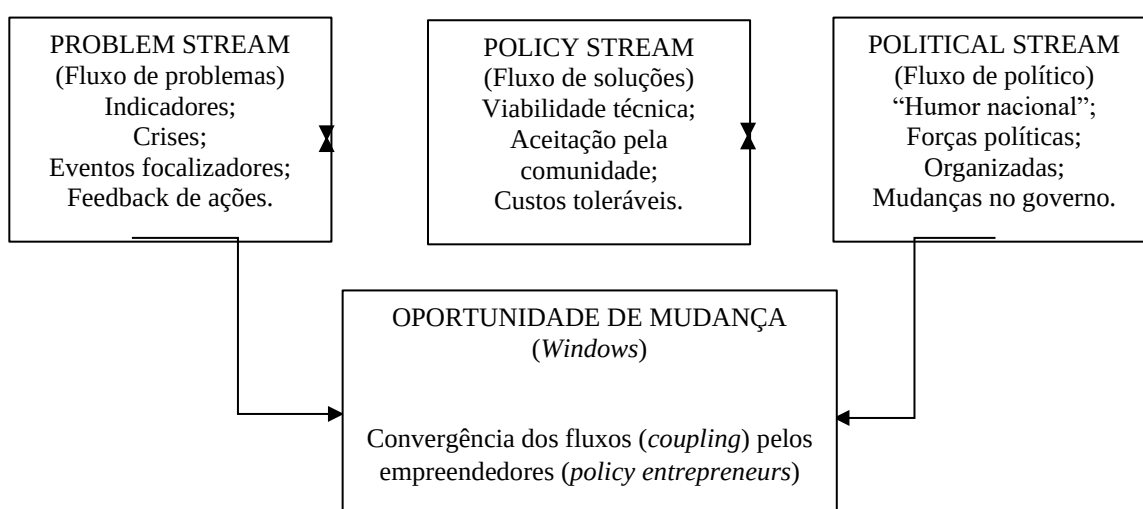
Fonte: Enrique Saraiva (2006), elaborado pelo autor.

Ainda no tocante aos estágios do “ciclo de políticas públicas”, na fase inicial, ou seja, formação *de agenda*, Kingdon (2003), referência para os estudos voltados à análise da

formulação de políticas governamentais (ZAHARIADIS, 1999), explica que, no processo de seleção de problemas, os tomadores de decisão precisam entender o que é problema e o que são condições. Para Kingdon, (2003) condições são uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Assim, essas condições só se tornam problemas quando os formuladores de políticas enxergam o dever de fazer algo.

Nesse sentido, Kingdon (2003) cria um modelo que nos permite visualizar melhor esse processo de formação de agenda:

Figura 03 – Modelo do processo de formação de agenda.



Fonte: Capella (2005).

O modelo de Kingdon estabelece três fluxos. O primeiro é o *fluxo de problemas*, onde os formuladores de políticas públicas, a partir de quatro mecanismos - indicadores, crises, eventos e *feedback* -, avaliam as condições que chamam a sua atenção, transformando-as em problemas, e posteriormente os inclui na agenda governamental. No segundo fluxo, *policy stream*, é apresentado o conjunto de alternativas e soluções disponíveis para o problema. Essas respostas ao problema, conforme Kingdon, são geradas em comunidades, compostas por especialistas, pesquisadores, parlamentares, grupos de interesse, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação ao tema/área em questão. Entretanto, neste processo de seleção, apenas as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2005).

O último fluxo, a dimensão política, segue sua própria dinâmica e regras, ou seja, as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. Kingdon

apresenta três elementos que exercem influência nessa fase de formação de agenda: “*humor nacional*”, em que diversas pessoas compartilham das mesmas questões; assim, o humor nacional possibilita um “solo fértil” para que as ideias germinem; as *forças políticas*, que dizem respeito às pressões dos grupos, sejam para apoiar ou se opor, o que vem a determinar a pauta da agenda, e, por fim, *as mudanças de governo*, a mudança de pessoas ou gestão exercem grande influência sobre a agenda governamental e podem desencadear mudanças significativas (CAPELLA, 2005).

Quanto ao processo de formulação e tomada de decisão, é o momento em que se discute como os problemas, as propostas e as demandas serão transformados em programas (OLIVEIRA, 2016). Segundo Jann e Wegrich (2007), o formulador de política pública pode trabalhar de forma *racionalista*, levando em consideração o custo-benefício na busca de alternativas aos problemas sem sopesar as necessidades demandadas pela sociedade devido à sua perspectiva de poder, cuja centralidade são os jogos de poder e barganha; por uma perspectiva *incremental*, ou seja, a nova política pública funcionaria apenas como um incremento de políticas passadas, de modo a apresentar pouco espaço para a inovação; ou *redes de políticas*, que seriam uma perspectiva mais horizontal da formulação da política, colocando os atores na mesma condição de sentar e discutir sem haver hierarquia entre eles durante a formulação de propostas. Tal perspectiva é conhecida como uma espécie de modelo *bottom-up* (OLIVEIRA, 2016).

No terceiro estágio, ocorre a implementação da política, considerado por Hill e Hupe (2009) como um dos elementos mais complexos e ao mesmo tempo mais decisivos do processo de políticas públicas, já que é nesta fase que as políticas encontram a realidade e produzem (idealmente) os resultados e impactos necessários para resolver, mitigar ou prevenir os problemas ou questões que motivaram a sua formulação.

A literatura apresenta algumas perspectivas diferentes sobre os modelos de implementação de política pública: **a) modelo *top-down* tradicional e linear**, que consiste em um jogo de uma rodada só, no qual se define o escopo do que deve ser feito, formula-se a política e, posteriormente, ocorre a sua implementação. Já o modelo linear seria, basicamente, um jogo de duas rodadas. Ou seja, formula-se, implementa-se e checka-se. Ele parte dos mesmos pressupostos do modelo anterior: crença na burocracia de implementar as tarefas pretendidas. No entanto, no modelo em questão, abre-se a possibilidade para algum tipo de correção de rumo que será feita dentro da democracia. Caso a política pública apresente alguma falha no seu processo, essa falha se encontra na etapa de implementação, sendo a culpa recaída sobre a burocracia de quem esteja a implementando (SILVA; MELO, 2000; OLIVEIRA, 2016); **b)**

modelo *bottom-up*, que, de acordo com Matland (1995), a abordagem *bottom-up* advoga a enorme relevância dos contextos e redes locais e a necessidade de se atribuir maior liberdade de adaptação dos programas e políticas públicas às condições locais, sob pena de os mesmos falharem.

Por fim, a etapa de acompanhamento (monitoramento) e avaliação. O processo de monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para se dimensionar as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Já o processo de avaliação, para Costa e Castanhar (2003), trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. É uma atividade permanente e não restrita à etapa final do ciclo da política pública (que inclui as fases: definição da agenda, formulação, implementação e avaliação), que informa sobre seus avanços e limites. “O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

Feita essa breve explanação sobre o que são políticas públicas e o seu ciclo de formulação, percebe-se que, desde o processo de inclusão de temas na agenda até a fase de avaliação da política, em alguns casos, esse processo tem sofrido a influência de atores internacionais, aqui, especificamente, das Organizações Internacionais.

A influência das OI no ciclo de formulação das políticas públicas pode ser observada em cada fase mencionada acima, como explica Faria (2018a):

- a) **Definição da agenda:** por meio de campanhas sobre temas que permeiam o dia a dia dos países (meio ambiente, violência, saúde), as OI influenciam os governos a adotarem tais temáticas em suas agendas de governo e os leva a agir. Nesse mesmo sentido, Jakobi (2009) complementa apontando que as OI, por meio de capacidades de definição de agenda, podem exortar os membros a estabelecer metas comuns;
- b) **Formulação e elaboração de política:** considerando que as OI são também um lugar de debate e construção, elas também têm disseminado (difusão) entre os países membros

(ou não) ideias de “boas práticas” (*good* ou *best practices*), como, por exemplo, as DVGT, que são um guia de instruções que orientam os países a construírem uma governança responsável para a gestão da terra e dos recursos naturais;

- c) **Implementação:** além do conhecimento teórico, geralmente, as OI colaboram com auxílio técnico e financeiro para ajudar os governos a implementarem políticas ou programas;
- d) **Monitoramento, acompanhamento e avaliação:** nesse estágio, as OI avaliam o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos. Aqui, vale ressaltar que as próprias Organizações elaboram e difundem suas propostas metodológicas de avaliação.

Assim, diante do exposto e em conformidade com a literatura, não restam dúvidas de que as OI têm influenciado os Estados em seu processo de formulação de políticas públicas. Obviamente, o tipo e o grau de influência variam entre os casos concretos, mas, desde um ponto de vista mais geral, é possível afirmar que as organizações internacionais se tornaram atores cruciais no desenvolvimento de “políticas públicas globais” (REINICKE; POLICY, 1998) e fornecem uma estrutura organizacional na qual os representantes do Estado podem se reunir e discutir futuras linhas políticas. As organizações internacionais estruturam, assim, um campo de política internacional, reunindo atores, estabelecendo agendas globais e promovendo o desenvolvimento de políticas (JAKOBI, 2009).

Uma importante contribuição teórica para compreender a eventual influência das Organizações Internacionais no ciclo de formulação de políticas públicas é a teoria de transferência ou difusão, o que passaremos a discutir. Além do valor teórico intrínseco ao campo da Gestão Pública e Cooperação Internacional, ela ajuda a pensar as relações entre os atores públicos e sociais brasileiros e piauienses, e suas conexões com a FAO e o Banco Mundial, importantes OI no caso em tela.

3.3 Transferência e difusão de políticas públicas

De acordo com Letícia Cunha de Andrade Oliveira (2019), a partir da revisão da literatura, podemos dividir esses estudos em três tempos:

- a) **Primeira onda**

Os primeiros trabalhos que abordaram a temática da transferência de política foram publicados entre 1969 e 1990 pelos estudiosos Berry e Berry (1990). Os estudos inaugurais tinham uma característica em comum, pois analisam o fenômeno em nível nacional. Esses autores adotaram o termo *policy diffusion* para se referirem à transferência de políticas apenas entre atores subnacionais. (ANDRADE, 2019).

b) Segunda onda

Já na primeira década dos anos de 1990, novas pesquisas começaram a ser publicadas. Os trabalhos de Rose (1991) e Dolowitz e March (1996) contribuíram para construir um corpo teórico robusto, trazendo uma novidade, pois discutiam a transferência de políticas entre países (ANDRADE, 2019).

Dentre eles, o trabalho de Dolowitz e March publicado em 1996, intitulado *Who learns what from whom: a review of the policy transfer*, tornou-se uma referência na literatura sobre o assunto. Nesse famoso artigo, Dolowitz e March (1996) definem *policy transfer* “[...] como um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos e instituições em determinado tempo ou espaço é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e ou espaço”.

Além de trabalharem o aspecto conceitual, os autores também desenvolveram um modelo analítico, constituído sob seis perguntas: Quem transfere? Por que transferir? O que é transferido? Existem diferentes graus de transferências? De onde as lições são extraídas? Quais fatores influenciam a transferência? (DOLOWITZ; MARCH, 1996).

Quadro 07 - Modelo analítico de Dolowitz e March (1996).

Perguntas	Respostas
Quem transfere?	a) Titulares de cargos públicos eleitos; b) Partidos políticos; c) Burocratas/servidores públicos; d) Grupos de pressão e) Empreendedores políticos e especialistas; e) Instituições supranacionais.
Por que transferir?	a) Transferência voluntária; b) Transferência coercitiva direta; c) Transferência coercitiva indireta.
O que é transferido?	a) Objetivos políticos, estrutura e conteúdo; b) Instrumentos políticos ou técnicas administrativas; c) Instituições; d) Ideologias; e) Ideias, atitudes e conceitos; f) Lições negativas.
Existem diferentes graus de transferências?	a) Cópia; b) Emulação; c) Hibridização; d) Síntese; e) Inspiração.
De onde as lições são extraídas?	a) Do passado do próprio país; b) Da experiência de outros países.
Quais fatores influenciam a transferência?	a) Barreiras institucionais e estruturais; b) Recursos econômicos; c) Capacidade tecnológica.

Fonte: Dolowitz e March (1996).

Nesse modelo analítico, os autores Dolowitz e March, (1996) avançaram no debate, inovando diante do que já havia sido publicado. Nesse sentido, o trabalho apresentou novos atores no papel da transferência, incluindo personalidades políticas e partidos políticos. Além disso, trouxeram ao debate, ainda que de forma preambular, que nem sempre a transferência se dá de forma voluntária, mas pode acontecer de forma coercitiva (direta ou indireta). Por fim, incluíram a informação de que não se transferem apenas lições positivas, mas lições negativas.

Em 2000, quatro anos depois, os mesmos autores publicaram outro artigo intitulado *Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy – making* no qual discutiram as razões que justificam o crescimento da transferência de política, que, segundo eles, estão diretamente interligadas aos avanços na comunicação entre os países, o processo de

globalização e a atuação das organizações internacionais. Além disso, os autores revisaram o modelo analítico de 1996, acrescentando mais perguntas e respostas, aprofundando o debate sobre transferência voluntária ou coercitiva e acrescentaram a ideia de que é necessário também que se analisem os casos em que a transferência não foi bem-sucedida.

Quadro 08 - Modelo analítico de Dolowitz e March (2000).

Perguntas	Respostas
Quem transfere?	a) Titulares de cargos públicos eleitos; b) Partidos políticos; c) Burocratas/servidores públicos; d) Grupos de pressão e) Empreendedores políticos e especialistas; f) Corporações transnacionais; g) Instituições supranacionais, governamentais e não governamentais; h) <i>Think tanks</i> ; i) Consultores.
Por que transferir?	a) Transferência voluntária; b) Transferência mista; c) Transferência coercitiva.
O que é transferido?	a) Objetivos políticos, estrutura e conteúdo; b) Instrumentos políticos ou técnicas administrativas; c) Instituições; d) Ideologias; e) Ideias, atitudes e conceitos; f) Lições negativas; g) Programas.
Existem diferentes graus de transferências?	a) Cópia; b) Emulação; c) Combinações; d) Inspiração.
De onde as lições são extraídas?	a) Nível local; b) Nível nacional; b) Nível internacional.
Quais fatores influenciam a transferência?	a) Barreiras Institucionais e estruturais; b) Recursos econômicos; c) Complexidade política; d) Burocracia; e) Política anterior;

	f) Burocracia; g) Ideologia e laços culturais; h) Linguagem.
Como se demonstra a transferência?	a) Mídia; b) Conferências; c) Reuniões; d) Relatórios, declarações verbais e escritas; e) Visitas.
Como a transferência pode fracassar?	a) Transferência desinformada; b) Transferência incompleta; c) Transferência inapropriada.

Fonte: Dolowitz e March (2000).

Os autores incluíram nesse novo modelo analítico mais atores, dedicaram uma atenção especial à segunda pergunta, caracterizando a transferência voluntária como “perfeita racionalidade dos atores”, transferência mista como uma ação que decorre da percepção de que a adoção de uma política consiste na decisão mais adequada, até a transferência coercitiva, na qual existe a imposição direta para a importação da política (DOLOWITZ; MARCH, 2000; ANDRADE, 2019).

No que se refere à terceira pergunta - o que é transferido? - Dolowitz e March (2000) acrescentam como um novo elemento de transferência os programas. Mas, além disso, eles tiveram a preocupação de diferenciar políticas (1996) de programas (2000). Nesse sentido:

Na maioria das concepções do processo de transferência de políticas, incluindo nossa tipologia original, programas e políticas são confundidos em uma única categoria. Isso é claramente equivocado. É importante distinguir entre as políticas, que são vistas como declarações de intenção mais amplas e que geralmente denotam a direção que os formuladores de políticas desejam tomar, e programas, que são os meios específicos do curso de ação usado para implementar políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13).

Quanto à pergunta: Quais fatores influenciam a transferência? Os autores não se aprofundaram muito. A corroborar essa afirmação, Leticia Cunha de Andrade (2019) afirma:

Para a sexta pergunta, Dolowitz e Marsh (2000) não incluíram respostas como a fragilidade das instituições e as diferenças culturais, por mais óbvio que fosse, pois incluíam os laços culturais, e não explicaram em nenhum momento como o que eles chamam de “linguagem” poderia influenciar a transferência de políticas entre países, ficando em dúvida sobre se essa resposta quer dizer que: a) países cujas línguas são distintas têm dificuldades para coordenar a transferência de políticas ou b) países cujas práticas organizacionais são distintas têm dificuldade para coordenar a transferência de uma política (ANDRADE, 2019, p. 35).

Por fim, os autores trouxeram uma nova indagação para o modelo analítico em que eles trataram da necessidade de discutir e produzir pesquisas observando os motivos/razões que levaram a transferência a não ser bem-sucedida. De forma sistemática, eles classificam o fracasso na transferência de política em três tipos: a) transferência desinformada: o país mutuário pode ter informações insuficientes sobre a política / instituição e como ela opera no país a partir do qual é transferido; b) transferência incompleta: mesmo tendo ocorrido a transferência, elementos cruciais do que tornou a política ou estrutura institucional um sucesso no país de origem não pode ser transferido, levando ao fracasso; e c) transferência inadequada: a não observação quanto às diferenças entre os aspectos econômicos, sociais, políticos e contextos ideológicos entre o país de transferência e o tomador (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Não restam dúvidas de que os trabalhos de Dolowitz e Marsh (1996, 2000) são um marco na literatura, suas contribuições são reconhecidas pela comunidade nacional e internacional. Entretanto, eles não são suficientes para analisar os processos atuais de transferência e difusão de políticas (OLIVEIRA; FARIA, 2017), especialmente quando se busca compreender o papel das OI. Nesse sentido, os estudos revisionais apresentam novas tendências e lacunas de pesquisas nos estudos de transferência e difusão de políticas.

c) Terceira Onda

Após uma “estagnação da literatura” (OLIVEIRA; PAUL, 2018), nos últimos anos, novos trabalhos de revisão vêm sendo publicados. Em 2017, Dolowitz publicou um artigo intitulado: *TRANSFER AND LEARNING: one coin two elements*, fazendo uma revisão da literatura existente e, principalmente, de terminologias, como *Diffusion, lesson drawing, policy transfer, translations and mobilities e learning and transfer*. Além disso, o artigo também apresenta a diferenciação entre transferência e implementação. Ademais, percebemos que, diferentemente dos artigos escritos com Marsh em 1996 e em 2000, em que os autores se preocupavam apenas com o processo de transferência de política, neste artigo, Dolowitz evidencia uma lacuna nos estudos sobre transferência no que tange à complexidade da criação e da implementação de políticas.

Ainda em 2017, dois autores brasileiros, Osmany Porto de Oliveira e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, publicaram um artigo (*POLICY TRANSFER, DIFFUSION, AND CIRCULATION: research traditions and the state of the discipline in Brazil*), em que eles apresentam um panorama sintético do campo de pesquisas sobre a difusão de políticas na América Latina.

Já em 2018, Faria e colaboradores apresentam dois trabalhos, um sobre o papel das organizações internacionais na difusão internacional de políticas (*As Organizações Internacionais como difusora de políticas públicas*), que consideramos essencial para subsidiar a pesquisa, e o outro trabalho foi um livro (*Políticas públicas e relações internacionais*), no qual discute a ausência de consenso nos estudos sobre transferência.

No mesmo ano, Oliveira e Pal (2018) chamaram a atenção da comunidade acadêmica para o que eles chamaram de “estagnação da literatura” e apresentaram novas fronteiras que deveriam ser exploradas pelas pesquisas: a) o papel do setor privado e dos consultores; b) a internacionalização das coalizões domésticas; c) os espaços transnacionais e os agentes de transferência; d) a tradução de políticas; e) a resistência à transferência e f) as transferências Sul-Sul e Norte-Sul.

Feito esse levantamento geral da literatura e diante do caso em estudo, decidimos por usar apenas a teoria e os aspectos metodológicos da perspectiva de difusão de políticas públicas para avaliar o comportamento das Organizações Internacionais enquanto difusora, buscando, a partir do caso em análise, testar as hipóteses levantadas neste trabalho, quais sejam:

- a) *As Organizações Internacionais, diante de alguma janela de oportunidade, atuam difundindo suas políticas e/ou programas entre atores interessados;***
- b) *Os atores (estado do Piauí) buscam nas Organizações Internacionais insumos (ajuda teórica, [ideias], técnica e financeira) para formularem suas políticas públicas.***

3.4 Difusão de políticas públicas e a atuação das OI

A literatura que trabalha a temática da transferência e difusão de políticas públicas aborda os dois processos de forma “intercambiável” (FARIA, 2018a), pois compreendem que ambos os processos se complementam. Entretanto, não é um consenso. Existem pesquisas que preferem analisar os processos de forma individualizada. Assim, neste estudo, decidimos analisar a atuação das OI à luz da teoria de difusão.

Como já evidenciado por meio da literatura, essa temática não é algo restrito ao nosso período. Pelo contrário, de acordo com Grahan *et al.* (2012), em seu artigo de revisão de literatura, intitulado *The diffusion of policy diffusion research in Political Science*, entre 1958 e 2008, foram publicados aproximadamente 800 artigos científicos sobre a temática.

No âmbito dos estudos internacionais sobre difusão, o trabalho de Weyland (2005) e Jakobi (2005, 2009, 2012) ganha notoriedade. O primeiro trabalho foi uma pesquisa sobre a difusão de reformas nos sistemas de pensão dos países da América Latina, iniciada a partir da adoção de um novo sistema de pensão no Chile, e o segundo demonstra a influência de organizações como a UNESCO nesse processo, além de elaborar um roteiro geral de como ocorreriam os processos de difusão na esfera internacional (OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Mas o que é difusão? De acordo com Heize (2011, p. 7), a expressão difusão “[...] se refere a diferentes mecanismos causais que influenciam a adoção de políticas públicas”. Nesse sentido, Gilardi (2016) explica que essa linha de análise busca entender os caminhos percorridos para que determinada política ou ideia acerca do tipo de política que deve ser implementada em determinado lugar. Também acrescenta que a difusão pode ocorrer em diversas direções e entre diversos atores (GILARDI, 2012).

Ainda com relação ao processo de difusão de políticas, Simmons, Dobbin e Garrett (2006) entendem que a difusão ocorre quando as decisões de política governamental em um determinado país são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas anteriores feitas em outros países, às vezes mediadas pelo comportamento de organizações internacionais ou mesmo atores ou organizações privadas.

Nesse sentido, Newmark (2002) explica que o processo de transferência está mais concentrado nos casos em que uma nação importa conhecimento sobre políticas e programas que existem no exterior, enquanto a difusão está interessada em inovações, políticas e programas que se espalham a partir de uma entidade governamental.

No processo de difusão, a política/programa difundida/o pode ser alterada/o e implementada/o pelo país receptor de acordo com seu contexto político-econômico. A este respeito, Richard Rose (1991) explicou que, ao aprender (*lesson drawing*) com outro país (ou organização internacional), os governos podem copiar, emular, produzir híbridos, sintetizar e se inspirar. O quadro abaixo apresenta os conceitos de cada adaptação:

Quadro 09 - Tipos de adaptação.

Cópia	Adoção mais ou menos integral de um programa já em funcionamento em outra jurisdição.
Emulação	Adoção, com adaptação em diferentes circunstâncias, de um programa já em funcionamento em outra jurisdição.
Hibridização	Combina elementos de programas de dois lugares diferentes ou mais.

Síntese	Combina elementos de programas implementados em três lugares diferentes ou mais.
Inspiração	Programas externos utilizados como estímulo para o desenvolvimento de um novo programa, sem análogos em outra parte.

Fonte: Rose (1991).

Quanto aos motivos e/ou razões para difundir, é importante considerar o modelo analítico de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), a partir da pergunta: por que transferir? As motivações para os atores adotarem políticas de outros lugares podem variar desde a simples vontade política, passando pela afinidade de projetos políticos entre governos, até a imposição da parte de organismos multilaterais ou organizações internacionais, por meio de mecanismos de condicionalidade ou recomendações (OLIVEIRA, *et. al*, 2018).

No que diz respeito aos indicadores de difusão, Maggetti e Gilardi (2016), em seu artigo *Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms*, apresentam os principais, quais sejam:

- a) **Proximidade geográfica** - Esta medida considera simplesmente a distância geográfica entre as unidades ou se elas compartilham uma fronteira. A geografia é frequentemente um componente importante da difusão, mas não pode ser diretamente ligada a nenhum dos três mecanismos. Portanto, é um indicador abrangente que geralmente não pode discriminar entre eles. É melhor utilizado em combinação com outros indicadores.
- b) **Adesão conjunta** - Esta medida se centra na adesão conjunta em vários tipos de instituições, organizações ou grupos, geralmente com o pressuposto de que a coparticipação está associada ao contato ou interação direta. Este indicador provavelmente não está relacionado com a concorrência.
- c) **Sucesso da política** - Essa medida tenta identificar se uma política foi bem-sucedida ou não. Se a operacionalização do sucesso for convincente, a medida pode ser vinculada diretamente ao aprendizado.
- d) **Equivalência estrutural** - Esta medida identifica unidades com posições estruturalmente equivalentes dentro de uma rede. Muitas vezes, mas nem sempre, emprega uma das medidas desenvolvidas na análise de redes sociais. Unidades estruturais equivalentes podem competir umas com as outras, mas também podem ser expostas a pressões normativas semelhantes. Assim, a medida poderia se adequar tanto à competição quanto à emulação.

- e) **Número de adotantes anteriores** - Essa medida conta quantas outras unidades adotaram anteriormente uma política, seja em números absolutos ou relativos a adotantes potenciais.
- f) **Fluxos de comércio** - Esta medida analisa os padrões de comércio e dá mais peso aos países com os quais um determinado país troca muitos bens e serviços. A medida pode ser um bom indicador de competição se a relação competitiva estiver intimamente ligada ao comércio bilateral, mas também pode ser indicativa de uma conexão mais geral entre os países.

No tocante aos mecanismos utilizados para difundir uma política ou ideia, a literatura apresenta vários. Oliveira e Faria (2016) apresentam um conjunto que dá suporte aos processos de difusão de políticas: **a) Indução Institucional:** ocorre quando uma instituição (doméstica ou internacional) exerce qualquer forma de pressão sobre um governo ou organização para adotar determinada política; **b) Cooperação:** Consiste no trabalho conjunto para definir objetos, parceiros, responsabilidades, prazos, recursos, finalidades e resultados esperados com a transferência; **c) Networking e Circulação dos Indivíduos:** Trata-se da influência de relações interpessoais na identificação de diversos instrumentos de políticas existentes para lidar com um problema público; **d) Tradução:** Define a adaptação dos instrumentos formais ou das dimensões abstratas das políticas às distintas especificidades do contexto local; **e) Renovação Política:** Diz respeito à mudança de programa de governo, que pode tornar um órgão público mais aberto a adotar instrumentos de outros países

Gilardi (2016) apresenta os mecanismos a partir de três classes: o aprendizado, a emulação e a competição. O autor explica que o aprendizado é observado em situações nas quais o sucesso na implementação de cada política pública por um ator aumenta as chances de que um tipo semelhante seja adotado por outros. Quanto aos mecanismos de emulação, podem ser observados em situações nas quais a política teria mais chances de se difundir devido a um momento social considerado propício. O mecanismo competição, para o autor, está relacionado à adequação e adoção de políticas por um agente que propõe alguma vantagem em favor próprio, em detrimento de outros agentes.

Um pouco diferente, Heinze (2011) apresenta quatro classes: aprendizado, externalidades, emulação e socialização. O primeiro mecanismo, o aprendizado, possui a mesma definição dada por Gilardi (2016). A socialização é definida por situações nas quais o comportamento dos atores é guiado na medida em que eles passam a compartilhar crenças a

partir da interação com outros atores. Quanto às externalidades, o autor considera como um fenômeno que ocorre quando são postos incentivos no sentido de influenciar determinado tipo de política. Por fim, a emulação ocorre quando os atores buscam aumentar a legitimidade de suas escolhas em termos de políticas públicas, adequando-se a parâmetros difundidos na esfera internacional.

Nesse contexto, as OI, por meio da coação, utilizando do seu poder, estimulariam a adoção de determinada política. Temos como exemplo a imposição de condicionalidades à concessão de empréstimos imputadas pelo Banco Mundial (GILARDI, 2012; OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Mas também, as OI podem atuar mediante a socialização, mecanismo através do qual se abriria um caminho para uma uniformização de regras, que seriam definidas como apropriadas a partir das interações entre os atores; por meio das externalidades, que se assemelham à coação, mas através das quais se oferecem incentivos para os atores de forma a compeli-los a adotar dado tipo de política. Esses incentivos podem ser positivos ou negativos; e também através da emulação, que seria “o desejo ou necessidade de atores domésticos de se adequar às normas espalhadas na esfera internacional”(HEIZE, 2011, p. 12).

Quanto aos instrumentos utilizados pelas OI para influenciar os Estados no processo de tomada de decisão, Jakobi (2009) apresenta cinco instrumentos, a saber: 1) a disseminação discursiva; 2) a determinação de padrões (*standard setting*); 3) os meios financeiros; 4) as funções coordenativas e 5) a assistência técnica.

- a) Disseminação discursiva** – significa estabelecer ideias nas agendas políticas nacionais. Assemelha-se ao instrumento do Estado para informar e orientar a escolha de seus cidadãos, mas também inclui regras ou pressupostos bastante implícitos sobre como os problemas políticos devem ser enfrentados. A divulgação discursiva é, portanto, um instrumento muito importante das organizações internacionais, em particular porque muitas vezes precede os outros instrumentos. As ideias preparam o terreno para seguir as iniciativas políticas e são também o primeiro elemento da mudança política. As ideias sozinhas, no entanto, podem não ser suficientes. Em vez disso, a disseminação de ideias por organizações internacionais raramente ocorre sozinha, mas, na maioria das vezes, faz parte ou está ligada a outros instrumentos (JAKOBI, 2009).

Nesse sentido, de acordo com Goldstein e Keohane (1993), há três caminhos causais para que as ideias tenham potencial de influenciar resultados políticos: ideias como *roadmaps* ou mapas; ideias como *focal points and 'glue'* ou pontos focais e “cola”; e institucionalização.

A institucionalização é o caminho mais claramente associável às organizações internacionais, já que a ideia institucionalizada se torna incorporada em normas e regras, bem como, uma vez institucionalizadas, elas constroem as políticas públicas.

- a) **Determinação de padrões (standard setting)** –A fixação de normas é uma estratégia bem conhecida, mesmo que muitas vezes seja reduzida apenas a normas vinculativas. O estabelecimento de padrões por organizações internacionais de alguma forma equivale à capacidade de regulação do Estado-nação, mesmo que o primeiro não seja capaz de executar as decisões coletivas da mesma forma. As convenções representam uma função clássica de definição de padrões, mas também muitos outros meios mais informais, como *benchmarking*, objetivos explícitos e regras, que os países devem cumprir, são formulados (JAKOBI, 2009).
- b) **Meios Financeiros** - Os meios financeiros constituem um pagamento da organização a um país para estabelecer programas ou instituições relacionadas a um objetivo de política internacional. Paralelamente às capacidades governamentais que podemos encontrar nas políticas públicas em nível nacional, estabelecem-se, assim, incentivos para orientar um comportamento específico (JAKOBI, 2009).
- c) **Funções coordenativas** –As funções de coordenação são instrumentos de vigilância, bem como o monitoramento informal e formal. As funções de coordenação internacional avaliam o progresso dos países em direção a um objetivo político comum (JAKOBI, 2009).
- d) **Assistência técnica** – O instrumento de assistência técnica está preocupado em apoiar ou melhorar as capacidades de um estado em seu objetivo de avançar em direção a um objetivo político delineado internacionalmente e é comparável a programas de apoio social em nível nacional. As organizações internacionais aplicam principalmente este instrumento em relação aos países em desenvolvimento, que muitas vezes carecem de experiência ou capacidade administrativa para implementar políticas internacionais (JAKOBI, 2009).

Portanto, para analisar o papel das OI na difusão de política, o trabalho se baseia no arcabouço teórico proposto por Jakobi (2009), uma vez que os instrumentos apresentados acima são utilizados com frequência pelas Organizações, o que permite serem agrupados como instrumentos gerais de difusão.

Quadro 10 - Modelo analítico – Instrumentos de difusão de políticas públicas.

Instrumento	Função
Disseminação Discursiva	Estabelecimento de Ideias
Determinação de padrões	Comportamento de prescrição
Meios Financeiros	Transferir pagamento
Funções coordenativas	Executar Vigilância
Assistência técnica	Estruturas de suporte

Fonte: Jakobi (2009).

Dessa forma, passaremos a analisar as Organizações Internacionais em estudo e suas relações com o Brasil, bem como sua relação com o estado Piauí, a fim de verificar, por meio do modelo acima apresentado, a existência ou não de um processo de difusão em relação à implementação das DVGT da Organização Internacional FAO na política de regularização fundiária do estado do Piauí, além do papel do Banco Mundial no processo de viabilização financeira da referida regularização.

4 Seção 3 – A IMPLEMENTAÇÃO DAS DGVT DA FAO E O APOIO FINANCEIRO DO BANCO MUNDIAL NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PIAUÍ: UM ESTUDO DE CASO

em observância da problemática exposta no Capítulo 01, ou seja, os impactos negativos do fenômeno do *Land Grabbing* em terras piauienses, à luz da teoria de difusão de políticas públicas por meio das OI, este capítulo se propõe a analisar, por meio do modelo de Jakobi (2009), como a FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - e o Banco Mundial influenciaram o processo da formulação e implementação da política pública de regularização fundiária do estado do Piauí.

4.1 A FAO e suas respostas à problemática do *Land Grabbing*

A FAO é uma organização internacional criada em 1945, ligada à Organização das Nações Unidas (ONU). Em tese, ela realiza trabalhos voltados para o combate à fome e à pobreza mundial, estimulando o desenvolvimento agrícola e de técnicas para a preservação do meio ambiente (LIMA, 2010). A FAO possui cinco principais objetivos estratégicos em nível mundial, quais sejam: (1) ajudar a erradicar a fome, a insegurança alimentar e a desnutrição; (2) fazer com que a agricultura, a atividade florestal e a pesca sejam mais produtivas e sustentáveis; (3) reduzir a pobreza rural; (4) fomentar sistemas agrícolas e alimentares integradores e eficientes; e (5) aumentar a resiliência dos meios de subsistência ante as catástrofes (HERNÁNDEZ; CAMPOS; RANGEL, 2022).

Diante dos seus objetivos universais, o trabalho da Organização, conforme consta na sua Constituição, é: reunir, analisar, interpretar e divulgar informações relativas à nutrição, alimentação e agricultura; recomendar ações nacionais e internacionais voltadas para a realização e divulgação de pesquisas científicas e tecnológicas, conservação de recursos naturais e melhoria nos métodos de produção; proporcionar assistência técnica aos governos e organizar missões para atender aos fins da Organização (FAO, 2010).

Nesse sentido, diante dos impactos negativos do fenômeno *Land Grabbing*, já trabalhado no Capítulo 01, diante das pressões exercidas pelas ONGs, pela sociedade civil, pelos movimentos sociais e outros setores, iniciou-se, internacionalmente, o debate para se pensar em possíveis alternativas para o problema, o que se convencionou chamar de governança global da apropriação de terras.

Mas o que seria uma governança global? De forma breve, esse assunto passou a ser pauta de discussões no final da década de 1980 e início da década de 1990, exatamente após a queda do muro de Berlim. Diante de uma ordem multipolar, com uma pluralidade de atores públicos e privados disputando espaço, controle e a condução de assuntos internacionais (AVRITZER, 2002, p. 112), a temática se tornou sólida, principalmente no campo das Relações Internacionais.

No tocante à definição do termo, a Comissão sobre Governança Global (1995) cunhou o conceito de governança como:

[...] a soma das muitas maneiras como os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns [...] no nível global, a governança tem sido vista principalmente como relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida como envolvendo também organizações não governamentais (ONG), movimentos de cidadãos, empresas multinacionais e o mercado de capitais global (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 02-03).

Rosenau e Czempiel (2000), em sua clássica obra *Governança sem Governo: ordem e transformação na ordem mundial*, conceituam governança como:

Um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 15-16).

Tanto no conceito da Comissão sobre Governança Global como no de Rosenau e Czempiel (2000), a ideia é a de que o Estado não é o único ator no cenário internacional. Pelo contrário, as organizações internacionais, instituições multilaterais, movimentos sociais e atores privados também possuem vez e voz no debate da governança e, nesse sentido, Rosenau e Czempiel (2000, p.13) apontam para um “deslocamento contínuo e uma rearticulação dos centros de autoridade”.

É nesse contexto que surge a ideia de governança global, que tem sido usada para definir o conjunto de instituições formais e informais, mecanismos, relações e processos entre os Estados, mercados, cidadãos e organizações, tanto internacionais como não-governamentais, no sentido de atribuir uma regulamentação para demandas de escala global (como o *Land Grabbing*, por exemplo), a fim de atender a interesses coletivos no plano mundial (PIZARRO; RIAL, 2018).

Para a problemática do *Land Grabbing*, Borras Jr., Franco e Wang (2013) destacam três correntes que disputam espaço para uma governança global. As três tendências políticas são: 1) regular para facilitar as transações de terras; 2) regular para mitigar os efeitos adversos e maximizar as oportunidades; 3) regular para evitar e reverter.

Quadro 11 - Posicionamentos sobre os investimentos transnacionais em terras por conteúdo e atores.

Posição	Regular para facilitar os investimentos	Regular para mitigar impactos e maximizar oportunidades	Frear os investimentos estrangeiros em terra
	Defende o fortalecimento de instrumentos que assegurem a propriedade privada, os direitos trabalhistas e ambientais e que melhorem a transparência para uma efetiva acumulação de capital, ancorada em instrumentos de governança internacionais.	Cobra maior transparência, consulta às comunidades afetadas, aperfeiçoamento das legislações – de forma a melhorar os padrões de propriedade privada, direitos trabalhistas e transparência.	Parte da premissa de que a expansão contemporânea por terras representa uma nova etapa de acumulação capitalista, uma trajetória corporativa por lucro. Defende medidas que barrem os investimentos estrangeiros ou que assegurem o respeito ao direito de propriedade (em sentido amplo, considerando a propriedade comunal de povos originários e outros), o meio ambiente, a consulta às comunidades, as implicações de questões de gênero etc.
Principais atores	Banco Mundial; G8; Atores privados	FAO, FIAD, alguns governos e ONGs	Movimentos camponeses, alguns governos e ONGs

Fonte: Borras Jr., Franco e Wang. (2013); Santos (2018).

No caso do *Land Grabbing*, partindo da alternativa “regular para mitigar os efeitos adversos e maximizar as oportunidades”, a primeira tentativa de uma governança, ainda que considerada privada, surgiu com o trabalho de organizações internacionais e do Banco Mundial. Em 2010, a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), o FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola), o Banco Mundial e a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), juntos, formularam e publicaram o texto intitulado *Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources* (PRAI), que são diretrizes para tentar direcionar os investimentos agrícolas de uma forma positiva para todos os lados envolvidos (ARAGÃO; SANTOS, 2017, p. 63).

Os PRAI, sigla pela qual ficaram conhecidos, foram um conjunto de 07 princípios propostos durante a Cúpula de L’Áquila do G8, em 2009. Em setembro daquele ano, o Japão,

o Banco Mundial, a FAO, o FIDA e a UNCTAD propuseram a formulação do documento junto a outros 31 governos, um banco e uma corporação da agroindústria com o objetivo de transformá-lo em uma resposta às polêmicas associadas aos investimentos agrícolas de larga escala (STEPHENS, 2013, p.188).

De acordo com Santos (2018), a primeira versão oficial dos princípios foi lançada em janeiro de 2010. Em sua concepção, os PRAI destacavam a importância dos investimentos (privados e internacionais) para a superação do déficit de produtividade da agricultura de pequena escala, para o crescimento econômico e a superação da pobreza nos países de economia rural. Ainda conforme o autor, o documento foi bem recebido entre membros da elite global, tendo sido amplamente propagandeado durante a Cúpula do G20 em Seul, em 2010. Na ocasião, seus formuladores convocaram governos e corporações a aderirem aos princípios.

De acordo com a FAO (2010), os PRAI têm caráter voluntário e se concentram em 07 eixos: respeito aos direitos sobre a terra e recursos naturais, garantia da segurança alimentar, garantia da transparência, da boa governança e do ambiente favorável à negociação; consulta e participação [às comunidades locais], responsabilidade do empreendimento agrícola, sustentabilidade social e ambiental.

Quadro 12 - Princípios para um Investimento Agrícola Responsável que respeite os Direitos, os Meios de Vida e os Recursos.

Princípio 1	Os direitos sobre a terra e recursos naturais associados serão respeitados.
Princípio 2	Os investimentos não comprometerão a segurança alimentar, mas a fortalecerá.
Princípio 3	Os processos que dizem respeito ao investimento agrícola devem ser transparentes, monitorados e devem garantir o comprometimento de todas as partes interessadas com um devido ambiente empresarial, legal e regulatório.
Princípio 4	Todas as partes materialmente afetadas devem ser consultadas, e os acordos decorrentes dessas consultas serão registrados e cumpridos.
Princípio 5	Os investidores devem garantir que os projetos respeitem a lei, reflitam as melhores práticas industriais, sejam viáveis economicamente e resultem em retornos coletivos duráveis.
Princípio 6	Os investimentos devem gerar impactos sociais desejáveis e distributivos, não aumentando a vulnerabilidade

Princípio 7	Os impactos ambientais de um projeto devem ser qualificados e medidas devem ser tomadas para encorajar o uso sustentável dos recursos, a minimização do risco ou da magnitude de impactos negativos, mitigando-os.
--------------------	--

Fonte: FAO, IFAD, UNCTAD e World Bank Group (2010), elaborado por Santos (2018).

A literatura reconhece falhas e limites neste documento, pois os PRAI apresentam uma ideia teórica capaz de atender aos interesses de todos os envolvidos (países ricos e pobres, empresas, investidores, comunidades, povos nativos) de forma concomitante (BORRAS JR.; FRANCO, 2010). A retórica *win-win*, associada aos partidários dos grandes investimentos agrícolas, parte da noção de que os interesses dos variados atores podem ser mutuamente realizados desde que o devido ambiente institucional, no caso sugerido pelos PRAI, garanta o direito à propriedade individual e o livre funcionamento das transações de mercado tenda a prevalecer (BORRAS JR.; FRANCO; WANG, 2013, p. 169).

Mesmo que o primeiro princípio oriente o respeito aos direitos sobre a terra e os recursos naturais, para Borrás Jr., Franco e Wang (2013), os PRAI, na verdade, são um instrumento que está longe de proteger os mais afetados pelos acordos de terras. Pelo contrário, impulsionam acordos de terras em benefício dos capitais transnacionais. Em consonância, Castellane (2017) afirma que os princípios estão mais preocupados em garantir o direito de acesso dos investidores à terra do que, por exemplo, o direito dos expulsos de reconquistarem seus territórios.

Diante dessas inconsistências, movimentos de *advocacy* transnacional, movimentos sociais rurais e organizações não-governamentais se levantaram como oposição, contestando e deslegitimando os termos dos PRAI. Esses grupos questionavam a falta de transparência na elaboração dos princípios, pois as participações foram bastante restritas e se deram de portas fechadas (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR., 2013), e questionavam a ausência de referências aos direitos humanos reconhecidos no direito internacional (SANTOS, 2018).

O resultado desse movimento de oposição foi a elaboração de um tratado alternativo, finalizado sob o nome de Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da Posse de Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais, aprovadas em maio de 2012, durante a 38ª Sessão Extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial.

Diante de um apelo internacional (PAOLINI; ONORATI, 2014), a construção das Diretrizes teve início em 2009 e o processo de negociação durou três anos. De acordo com Seufert (2013), podemos sistematizar o processo de negociação das diretrizes em três fases:

1ª Fase: Inicialmente, ocorreu uma consulta ao longo de 2009 e 2010, no qual funcionários de governos, Organizações da Sociedade Civil, representantes do setor privado e

acadêmicos puderam apresentar suas ideias. Ainda nesta fase, aconteceram consultas regionais, consultas com a sociedade civil e com o setor privado.

Consultas regionais foram realizadas no Brasil, Burkina Faso, Etiópia, Jordânia, Namíbia, Panamá, Romênia, Federação Russa, Samoa e Vietnã. Essas consultas regionais reuniram cerca de 700 pessoas de 133 países, representando os setores público e privado, da sociedade civil e instituições acadêmicas. Quase 200 pessoas de 70 países participaram de quatro consultas, realizadas especificamente para a sociedade civil da África (em Mali), da Ásia (na Malásia), da Europa e Ásia Central e Ocidental (na Itália) e da América Latina (no Brasil); e mais de 70 pessoas, procedentes de 21 países, estiveram presentes em uma consulta adicional do setor privado (MDA, 2015).

2ª Fase: Após a compilação dos dados, foi confeccionado um documento rascunho (*zero draft*) escrito pela FAO, sendo submetido a consulta pública de forma on-line, onde foram recebidas todas as sugestões.

3ª Fase: Posteriormente, a FAO redigiu um rascunho a partir do que já havia sido discutido, sendo ele a base para as negociações entre os governos. Essa fase de negociações durou de julho de 2011 a março de 2012, quando foram concluídas e aprovadas em maio de 2012 (SEUFERT, 2013).

Nesse processo de formulação das Diretrizes, cabe destacar a atuação do Brasil, pois, além da representação diplomática do país na FAO, também tiveram contribuições do MDA (Grupo de Trabalho Internacional com a participação de organizações da sociedade civil com o objetivo de formular e organizar a atuação internacional nos temas sob sua responsabilidade), do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome), da Coordenação Geral de Ações de Combate à Fome (CGfome) do Ministério de Relações Exteriores e organizações da sociedade civil integrantes do CIP (Comitê Internacional para o Planejamento da Soberania Alimentar) (FRANÇA; MARQUES, 2017).

As Diretrizes Voluntárias têm como objetivos:

- a) Melhorar a governança fundiária, fornecendo orientação e informações sobre as práticas internacionalmente aceitas para os sistemas que tratam dos direitos de uso, da gestão e do controle da terra e dos recursos pesqueiros e florestais;
- b) Contribuir para a melhoria e para a elaboração dos marcos políticos, bem como dos marcos jurídicos e organizativos, por meio dos quais se regulam os direitos de posse sobre os citados recursos;
- c) Aumentar a transparência e melhorar o funcionamento dos sistemas de posse da terra;
- d) Fortalecer as capacidades e o funcionamento dos órgãos executores; das autoridades judiciais; dos governos locais; das organizações de agricultores e produtores em pequena escala; dos pescadores e dos extrativistas; dos pastores;

dos povos indígenas e de outras comunidades; da sociedade civil; do setor privado; das instituições acadêmicas e de todos aqueles que têm interesse na governança fundiária, bem como para promover a cooperação entre os atores mencionados (MDA, 2015, p. 12).

Portanto, as DVGT almejam “contribuir para os esforços globais e nacionais em direção à erradicação da fome e da pobreza” e buscar “o objetivo abrangente de alcançar a segurança alimentar e a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional”(FAO, 2012, p. 15).

O documento também serve como uma referência de orientações práticas aos governos para melhorar a governança dos recursos naturais (SEUFERT, 2013). As DVGT receberam o *status* de primeiro instrumento internacional normativo a aplicar uma abordagem de direitos humanos à governança de terras, pescas e florestas, definindo um novo padrão global para a posse da terra e recursos naturais. Além disso, o documento contém as orientações de como as diretrizes podem ser implantadas como ferramenta de investigação, reflexão e ação.

Quanto à natureza e ao escopo das DVGT, ela tem um caráter voluntário. Portanto, sua aplicação deve ser norteadada à luz do direito nacional e internacional, podendo ser usada pelos Estados, pelos órgãos executivos, pelas autoridades judiciais, pelos governos locais, pelas organizações de agricultores e produtores em pequena escala, de pescadores e de extrativistas, de pastores, dos povos indígenas e de outras comunidades, pela sociedade civil, pelo setor privado, pelas instituições acadêmicas e por todas as pessoas interessadas em avaliar a governança fundiária e identificar e aplicar melhorias nessa governança, e, por fim, seu alcance é universal (MDA, 2015).

Como já evidenciado, as DVGT buscam orientar uma governança fundiária responsável. Para isso, o documento apresenta cinco princípios gerais para nortear as ações dos Estados, quais sejam: a) Reconhecer e respeitar todos os titulares legítimos e seus direitos de posse; b) Salvarguardar os direitos legítimos de posse diante de ameaças e infrações; c) Promover e facilitar o gozo dos direitos legítimos de posse; d) Proporcionar o acesso à justiça para lidar com violações dos direitos legítimos de posse; e) Prevenir as disputas relacionadas com a posse, os conflitos violentos e a corrupção (MDA, 2015).

Diferentemente do primeiro documento, os PRAI, que buscavam inserir os pequenos produtores rurais no mercado agroalimentar internacional, as Diretrizes Voluntárias destacam a importância de melhorar ou criar políticas públicas que garantam a segurança do direito à terra dos proprietários e usuários, bem como facilitar o acesso à terra e aos recursos produtivos

por parte das famílias rurais, comunidades tradicionais e povos indígenas (SEUFERT, 2013; NASCIMENTO, 2018).

Nesse panorama, Paoloni e Onorati (2014) e Seufert (2013) destacam o avanço trazido pela DVGT, que é a responsabilização do Estado com relação à proteção da posse da terra e dos recursos naturais. Nesse sentido, a Seção 04, que trata dos direitos e responsabilidades relacionados à posse, em seu parágrafo 4.1, ressalta que:

Os Estados devem se esforçar para garantir a governança responsável da posse, porque a terra, a pesca e as florestas são essenciais para a realização dos direitos humanos, segurança alimentar, erradicação da pobreza, sustentabilidade, meios de subsistência, estabilidade social, segurança habitacional, desenvolvimento rural e crescimento social e econômico (FAO, 2012, p. 19).

Apesar dos movimentos sociais, ONGs e alguns governos não apoiarem a ideia dos investimentos em terras, levando em consideração os efeitos negativos, as DVGT, embora reconheçam a problemática do *Land Grabbing*, diante das possibilidades de governança (apresentadas acima), direcionou seu entendimento por regular para mitigar os efeitos adversos e maximizar as oportunidades:

Quando os Estados investirem ou incentivarem o investimento no exterior, devem se portar em consonância com a proteção dos direitos legítimos de posse, com o fomento da segurança alimentar e de acordo com as obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional, considerando os compromissos voluntários assumidos em razão dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis (MDA, 2015, p. 56).

Outro ponto de destaque, considerado como um avanço, é a atenção dada para a necessidade de reforço do princípio de Consentimento Livre, Prévio e Informado (*Free Prior and Informed Consent* - FPIC). As diretrizes orientam que tanto os Estados como atores não estatais devem reconhecer que a terra tem um valor social, cultural, espiritual, econômico, ambiental e político para os povos indígenas e demais comunidades tradicionais. Assim, o documento proíbe os despejos forçados. Além disso, as diretrizes voluntárias chamam os Estados a fortalecer a participação desses povos e ouvi-los antes de iniciar qualquer projeto (SANTOS, 2018; MDA, 2015). Além disso, as Diretrizes Voluntárias orientam aos estados a responsabilidade de implementá-las em suas políticas públicas, monitorá-las e avaliá-las.

Portanto, mesmo diante da principal crítica a este documento, que é o seu caráter voluntário, partimos do entendimento de Seufert (2013) de que são inegáveis as potencialidades das DVGT. Ainda de acordo com Seufert (2013), a explicação para o caráter voluntário seria

sua ambição universalista, ou seja, possibilita que as diretrizes sejam ajustadas de acordo com os contextos de relações agrárias, de gestão e uso dos recursos naturais dos países e comunidades, de modo a constituírem um “[...] um quadro para políticas, legislação e programas que atores podem usar quando do desenvolvimento de suas próprias estratégias, políticas, legislações e programas” (SEUFERT, 2013).

4.2 A implementação da DVGT e o apoio financeiro do BM: análise

Como já elucidado, as DVGT são um dos principais documentos internacionais no tocante à governança fundiária. Nesta subseção, utilizaremos os instrumentos do modelo de análise de Jakobi (2009) para avaliar o papel da FAO na difusão das diretrizes voluntárias no “ciclo da política pública” (EASTONE, 1965) que culminou na política de regularização fundiária do estado do Piauí. Para isso, foram analisadas notícias da mídia, documentos da FAO e do judiciário e governo piauienses, a fim de analisar a interação entre ambos.

No curso da análise, notamos ser imprescindível também destacar as atuações ora passivas, ora ativas, do governo do estado do Piauí, no Ministério Público e do Banco Mundial.

Cabe destacar que toda essa pesquisa documental foi precedida de entrevistas semiestruturadas, de caráter exploratório realizadas no Piauí, no mês de novembro de 2021. Foram entrevistadas: a consultora do Banco Mundial, lotada no INTERPI - Instituto de Terras do Piauí, servidor do Núcleo de Regularização Fundiária - Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí, (não recebi autorização para divulgar nomes), Fagner José da Silva – Procurador do Estado na Chefia da Procuradoria Jurídica do INTERPI e a servidora Edilene Facundes – Superintendente de Orçamento e Operação de Créditos – lotada na Secretaria de Planejamento do Estado - SEPLAN. Tentamos várias vezes, por meio de telefone e e-mail, contatar o consultor da FAO, Richard Torsiano, mas sem êxito. Assim, as entrevistas foram utilizadas apenas como complemento e confirmação do que foi analisado de forma documental.

a) Inclusão na agenda

Como já trabalhado no Capítulo 02, o ciclo da política pública é composto por fases ou estágios, e o primeiro seria, conforme Eastone (1965), a fase de inclusão na agenda da gestão pública. Aqui, determinada condição social, percebida pelos formuladores através de indicadores, crises, eventos ou *feedback*, a depender, é transformada em problema e incluída na agenda política (KINDGON, 2003). Nesse estágio, em alguns casos, as OI, por meio de sua

capacidade de formação de agenda, convocam seus membros a estabelecerem metas em comum (JAKOBI, 2009).

No caso em análise, o problema da regularização fundiária no estado do Piauí, antes das DVGT, já era pauta do governo estadual. Feito um recorte temporal a partir de 2015, ano em que o Governo Federal, por meio do Decreto nº 8447/2015, oficializa a criação do MATOPIBA, o governo estadual também aprova uma legislação, a Lei nº 6709/2015, para normatizar a política pública de regularização fundiária. Além dessa iniciativa, o estado, no ano seguinte, 2016, recebe o apoio financeiro, por meio de um empréstimo firmado com o Banco Mundial, para financiar o “Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social”, que, além de querer ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação, saúde, agricultura e recursos hídricos, visa a fortalecer os direitos reais de propriedades da população pobre das zonas rurais.

Entretanto, a política pública em execução na época não respondia aos anseios e às necessidades da sociedade, o que fez com que o problema oriundo do *Land Grabbing* voltasse a ser pauta de debates, pressionando o governo a incluí-lo novamente em sua agenda para formular respostas eficazes.

Nesse sentido, nosso estudo não encontrou participação ativa da FAO na fase “inclusão de agenda” para influenciar o governo piauiense a estabelecer como sua agenda a governança responsável da terra por meio das Diretrizes Voluntárias. Porém, encontramos o Ministério Público Federal, por meio do Documento Oficial nº 2017, citando e apresentando as DVGT como base jurídica para que o governo e o Banco Mundial suspendessem a política pública em vigência, regulamentada pela Lei nº 6709/2015. O MPF (2017, p. 3-4, grifos nossos):

Considerando as Diretrizes Sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais¹, aprovadas na 38ª Sessão Extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da Organização das Nações Unidas, em maio de 2012, que constituem **norma de referência internacionalmente aceita sobre governança da posse**;

Considerando que as diretrizes acima sublinhadas abrangem a necessidade de os **Estados reconhecerem e respeitarem todos os titulares legítimos e seus direitos de posse** (Item 3A – 3.1); de **salvaguardar os direitos de posse legítimos contra ameaças e infrações para proteger seus titulares contra a perda daqueles** (item 3A – 2); de promover e facilitar o gozo de direitos de posse legítimos (item 3A – 3); de proporcionar acesso à justiça para lidar com infrações a direitos de posse legítimos (item 3A – 4) e de prevenir disputas de posse, conflitos e corrupção (item 3A – 5);

Considerando os itens 9.4 e 12.6 das Diretrizes acima especificadas, os quais **exigem que os Estados** providenciem o reconhecimento apropriado e a proteção dos direitos legítimos de posse, meios de subsistência, segurança alimentar, meio ambiente e direitos humanos contra os riscos que poderiam surgir de transações de grande porte nos direitos de posse de povos indígenas e outras comunidades com sistemas habituais

de posse, priorizando modelos de produção e investimento que não resultem na transferência em larga escala de direitos de posse para investidores;

Considerando, no mesmo sentido, o item 7.3 das Diretrizes Sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais, que **impõe aos Estados a necessidade de identificação dos direitos de posse existentes e os seus titulares sempre que aqueles pretendam reconhecer ou alocar direitos de posse, com a participação das comunidades diretamente afetadas**, nos termos do item 3B-6 e 9.9 do mesmo diploma.

Além deste documento, uma carta intitulada *O programa de terras do Banco Mundial no Estado do Piauí, Brasil, é uma licença para a grilagem de terras*, datada de 2018, assinada por várias ONGs brasileiras e internacionais e direcionada ao Banco Mundial requer expressamente que estabeleça uma mesa redonda de diálogo para avaliar os efeitos do programa de regularização de terras financiado pelo Banco Mundial no Piauí... A mesa redonda deve envolver representantes das comunidades afetadas, a Vara Agrária da Justiça Estadual, o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal, a Assembleia Legislativa do Piauí, a FAO e grupos de apoio da sociedade civil.

Esta mesa redonda de diálogo deve ser convocada pela FAO como a principal agência das Nações Unidas para a implementação das Diretrizes sobre Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais. Divulgue publicamente como o projeto de titulação/regularização de terras no Piauí e quaisquer outros empréstimos, projetos e operações com os quais o Banco Mundial está envolvido, estejam em conformidade com as Diretrizes sobre Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais

Por meio do modelo de análise de Jakobi (2009), não conseguimos encaixar ou classificar uma atuação da FAO, o que compreendemos ser uma limitação do modelo de análise. Contudo, nessa fase do ciclo de política pública, não podemos negar que, mesmo não sendo um agente ativo, ainda assim, de forma indireta, a Organização Internacional é lembrada pelos atores que desejam uma política de governança da terra e é reconhecida por eles como a principal agência internacional com capacidade para ajudar ou cooperar com a implementação das DVGT e que as suas diretrizes “constituem norma de referência internacional aceita sobre governança da posse.

Isso mostra a potencialidade de influência das OI, apenas a partir do seu trabalho de divulgação de informações, alcançando um dos objetivos que orienta a razão de ser da FAO.

b) Formulação e tomada de decisão

Esse estágio é o momento de discutir o problema, as demandas e as propostas e analisar como tudo isso pode virar um programa ou uma política pública. Para qualquer OI, esse é um momento de abertura em que suas ideias, normativas e diretrizes podem ser difundidas por meio daquilo que Jakobi (2009) classificou como instrumento de disseminação discursiva.

Nesse sentido, verificou-se que, após a recomendação do Ministério Público Federal e do apelo das ONGs nacionais e internacionais em 2017, o problema da débil governança fundiária volta para a agenda do governo estadual para que se formulasse uma nova política pública de regularização fundiária.

No ano seguinte começam, então, as primeiras ações para se criar o Fórum Fundiário dos Corregedores Gerais da Justiça do MATOPIBA, que seria um espaço para discutir e apresentar ideias no tocante à governança da terra. Entretanto, a atuação do Fórum iniciou antes mesmo de sua criação formal, por meio do trabalho do Coordenador Executivo do Núcleo de Regularização Fundiária da Corregedoria Geral da Justiça do Piauí, Richard Torsiano, levando ao Judiciário do estado a experiência que a FAO desenvolvia de apoio à aplicação das DVGT na América Latina e no Caribe (FAO, 2021). Destaque-se que Torsiano assume esta função na qualidade de consultor da FAO e do BM.

De acordo com o Relatório¹³ de Atividade/Plano de Ação 2018, elaborado por Richard Torsiano e disponibilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, o consultor da FAO e do Banco Mundial, juntamente com os Magistrados Dr. Heliomar Rios, Dr. Julio Garcez e o Corregedor Geral Desembargador Ricardo Gentil, iniciaram um circuito de reuniões com as instituições APROSOJA, OAB, Assembleia Legislativa, Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Universidade Federal do Piauí, Instituto Federal do Piauí, INCRA, INTERPI, ANOREG, Defensoria Pública, Associação dos Municípios e Ministério Público Federal, todos esses atores vinculados ao tema fundiário no Piauí, a fim de ouvi-los e apresentar as propostas para a elaboração da política estadual de regularização fundiária à luz da DVGT e dos ODS.

Ainda nesse estágio de apresentação de propostas, ideias e soluções, o consultor Torsiano, conforme relatório supracitado, também apresentou para o Governador, na época o senhor Wellington Dias (PT), a proposta de organizar um “Workshop sobre Regularização Fundiária: Segurança Jurídica e Desenvolvimento Econômico”. O intuito era fomentar a construção do Plano Estadual de Regularização Fundiária de Forma Integrada com

¹³ TORSIANO, Richard Martins. **Relatório de Atividades/Plano de Ação 04/18:** Fortalecimento dos Direitos de Propriedade Fundiária – Projeto Pilares do Crescimento e Inclusão Social, 2018. Disponível em: https://www.tjpi.jus.br/nrf/wp-content/uploads/2018/06/relat%c3%b3rio_richard_janeiro_abril_2018.pdf. Acesso em: 05 mai. 2021.

envolvimento dos órgãos fundiários do Estado, mas também criar um de Grupo de Trabalho para revisão da Lei Estadual de Regularização Fundiária. Estas sugestões foram aprovadas pelo governo, que assumiu também o compromisso de apoiar a implementação das iniciativas apresentadas.

A primeira proposta, do Workshop, que aconteceu em 06 de março de 2018, serviu tanto para tornar pública a instalação do Núcleo de Regularização Fundiária. Também foi um momento em que o consultor se reuniu com especialistas e autoridades na matéria fundiária para fazer um debate público, dialogando com a estratégia de participação social, inclusão e transparência.

Figura 04 – Workshop - Regularização fundiária: segurança jurídica e desenvolvimento econômico.



Fonte: Governo do Estado do Piauí.

Figura 05 – Workshop - Regularização fundiária: segurança jurídica e desenvolvimento econômico.



Fonte: Defensoria Pública do Estado do Piauí.

Figura 06 - Inauguração do Núcleo de Regularização Fundiária – representantes de movimentos sociais.



Fonte: CONAQ -Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas.

De acordo com o Tribunal de Justiça do Estado Piauí, a inauguração do Núcleo de Regularização Fundiária do Estado do Piauí foi marcada pela presença de diversas instituições governamentais e movimentos sociais relacionadas à questão agrária no Estado¹⁴. Nesse sentido, a foto acima, disponibilizada pela CONAQ, demonstra a participação de representantes de movimentos sociais, como a própria CONAQ – Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí, a FETAPE – Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e

¹⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PIAUÍ. **TJ/PI**: CCJ Inaugura sede do Núcleo de Regularização Fundiária. Teresina Piauí, 17 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br>. Acesso em: 05 fev. 2022.

Agricultoras Familiares do Estado do Piauí e a CPT- Comissão Pastoral da Terra -PI. Ainda nesta foto, da direita para a esquerda, o terceiro, na pessoa de Richard Torsiano, Consultor da FAO para a América Latina e Caribe e consultor do Banco Mundial para a Corregedoria Geral de Justiça do Piauí

Figura 07 - Inauguração do Núcleo de Regularização Fundiária do Piauí – Richard Torsiano.



Fonte: CONAQ -Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas.

Após o workshop e a instalação do núcleo, foi determinado um calendário de reuniões e atividades entre 14/03/2018 e 22/04/2018. Nesse período, ocorreram reuniões com a Comissão Interdisciplinar para a revisão dos marcos normativos para a Regularização Fundiária definir quais municípios participariam das audiências públicas, entre outras atividades técnicas.

Como resultado desse movimento do consultor da FAO e do Banco Mundial, dialogando com as instituições governamentais, o judiciário local e, principalmente, com a sociedade civil e o com os representantes dos movimentos sociais, a proposta de um Plano Estadual de Regularização Fundiária e Desenvolvimento Rural Sustentável conforme a Diretrizes Voluntárias culminou com a elaboração do novo marco legislativo Lei nº 7.294/2019.

Assim, concluímos que, nessa fase do clico da política pública, a FAO e o BM, por meio do seu consultor, atuaram de forma direta, construindo espaços como Workshops e reuniões com os atores interessados na temática da governança da terra, no intuito de, por meio da disseminação discursiva, difundir suas ideias e provocar inciativas políticas de mudanças.

Ao mesmo tempo que a OI difundiu suas ideias e que o governo local tomou a iniciativa de acolhê-las, percebemos a presença do instrumento que Jakobi (2009) classificou como

determinação de padrões. No nosso caso em específico, as DVGT, que até então eram diretrizes voluntárias (*soft law*), algo que pode até ter um peso normativo significativo, mas que não é lei, passa a ser adotada como norma orientadora para a formulação de uma norma local, no caso a Lei nº 7.294/2019, que determinará a atuação do estado e dos demais atores envolvidos na política de regularização fundiária no contexto estadual.

A nova lei, observando o que preconizam as DVGT no tocante ao direito de posse, determinou que as terras públicas e devolutas estaduais ocupadas por comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais sejam regularizados em detrimento da regularização de áreas produtivas do cerrado piauiense.

Nesse sentido, o artigo 15 da Lei nº 7.294/2019, determina que, “havendo conflito entre conflito nas regularizações de ocupações incidentes em terras devolutas ou públicas estaduais, o Estado priorizará a regularização em benefício das comunidades locais, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa física ou jurídica” (PIAUÍ, 2019, art. 15).

Outro ponto da lei que merece destaque e também reflete o que preconizam as DVGT é referente às questões relativas à participação, controle social e acompanhamento da política de regularização fundiária. No texto do artigo 6 da Lei nº 7.294/2019, o INTERPI – Instituto de Terras do Piauí, apresentará semestralmente relatório dos imóveis regularizados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola – CEDERPA e à Assembleia Legislativa do Piauí, informando, no mínimo, os beneficiários, as áreas regularizadas e os valores arrecadados. Além de se adequar ao que dispõem as Diretrizes Voluntárias da FAO, a nova política consagra o princípio da publicidade, possibilitando também o acesso à informação.

c) Implementação, monitoramento e avaliação

Implementação, monitoramento e avaliação são estágios distintos no ciclo de política pública. No caso em estudo, verificamos uma implementação no modelo *bottom-up*, levando em consideração que os formuladores da política pública analisaram o contexto local, ouvindo aqueles que se beneficiarão dela.

Após a formulação da Política Pública Estadual de Regularização Fundiária e implementada a partir da vigência da Lei nº 7.294/2019, o INTERPI passa então a ser o responsável pela execução da política.

Nesse sentido, verificamos que, a partir deste momento, a política pública passa a ser executada por meio do *Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social*, fruto de um

acordo entre o governo do estado do Piauí e o Banco Mundial. De acordo com o manual operacional do projeto, “o Banco Mundial através de uma operação de crédito com abordagem setorial (*sector wide approach program*) atuará em ações de regularização fundiária. Nesse acordo, há, inclusive, ações incluídas em modalidade de empréstimo tradicional chamado de assistência técnica para apoiar o setor público estadual¹⁵” (PROJETO PIAUÍ..., 2019, p. 11).

Assim, por ser o INTERPI o responsável pela execução da política de regularização fundiária, ainda conforme o manual operacional, o Projeto realiza ações destinadas a apoiar a implementação da política de regularização do estado, estabelecendo, supostamente, um sistema de registro de imóvel mais confiável, transparente e eficiente através do: i. fortalecimento e modernização do INTERPI; ii. identificação, demarcação e registro de terras do Estado; iii. regularização fundiária de assentamentos de reforma agrária do INTERPI; iv. regularização fundiária dos territórios quilombolas; v. operacionalizar o Núcleo de Regularização Fundiária da Corregedoria Geral da Justiça.

Quanto ao monitoramento, no caso em análise, como já vimos, que é uma determinação da nova lei, atribuindo esta atividade ao INTERPI, o Banco Mundial também possui seu sistema de monitoramento, uma vez que ele exige que o Instituto elabore relatórios periódicos apresentando informações relativas ao financeiro e demais informações sobre a execução da política.

Além das informações burocráticas, o Banco Mundial requer um relatório semestral sobre o monitoramento do cumprimento dos indicadores, classificados por ele de intermediário e de desembolso.

¹⁵ GOVERNO DO PIAUÍ. **Manual Operacional do Projeto Piauí:** Pilares de Crescimento e Inclusão Social. Teresina – PI. 2018. Disponível em: <https://www.docdroid.net/b3zSi6d/mop-swap-piaui-v6-mb-pdf>. Acesso em 05 mai. 2021.

Quadro 13 - Indicadores Intermediários.

Subcomponente 1.4: Fortalecimento dos direitos de propriedade de bens imóveis											
Indicador de resultado intermediário 16: Equipes prontas para executar atividades de regularização da propriedade da terra [DLI 12]	☐	Número	2	6	8	10	10	Anual	INTERPI	INTERPI	Número de equipes de campo em operação e trabalhando na regularização da propriedade da terra e na demarcação fundiária no Estado
Indicador de resultado intermediário 17: Solicitações de título de propriedade da terra feitas por pequenos produtores rurais por meio do programa estadual de regularização fundiária [DLI 13]	☐	Número	4.151	5.000	7.000	9.000	11.000	Anual	Banco de dados do INTERPI	Banco de dados do INTERPI	Abrange as solicitações pendentes e concluídas registradas pelo INTERPI desde a promulgação da Lei 6.127/2011. Pequenos agricultores são os que possuem e cultivam menos de 100 há

Indicadores intermediários	Básico	Unidade de medida	Marco zero	Valores-alvo acumulados [* indica não cumulativo]				Frequência	Fonte dos dados/Metodologia	Responsabilidade pela coleta de dados	Descrição (definição dos indicadores, etc.)
				Ano 1 (até 16 de dez.)	Ano 2 (até 17 de dez.)	Ano 3 (até 18 de dez.)	Ano 4 (até 19 de dez.)				
Indicador do resultado intermediário 18: Mulheres registradas como beneficiárias ou cobeneficiárias em títulos de propriedade da terra	☐	Número	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Anual	Banco de dados do INTERPI	INTERPI	As mulheres beneficiárias são únicas proprietárias ou coproprietárias, conforme definido no título. Esse indicador não tem metas porque a composição das famílias tomadas como alvo era desconhecida à altura da avaliação preliminar
Indicador de resultado intermediário 19: Comunidades quilombolas que recebem títulos de propriedade da terra emitidos pelo INTERPI.	☐	Número	5	5	6	7	8	Anual	Registros do INTERPI	INTERPI	Número de locais designados como quilombola para os quais o georreferenciamento e os processos cartográfico e de titulação foram concluídos.
Subcomponente 1.5: Reforço da participação de mulheres pobres e comunidades quilombolas nas cadeias produtivas rurais											

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN – Governo do Estado do Piauí.

Quanto ao indicador de desembolso, o objetivo final do projeto era atingir o número de 7.500 solicitações de título de propriedade de terra feitas por pequenos produtores rurais por meio do programa estadual de regularização fundiária. Além de tudo isso, no tocante ao monitoramento, o próprio site da Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN dispõe de um recurso para acompanhar os relatórios.

Com relação à avaliação do Projeto ou da política pública em si, a única informação encontrada durante a pesquisa foi a publicação de uma notícia na página da Secretaria de Estado

do Planejamento – SEPLAN, do acontecimento de uma reunião entre representantes do Banco Mundial e o Governo para a abertura da primeira etapa da Missão de Revisão de Meio Termo do *Programa Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social*, que aconteceu em junho de 2018. A reunião buscou fazer a reavaliação das metas, e, havendo necessidade, alterar alguns indicadores.

Assim, nas fases de implementação, monitoramento e avaliação, percebemos que aparentemente não houve mais participação ativa da FAO por meio do consultor, mas a participação incisiva de uma nova organização internacional, no caso, o Banco Mundial.

A participação dessa OI se dá por meio dos instrumentos: meios financeiros, no caso em análise, o empréstimo; funções coordenativas: os meios de monitoramento; e assistência técnica: apoio ao setor público estadual.

Ao considerar esta perspectiva da difusão de Jakobi (2009), pudemos observar a presença de todos os instrumentos de difusão utilizados pelas organizações internacionais. Uma síntese desses achados encontra-se abaixo:

Quadro 14 - Instrumentos utilizados pelas organizações internacionais na difusão de ideias, normas e políticas (conforme sugerido por Jakobi, 2009) e sua correspondência com o caso da política pública de Regularização fundiária do Piauí.

Ciclo da Política Pública	FAO	BM	Instrumento	Observação
Agenda	Atuação indireta	Atuação Indireta	****	Apesar de não conseguirmos classificar a atuação da FAO por meio de um instrumento do modelo de Jakobi (2009), identificamos que, apesar de não participar de forma direta, os atores ligados ao tema da regularização fundiária, consideraram no momento a FAO como organização internacional competente, exigindo a convocação dela. Além disso, reconheceram suas diretrizes (DVGT) o documento mais importante com relação à temática.
Elaboração	Atuação direta	Atuação indireta	Disseminação discursiva	Por meio de workshops e reuniões, a FAO, através de seu consultor, a partir da disseminação de ideias, apresenta a DVGT, sugerindo pressupostos para a melhoria da política de regularização fundiária do estado.

Tomada de decisão	Atuação direta	Atuação indireta	Configurações padronizadas	No caso em análise, a tomada de decisão foi o acolhimento da proposta do Plano Estadual de Regularização Fundiária e Desenvolvimento Rural Sustentável conforme as Diretrizes Voluntárias, apresentado pelo consultor da FAO, que culminou na elaboração do novo marco legislativo Lei nº 7.294/2019. Logo, a OI passa a determinar padrões de comportamento, uma vez que a nova legislação se baseie em suas diretrizes.
Implementação	Sem atuação	Atuação direta	Meios financeiros	Na fase de implementação, percebemos a presença do Banco Mundial a partir dos meios financeiros (empréstimo), a fim de impulsionar a implementação do Plano Estadual de Regularização Fundiária e Desenvolvimento Rural Sustentável.
			Suporte Técnico	O banco Mundial atua no apoio ao setor público estadual por meio do trabalho de consultores.
Monitoramento e avaliação	Sem atuação	Atuação direta	Funções coordenadas	monitoramento e divulgação contínua dos indicadores.

Fonte: Elaboração própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira parte do trabalho, foi desenhada uma evolução cronológica da formação territorial do estado do Piauí, considerando a modernização das zonas rurais e os efeitos do fenômeno do *Land Grabbing* na atualidade, culminando com a resposta da gestão pública para os efeitos negativos do processo de controle de terras. Na segunda parte, por meio da revisão da literatura, apresentou-se a discussão do papel das Organizações Internacionais, apresentando-as a partir da teoria de transferência e difusão de políticas públicas como agentes de difusão. Para analisar o processo, optou-se pela vertente de Jakobi (2009), que possibilitou o desenho metodológico para a demonstração de como as OI atuam difundindo políticas públicas.

Na terceira parte, após a discussão teórica e empírica envolvida, buscou-se analisar, a partir do caso concreto, a atuação da FAO e do BM na política pública de regularização fundiária do estado do Piauí. Nesse sentido, a pesquisa se propôs a responder “*Quais os instrumentos utilizados pelas Organizações Internacionais para difundir suas ideias e influenciar o ciclo da política pública no contexto doméstico?*”. Inicialmente, percebe-se uma limitação do modelo analítico em identificar qual ou quais instrumentos são utilizados pelas OI no estágio da formação da agenda no ciclo da política pública.

Quanto aos demais estágios do ciclo da política pública, foi possível verificar os cinco instrumentos de difusão proposto no modelo de análise aplicado na pesquisa (JAKOBI, 2009), o que mostrou, em última instância, que de fato a FAO e o BM atuaram em momentos diferentes da mesma política pública como um agente de difusão de políticas públicas para governança fundiária no estado do Piauí.

Verificamos que a participação das Organizações Internacionais FAO e BM, por meio do seu consultor, está presente em todo o ciclo da política pública. Entretanto, as OI atuaram de forma direta em algumas fases e de forma indireta em outras. A FAO, por exemplo, atuou disseminando suas ideias a partir da DVGT e configurando novos padrões. Já o BM atuou por meio do suporte financeiro e técnico, como também monitorando e avaliando.

Com relação às hipóteses levantadas para examinar, quais sejam: a) “*As Organizações Internacionais, diante de alguma janela de oportunidade atuam difundindo suas políticas e/ou programas entre atores interessados*” e b) “*Os atores (estado do Piauí) buscam nas Organizações Internacionais insumos (ajuda teórica, [ideias], técnica e financeira) para formularem suas políticas públicas*”, constatamos, no caso em análise, que, diante do problema social, pressionados por Instituições, Movimentos Sociais e ONGs, o estado piauiense buscou

nas Organizações Internacionais ajuda teórica, técnica e financeira para formular sua política pública, e, nesse momento, as OI, por meio de seu consultor, atuaram como agentes de difusão.

Contudo, não podemos descartar a primeira hipótese, pois o processo de difusão de políticas públicas por meio das OI pode acontecer de diferentes formas, até mesmo acontecer o que predizem as duas hipóteses levantadas neste trabalho. Logo, faz-se necessária uma análise minuciosa de cada caso.

No tocante ao processo de governança (Regular para mitigar impactos e maximizar oportunidades) e a atuação das Organizações Internacionais, percebe-se que esse processo de governança global do *Land Grabbing* desempenhado pelas OI, ao mesmo tempo em que busca um gerenciamento de crise e estabilização política, busca também a abertura de espaços (físicos e institucionais) para as operações do capital global (SANTOS, 2018). Nesse sentido, à luz do que foi analisado no presente trabalho, concordamos com a socióloga Saskia Sassen (2015) ao dizer que esse processo de “governança global está diretamente associados a operacionalização de novos espaços e mecanismos de acumulação de capital, inclusive, por meio da apropriação de terras até então não-incorporadas à dinâmica mercadológica (SASSEN, 2015, p. 86).

Assim, à luz do neoconstitucionalismo, a FAO atua institucionalizando a apropriação privada sobre os bens comuns por meio da difusão de normas e diretrizes alinhadas aos modelos de regulação de mercado, enquanto o BM atua em países onde o capital global tem interesses, expandindo regimes e propriedade privada individual. Nesse sentido, Deniger *et al.* (2011, p. 10) é certo ao afirmar que os objetivos das políticas tomadas pelo Banco são a facilitação dos procedimentos de transferência da titularidade fundiária, ou, conforme expressão usada pelo próprio banco, a formação de “ambientes competitivos” para transações. Portanto, regulamentar a política fundiária no estado do Piauí a partir de suas normas e ideais traz segurança jurídica e confiabilidade para a territorialização do capital nacional e internacional. O estado do Piauí, por sua vez, pode divulgar ao mundo que possui o que há de mais atualizado em termos de política pública fundiária.

Nesse sentido, a própria FAO, em seu relatório publicado em 2021, intitulado *Uma experiência brasileira para a governança responsável da terra e regularização fundiária*, destaca e ressalta o “pioneirismo e a experiência do Núcleo de Regularização do Piauí é referência na aplicação das DGVGT” (FAO, 2021, p. 11). Nesse mesmo documento, verifica-se que os demais estados que compõem o MATOPIBA também estão sendo alvo da disseminação das DVGTT da FAO, o intuito é tornar a fronteira agrícola do país um lugar alinhado aos modelos de regulação de mercado, deixando-o atraente para o capital internacional.

Além disso, como possibilidade de futura pesquisa, além de o estado ser o pioneiro a elaborar uma política pública de regularização fundiária com base nas ideias das DVGT, o Piauí, no dia 15/07/2002, assinou um acordo de cooperação técnica com a FAO, objetivando desenvolver áreas rurais no estado. Além dessa agenda futura, desejamos que o presente trabalho abra caminhos para novas investigações, principalmente para avaliar junto às comunidades tradicionais a execução da política pública de regularização fundiária, buscando entender quais foram os avanços (ou não) da política no tocante à regularização das terras de comunidades tradicionais que, por vezes, foram alvo do assédio e da violação do capital.

REFERÊNCIAS

- ALMENDRA FILHO, J. H. G. **Um estudo exploratório do INTERPI na implementação da política fundiária do Estado do Piauí**. 2018. 106f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/25684/TCC_Final_CAPES_Submiss%C3%A3o.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 mai. 2022.
- ALVES, V. E. L. As bases históricas da formação territorial piauiense. **Geosul**, Florianópolis, v.18, n.36, p. 55-76, 2003. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/13577/12450>>. Acesso em: 05 mai. 2022.
- ANDRADE OLIVEIRA, Letícia Cunha. A transferência de políticas entre países: um estudo de caso sobre o Programa Mais Alimentos em Moçambique. 2019. Tese de Doutorado. University of São Paulo.
- ARAGÃO, D. M. C.; SANTOS, T. M. A governança global do desenvolvimento e a despolitização do land grabbing: “there is no alternative”? **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 57-73, 2017.
- AVRITZER, L. Globalização e espaços públicos: a não regulação como estratégia de hegemonia global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 63, p. 107-121, 2002.
- BAEK, S. *et al.* The most downloaded and most cited articles in radiology journals: a comparative bibliometric analysis. **European Radiology**, v. 28, n. 11, p. 4832-4838, 2018.
- BORRAS JR., S.; FRANCO, J. Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance. **Transnational Institute, Initiatives in Critical Agrarian Studies**, Working Paper Series No.001, 2010. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/paper/towards-broader-view-politics-global-land-grabbing>>. Acesso em: 18 out. 2022.
- BORRAS JR., S. *et al.* Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America. **Canadian Journal of Development**, Kelowna, v. 33, n. 4, p. 402-2016, 2012.
- BORRAS JR., S.; FRANCO, J. C.; WANG. Global land grabbing and political reactions ‘from below’. **Third World Quarterly**: Taylor & Francis Journals, v. 34, n. 9, p. 1723-1747, 2013.
- BERRY, F. S.; BERRY, W. D. State lottery adoptions as policy innovations: an Event History analysis. **American Political Science Review**, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990.
- BORGHI, E.; BORTOLON, L.; AVANZI, J. C.; BORTOLON, E. S. O.; UMMUS, M. E.; GONTIJO NETO, M. M.; COSTA, R. V. da. Desafios das novas fronteiras agrícolas de produção de milho e sorgo no Brasil: desafios da região do MATOPIBA. In: KARAM, D.; MAGALHÃES, P. C. (Ed.). Eficiência nas cadeias produtivas e o abastecimento global. Sete Lagoas: Associação Brasileira de Milho e Sorgo, 2014. cap. 25, p. 263-278. BRASIL.). Brasília-DF: Presidência da República, 6 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-

2018/2015/Decreto/D8447.htm#:~:text=DECRETA%3A-
,Art.,qualidade%20de%20vida%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 02/06
2022.

BRASIL. **Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos
pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional.** Brasília-DF:
Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015b. Disponível em:
<[https://landportal.org/pt/library/resources/diretrizes-volunta%C3%A7%C3%A3o-sobre-
governan%C3%A7a-respons%C3%A1vel-da-terra-dos-recursos](https://landportal.org/pt/library/resources/diretrizes-volunta%C3%A7%C3%A3o-sobre-governan%C3%A7a-respons%C3%A1vel-da-terra-dos-recursos)>. Acesso em: 05 mai. 2022.

BRASIL. **Diagnóstico Fundiário do Estado do Piauí.** Teresina/PI: Ministério do
Desenvolvimento Agrário, mai. 2013. Disponível em: <[https://www.gov.br/incra/pt-
br/acesso-a-informacao/auditorias/sr03-pe_2013.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/sr03-pe_2013.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2022.

CAMPELO, L. Terras na região do Cerrado viram alvo de especuladores. **Brasil de Fato**,
Belém, 06 fev. 2017.

CARRIJO, E. L. O. **A expansão da fronteira agrícola no Estado de Goiás: setor
sucroalcooleiro.**: Ed Licys de Oliveira Carrijo, 2008 (manuscrito).

CASTELLANELLI, C. A. A critique of the Principles for Responsible Agricultural
Investment. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, e16007, 2017.

CAPELLA, A. C. N. *et al.* Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. *In:*
ENCONTRO ANUAL DE ANPOCS, 34., 2005, Caxambu-MG. **Anais [...]**. São Paulo, SP:
ANPOCS, 2005. Disponível em: <[https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-
25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file](https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file)>. Acesso em: 05 jun. 2022.

CELLARD, A. A Análise Documental. *In:* POUPART, J. *et al.* (Orgs.). **A pesquisa
qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis-RJ: Vozes, 2008. p. 295-
316.

COMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood.** Oxford: Oxford
University Press, 1995.

CONS, J.; EILENBERG, M. **Frontier assemblages: the emergent politics of resource
frontiers in Asia.** Nova Jersey: John Wiley & Sons, 2019.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e
metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992,
2003. Disponível em:
<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>>. Acesso em: 15
jun. 2022.

DENINGER, K. *et al.* **Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and
equitable benefits?** Washington: The World Bank, 2011. Disponível em:
<[https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-
Farmland.pdf](https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2022.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.

DOLOWITZ, D. P. Transfer and learning: one coin two elements. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, p. 35-56, 2017.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FAO; IFAD; UNCTAD; WORLD BANK GROUP. **Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources** (extended version). 2010.

Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2022.

FAO. **Uma experiência brasileira para a governança responsável da terra e regularização fundiária**. Roma: FAO, 2021. Disponível em:

<<https://www.fao.org/3/cb4370pt/cb4370pt.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FAO. **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**. Rome: FAO, 2012. Disponível em:

<<http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2022.

FAO. Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources. **Open Knowledge Repository**, 2010. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24101>. Acesso em: 10 nov. 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018a.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. As Organizações Internacionais como difusoras de políticas públicas. Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 7, n. 13, p. 29-49, 2018b.

FIAN; REDE (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS); CPT (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA). **Os custos ambientais e humanos do negócio de terras: o caso do Matopiba, Brasil**. FIAN Internacional, Heidelberg, Alemanha, 2018.

FIGUEIREDO, E. S.; ESPÍNDOLA, G. M. Mapeamento do uso da terra com imagens landsat: a expansão agrícola na região Sudoeste Piauiense. **Brazilian Journal of Development**, v. 5, n. 2, p. 972-978, 2019.

FRANÇA, C. G.; MARQUES, V. P. M. A. O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da

experiência recente. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Orgs.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais**. Rio de Janeiro, v. 22640, p. 82, 2017.

FREDERICO, S.; ALMEIDA, M. C. Capital financeiro, Land Grabbing e a multiescalaridade na grilagem de terra na região do MATOPIBA. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 47, p. 123-147, 2019.

FREDERICO, S. De subsistência a ativo financeiro: a apropriação como recurso das terras do Cerrado brasileiro. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 50, p. 239-260, 2019.

FREITAS, Wesley RS; JABBOUR, Charbel JC. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, 2011.

FORTES, A. R. S.; PEREIRA, C. S.; RAMOS, L. As organizações internacionais e a hegemonia mundial: a guinada neoliberal da OCDE. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, 2021. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/748/367>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Filosofia da informação**, Legion, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2020.

GIL, A. C. *et al.* **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

GILARDI, F. Four ways we can improve policy diffusion research. **State Politics & Policy Quarterly**, Cambridge, v. 16, n. 1, p. 8-21, 2016.

GILARDI, F. Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Orgs.). **Handbook of International Relations**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2012. p. 453-477.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE. **Ideas and foreign policy**: beliefs, institutions, and political change. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GONNET, Cecilia Osorio. The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. X Chilean Congress of Political Science (ACCP). Santiago, 2012.

GRAHAM, Erin R.; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research in political science. **British journal of political science**, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2012.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Effective evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

HEINZE, T. Mechanism-based thinking on policy diffusion: A review of current approaches in Political Science. **KFG Working Paper**, v. 34, 2011.

HERNÁNDEZ, Lorena Granja; CAMPOS, Mauro Macedo; RANGEL, Caroline Saboia. Fiat Panis: a atuação da FAO no Brasil. **Tensões Mundiais**, v. 18, n. 36, p. 135-163, 2022.
HERZ, M.; HOFFMAN, A.; TABAK, J. **Organizações internacionais: história e práticas**. São Paulo: Elsevier Brasil, 2015.

HERNÁNDEZ. L. G.; CAMPOS, M. M.; RANGEL, C. S. FIAT PANIS: a atuação da FAO no Brasil. **Revista Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 18, n. 36, p. 135-163, 2022.
HEINZE, T. Mechanism-based thinking on policy diffusion: A review of current approaches in Political Science. **KFG Working Paper Series**, Berlin, v. 34, 2011.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: An introduction to the study of operational governance**. London: Sage Publications Ltd, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990 (v. 1).

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Circle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Orgs.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 43-62.

JAKOBI, A. P. International organizations and policy diffusion: the global norm of lifelong learning. **Journal of International Relations and Development**, v. 15, n. 1, p. 31-64, 2012.

JAKOBI, A. P. International organizations and world society: studying global policy development in public policy. **TranState working papers**, Bremen, v. 81, 2009. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/27904/1/598963499.PDF>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

JAKOBI, A. P. The knowledge society and global dynamics in Education Politics. **European Educational Research Journal**, v. 6, n. 1, 2005.

KATO, K. Y. M.; LEITE, S. P. Land grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 458-489, 2020.

KARNS, M. A.; MINGST, K. A.; STILES, K. W. **International organizations: The politics and processes**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2010.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3.. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

- LIMA, E. C. **MATOPIBA: desenvolvimento rural em uma nova fronteira agrícola**. 2020. 151f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/29481/1/MatopibaDesenvolvimentoRural.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2022.
- LIMA, Renata Reis. **Estrangeirização da aquisição de terras: direito Internacional ao investimento e a (in) segurança alimentar**. 2019. 127f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – PRPPG, UFG, Goiânia, 2019.
- LIMA, N. V. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.
- LIMA, M. G. B.; KMOCH, L. Neglect paves the way for dispossession: The politics of “last frontiers” in Brazil and Myanmar. **World Development**, v. 148, p. 105681, 2021.
- LIMA JUNIOR, E. B. *et al.* Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, Campinas, v. 20, n. 44, 2021. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- LLEWELLYN, S.; NORTHCOTT, D. The “singular view” in management case studies. Qualitative research in organizations and management. **An International Journal**, v. 2, Iss. 3, p. 194-207, 2007.
- MARGULIS, M. E.; MCKEON, N.; BORRAS JR., S. M. Land grabbing and global governance: critical perspectives. **Globalizations**, v. 10, n. 1, p. 1-23, 2013.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.
- MAGGETTI, M.; GILARDI, F. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 36, n. 1, p. 87-107, 2016.
- MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2008.
- MELLO, C. D. A. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- MCCARTHY, J. F.; CRAMB, R. A. Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers. **Geographical Journal**, v. 175, n. 2, p. 112-123, 2009.
- MDA. **Diretrizes sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Editora Ideal, 2015.

MDA; INCRA; SRPI. **Diagnóstico Fundiário do Estado do Piauí**. Teresina: Ministério do Desenvolvimento Agrário, mai. 2013.

MIGUEL, P. A. C. Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação e recomendações para sua condução. **Production**, v. 17, p. 216-229, 2007.

MOORE, J. W. Sugar and the expansion of the early modern world-economy: Commodity frontiers, ecological transformation, and industrialization. **Review (Fernand Braudel Center)**, v. 23, n. 3, p. 409-433, 2000.

NASCIMENTO, A. R. D. **Globalizando a luta contra a aquisição transnacional de terras: a atuação da via campestre na esfera da governança global**. 2018. 155f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/14479>. Acesso em: 20 out. 2020.

NEWMARK, A. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **The Review of Policy Research**, v. 19, n. 2, p. 151-178, 2002.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, E. L. **Land Grabbing no centro e na periferia: reações sociais à estrangeirização de terras nos EUA e em Moçambique**. 2018. 84f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/12633/1/ELO13122018.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

OLIVEIRA, I. F. **O papel das organizações internacionais na disseminação de políticas públicas: o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) no município de João Pessoa**. 2016. 82f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1677/1/IFO21072017.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

OLIVEIRA, O. P.; FARIA, C. A. P. Policy transfer, diffusion, and circulation: Research traditions and the state of the discipline in Brazil 1. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, p. 13-32, 2017.

OLIVEIRA, O. P.; PAL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 52, p. 199-220, 2018.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil-um retorno aos dossiês. **Agrária** (São Paulo. Online), n. 12, p. 3-113, 2010.

OLIVEIRA, B. B.; STEINER, A. Q.; ALVES, E. E. C. As organizações internacionais na difusão de políticas de proteção à infância e adolescência no Brasil: um estudo de caso do Selo UNICEF – Município Aprovado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e**

Internacionais, v. 3, n. 2, p. 152-177, dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/41494/21958>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PAOLONI, L.; ONORATI, A. Regulations of large-scale acquisitions of land: the case of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests. **The Law and Development Review**, v. 7, n. 2, p. 369-400, 2014.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. Thousand Oaks. California: Sage Publications, 2002 (v. 4).

PAUL, N. L. F. *et al.* Organizações Internacionais. **Revista Eletrônica de Divulgação Científica da Faculdade Don Domênico**, 6. ed., jun. 2014. ISSN 2177-4641. Disponível em: <http://www.faculdadedondomenico.edu.br/revista_don/artigos6edicao/17ed6.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PEREIRA, L. I. Land grabbing, land rush, controle e estrangeirização da terra: uma análise dos temas e tendências da produção acadêmica entre 2009 e 2017. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, v. 5, n. 2, p. 34-56, 2017.

PEREIRA, L. I.; PAULI, L. O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do MATOPIBA. **Revista Campo-Território**, v. 11, n. 23, p. 196-224, 2016.

PEREIRA, L. I. MATOPIBA: dos ajustes espaciais do agronegócio ao território de esperança do campesinato. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 47, p. 09-21, 2019.

PEREIRA, G. S. *et al.* Evolução do desmatamento em MATOPIBA: aspectos relevantes sobre o agronegócio e as políticas governamentais no período de 2016 a 2021. In: LEITE, M. J. H.; PINTO, A. V. F.; RODRIGUES JR., L. A. R. **Legislação na Agronomia**. Campina Grande-PB: Ampla, 2021. p. 50-75.

PIAUÍ. **Lei Ordinária nº 7.294/2019**. Política de Regularização Fundiária do Estado do Piauí. Teresina-PI, 2019.

PIAUÍ. **Lei Ordinária nº 6.709/2015**. Reforma, regularização fundiária e colonização de terras devolutas pertencentes ao Estado do Piauí. Teresina -PI, 2015.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 3.783**, de dezembro de 1980. Dispõe sobre a criação do Instituto de Terras do Piauí – INTERPI – e introduz inovações. Teresina -PI, 1980.

PIFFER, C. Organizações internacionais: um breve estudo sobre a organização dos estados americanos. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.2, n. 2, 2º quadrimestre de 2007. Disponível em: <www.univali.br/direitopolitica>. Acesso em: 12 jun. 2022.

PITTA, F. T.; CERDAS, G.; MENDONÇA, M. L. **Imobiliárias agrícolas transnacionais e a especulação com terras na região do MATOPIBA**. São Paulo: Outras Expressões, 2018
PIZARRO, J. O.; RIAL, C. S. Governança global: visões teóricas e pluralidade de atores. **Relaciones Internacionales**, n. 54, p.107-120, 2018.

PIZARRO, J. O.; RIAL, C. S. Governança global: visões teóricas e pluralidade de atores. **Relaciones Internacionales**, n. 54, p.107-120, 2018.

PORCINATO, G. L.; CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. Aspectos sociais do matopiba: análise sobre o desenvolvimento humano e a vulnerabilidade social. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 1–78.

PNCSA *et al.* Povos do Cerrado em Defesa de seus Territórios e Contra a Devastação Causada pelo Agronegócio no Piauí. **Boletim Nova Cartografia Social dos Babaçuais**, Manaus, n. 1, p. 14-15, 2019.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, p. 1271-1294, 2012. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

REINICKE, W. H.; POLICY, Global Public. **Governing without Government**. Washington, DC: Brookings Institution, 1998.

REYDON, B. P.; *et al.* Débil governança de terras no Brasil: o caso do cerrado Piauiense. *In*:. REYDON, B. P.; BUENO, A. P. S.; FERNANDES, V. B.; POSTAL, A. M. (Orgs.). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017, Disponível em:
<<https://www.economia.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/geral/Governanca%20de%20Terras%20da%20Teoria%20a%20Realidade%20Brasileira.pdf#page=219>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

ROSE, R. What is lesson-drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, J. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília-DF: Editora da Universidade de Brasília, 2000. p.11-46.

RUFO, T. F. **A inserção dos Cerrados Piauienses na dinâmica da agricultura moderna no Brasil Central**: transformações na rede urbana do Sudoeste do Piauí. 2015. 288f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2015.

SANTOS, T. M. **Estratégias de despolitização e processos de legitimação do Ccapital transnacional na governança global das apropriações de terras**. 2018. 138f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em:
<<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/27545>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. Políticas públicas: coletânea. **ENAP**, Brasília, v. 1, p. 28-29, 2006. Disponível em:
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021.

SASSEN, S. **Expulsões**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SASSEN, S. Beyond Inequality: expulsions. In: GILL, Stephen (Org.). **Critical perspectives on the crisis of global governance: remaining the future**. New York: Palgrave Macmillan, 2015. p. 69-88.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano 1, n.1, jul. 2009.

SAUER, S.; BORRAS JR., S. J. Land Grabbing and Green Grabbing: uma leitura da “corrida na produção acadêmica” sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Edição Especial, p. 6-42, jun. 2016.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, p. 503-524, 2012.

SEUFERT, P. The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests. **Globalizations**, v.10, n.1, p.181-186, 2013.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 2018.

SCOTT, J. C. **The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia**. New York and London: Yale University Press, 2009.

SILVA, E. *et al.* Origem, características e classificação das organizações internacionais. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, Brasília-DF, v. 1, n. 2, p. 147-162, 2007.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A, B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2000.

SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. Introduction: The international diffusion of liberalism. **International organization**, v. 60, n. 4, p. 781-810, 2006.

SMOUTS, M. C. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília-DF: Editora UnB, 2004.

SPADOTTO, B. R.; COGUETO, J. V. Avanço do agronegócio nos cerrados do Piauí: horizontalidades e verticalidades na relação entre o ambientalismo dos pobres e o controle de terras pelo capital financeiro. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 47, p. 202-229, 2019.

STEPHENS, P. The global land grab: an analysis of extant governance institutions. **International Affairs Review**, Washington, v. 20, n. 1, 2013.

Thomaz Júnior, Antonio. «Trabalho, reforma agrária e soberania alimentar: elementos para recolocar o debate da luta de classes no Brasil». Scripta Nova: **revista electrónica de geografiaycienciassociales**, 2007, Vol.11, <https://www.raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/74072>. Acesso em: maio. 2020.

TRINDADE, A. A. C. **Direito das Organizações Internacionais**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

TRINDADE, A. A. C. **A contribuição das Organizações Internacionais ao desenvolvimento progressivo do Direito Internacional**. 2005. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXII_curso_derecho_internacional_2005_Antonio_Augusto_Cancado_Trindade.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

VOSS, C.; TSIKRIKTSIS, N.; FROHLICH, M. Case research in operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 22, n. 2, p. 195–219, 2002.

WEYLAND, K. G. Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American pension reform. **World Politics**, v. 57, n. 2, p. 262-259, 2005.

WOODWORTH, M. D. Disposable Ordos: The making of an energy resource frontier in western China. **Geoforum**, v. 78, p. 133-140, 2017.

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods**. Sixth edition. Los Angeles: SAGE, 2018.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 7, p. 79-88, 2002.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. *In*: SABATIER, Paul A. (Org.). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999.

ZIAI, A. Post-development 25 years after the development dictionary. **Third World Quarterly**, v.38, n.12, p. 2547-2558, 2017.

ANEXOS

ANEXO 01 - RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ANEXO 02 - CARTA AO BANCO MUNDIAL

ANEXO 03 - NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS

RECOMENDAÇÃO Nº _____/2017

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo procurador da República signatário, no exercício de suas funções institucionais, previstas nos artigos 127 e 129, incisos II, III e V, da Constituição Federal, e no artigo 5º, inciso II, alínea “c”, e inciso III, alínea “e” e, especialmente, no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO que o artigo 127, *caput*, da Carta Republicana confere ao Ministério Público as atribuições de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seu artigo 129, incisos II, III e V, e a Lei Complementar nº 75/93, em seu art. 5º, inciso II, alínea “c”, e inciso III, alínea “e”, legitimam a atuação do Ministério Público em defesa dos princípios relativos à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária, e em defesa dos direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

CONSIDERANDO os arts. 215 e 216, incisos I e II, da Carta Magna, que garantem a todos o pleno exercício dos direitos culturais, dentre os quais aqueles relativos a sinais distintivos de identidade, às formas de expressão e seus modos de criar, fazer e viver;

CONSIDERANDO a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural adotada pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura na sua 31.ª sessão, em 2 de novembro de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

2001, que define *cultura*, em seu preâmbulo, como conjunto de traços distintos que caracterizam um grupo social, abrangendo os modos de vida, as maneiras de viver coletivas, os sistemas de valores, tradições e crenças;

CONSIDERANDO que a declaração em epígrafe destaca, em seu art. 4º, que a defesa da diversidade cultural é imperativo ético inseparável da dignidade da pessoa humana;

CONSIDERANDO que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, adotada na 76ª Conferência Internacional do Trabalho em 1989 e promulgada no Brasil pelo Decreto n. 5.051/2004, com o objetivo de garantir a preservação e sobrevivência dos sistemas de vida dos povos indígenas e comunidades tradicionais, estabelece a necessidade de efetiva participação destes povos e comunidades no planejamento e execução de projetos que lhes dizem respeito;

CONSIDERANDO, nesse sentido, que a convenção sobredita institui princípios que buscam resguardar as tradições desses povos e comunidades e o direito de definirem suas próprias prioridades de desenvolvimento, impondo, ainda, obrigação aos Estados de adotarem medidas que garantam a proteção de seus modos de vida, nos termos dos itens 1 e 2 do artigo 2º e artigos 4º, 6º, 7º, 8º e 13;

CONSIDERANDO que os artigos 5º e 13 da Convenção 169 da OIT asseguram o reconhecimento e proteção dos valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais próprios das comunidades tradicionais, em especial relativos aos territórios que ocupam, determinando, sempre que possível, a realização



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

de estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar o impacto das políticas de desenvolvimento instituídas pelo Poder Público;

CONSIDERANDO, ainda, os artigos 7º e 14 da Convenção n. 169 da OIT, que impõe o reconhecimento, pelos Estados signatários, dos direitos de propriedade e de posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades tradicionais e povos indígenas;

CONSIDERANDO as Diretrizes Sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais¹, aprovadas na 38ª Sessão Extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da Organização das Nações Unidas, em maio de 2012, que constituem norma de referência internacionalmente aceita sobre governança da posse;

CONSIDERANDO que as diretrizes acima sublinhadas abrangem a necessidade de os Estados reconhecerem e respeitarem todos os titulares legítimos e seus direitos de posse (Item 3A – 3.1); de salvaguardar os direitos de posse legítimos contra ameaças e infrações para proteger seus titulares contra a perda daqueles (item 3A – 2); de promover e facilitar o gozo de direitos de posse legítimos (item 3A – 3); de proporcionar acesso à justiça para lidar com infrações a direitos de posse legítimos (item 3A – 4) e de prevenir disputas de posse, conflitos e corrupção (item 3A – 5);

CONSIDERANDO os itens 9.4 e 12.6 das Diretrizes acima especificadas, os quais exigem que os Estados providenciem o reconhecimento apropriado e a proteção dos direitos legítimos de posse, meios de subsistência,

¹ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf> Acesso aos 11/12/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
 GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
 GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

segurança alimentar, meio ambiente e direitos humanos contra os riscos que poderiam surgir de transações de grande porte nos direitos de posse de povos indígenas e outras comunidades com sistemas habituais de posse, priorizando modelos de produção e investimento que não resultem na transferência em larga escala de direitos de posse para investidores;

CONSIDERANDO, no mesmo sentido, o item 7.3 das Diretrizes Sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais, que impõe aos Estados a necessidade de identificação dos direitos de posse existentes e os seus titulares sempre que aqueles pretendam reconhecer ou alocar direitos de posse, com a participação das comunidades diretamente afetadas, nos termos do item 3B-6 e 9.9 do mesmo diploma;

CONSIDERANDO o teor do Decreto n. 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, conceituando-os, em seu art. 3º, como grupos culturalmente diferenciados, que ocupam e utilizam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica;

CONSIDERANDO que o ANEXO do Decreto n. 6.040/2007, art. 1º, traz a exigência de participação da sociedade civil e das comunidades tradicionais na elaboração, monitoramento e execução da política pública a ser implementada pelas instâncias governamentais, para assegurar a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica daqueles povos;

CONSIDERANDO os arts. 2º e 3º do ANEXO do Decreto sobredito, que elencam como objetivo do Estado a promoção do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais mediante reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, valorizando-se sua identidade, formas de organização e suas instituições, garantido o direito ao uso de seus territórios;

CONSIDERANDO a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4269 ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra dispositivos da Lei n. 11.952/2009, que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal;

CONSIDERANDO que, naquela oportunidade, a excelsa corte conferiu ao art. 4º, §2º, da Lei nº 11.952/2009 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, a fim de *“afastar-se qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos”*;

CONSIDERANDO a existência de diversas comunidades tradicionais que vivem no Estado do Piauí, identificadas como quilombolas, caboclas, ribeirinhas, quebradeiras de coco babaçu, vazanteiras, entre outras designações, que desenvolvem métodos de subsistência próprios tais quais extrativismo, caça, pesca, agricultura de encosta e fundo de vale, solta de gado e extrativismo na chapada²;

² PITTA, Fábio Teixeira; VEGA, Geraldo Cerdas. Impactos da Expansão do Agronegócio no MATOPIBA: Comunidades e Meio Ambiente. Disponível em:
<<https://www.tratamentodeagua.com.br/wp-content/uploads/2017/09/expansao-agronegocio-matopiba.pdf>> Acesso aos 07/12/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

CONSIDERANDO, em particular, as comunidades geraizeiras e de fundos e fechados de pasto do Cerrado, que são formadas por famílias que vivem e ocupam secularmente vastas extensões de terras devolutas do Estado e preservam um modo de vida baseado na ocupação coletiva das terras, cuja atividade principal constitui a criação de gado à solta, além de extrativismo dos frutos do Cerrado e cultivo de plantas medicinais para cura de diversas enfermidades³;

CONSIDERANDO a luta das comunidades tradicionais pela preservação de seus territórios, ameaçados pela expropriação por parte das grandes fazendas, com o emprego de violência física e psicológica, e muitas vezes amparadas por atos normativos deficitários expedidos pelo Estado;

CONSIDERANDO, nesse contexto, a promulgação da Lei Estadual n. 6.709 pelo Estado do Piauí, em 28 de setembro de 2015, que trata da reforma, regularização fundiária e colonização de terras devolutas pertencentes àquele estado;

CONSIDERANDO que o diploma legislativo sobredito traz regras para a regularização da titularidade de terras caracterizadas como devolutas, com previsão de concessão de títulos a beneficiários particulares⁴ e a possibilidade de titulação coletiva das terras somente em casos de posse por associação ou cooperativa de pequenos produtores ou por comunidades remanescentes de quilombos (art. 35, inciso I), sem considerar, no entanto, a posse coletiva exercida pelas demais comunidades tradicionais, e tampouco a participação destas na identificação, demarcação e distribuição das áreas a serem regularizadas;

³ Idem.

⁴ “Art. 24. Nas composições de que trata o artigo anterior, as terras serão transferidas para o domínio particular por título de doação, de venda ou de reconhecimento de domínio.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

CONSIDERANDO que o direito à posse e a proteção dos costumes, meios de vida e modos de produção são prerrogativas de todos os agrupamentos definidos pelo ordenamento jurídico brasileiro como povos e comunidades tradicionais, categoria que inclui não apenas as comunidades tradicionais remanescentes dos quilombos, consoante as normas de Direito Interno e Internacional já mencionadas;

CONSIDERANDO que parcela significativa das áreas a serem regularizadas constituem terras e florestas utilizadas e gerenciadas coletivamente pelas comunidades que as ocupam, cabendo ao Estado reconhecer e proteger tais áreas e seus sistemas de uso, nos termos do item 8.3 das Diretrizes sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar;

CONSIDERANDO que o próprio diploma legislativo estadual supracitado reconhece, em seu art. 28, a necessidade de compatibilização da regularização fundiária prevista na lei com a política agrícola, em conformidade com o disposto na Constituição da República, na legislação federal pertinente e na Constituição do Estado do Piauí;

CONSIDERANDO que não há notícias sobre a consulta e participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais na discussão e elaboração da Lei Estadual n. 6.709/2015;

CONSIDERANDO, nesse contexto, que em maio de 2015 o governo brasileiro instituiu a região especial denominada como MATOPIBA, abarcando 73 milhões de hectares de Cerrado nas regiões Norte e Nordeste do país, com o objetivo de fortalecer o processo de expansão da fronteira agrícola, ao mesmo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

tempo em que possibilitou a continuidade, consolidação e institucionalização do processo de esbulho e expropriação das terras ocupadas pelas comunidades tradicionais no Estado do Piauí;

CONSIDERANDO que o processo de regularização previsto na Lei Estadual n. 6.709/2015 envolve terras que constituem os meios de subsistência das comunidades tradicionais da região, que se encontram sob pressão crescente em razão da expansão maciça de monoculturas de soja e cana-de-açúcar, propiciada, dentre outros, pela criação da região do MATOPIBA, causando impactos negativos sobre o meio ambiente e a biodiversidade;

CONSIDERANDO a audiência pública realizada pelo Grupo de Trabalho Cerrado da 4ª Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal no auditório do Instituto Federal do Piauí (IFPI), no município de Corrente (PI), aos 29 de novembro de 2017, na qual representantes de diversas comunidades tradicionais dos estados do Piauí e da Bahia noticiaram conflitos e ameaças por parte dos empresários do agronegócio, bem como negligência do Poder Público em atender às suas demandas⁵;

CONSIDERANDO que o mecanismo de regularização da titulação das terras devolutas do Estado do Piauí definido na Lei n. 6.709/2015 pode resultar na intensificação dos conflitos de terra existentes no estado, tendo em vista que prevê apenas a possibilidade de titulação individual de terras que são atualmente objeto de ocupação coletiva por comunidades tradicionais;

CONSIDERANDO que a modalidade de titulação prevista na lei estadual resultará na descaracterização do modo de apropriação da terra

⁵ Confira-se em: < <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/articulacao-cpt-s-do-cerrado/4137-no-piaui-povos-do-cerrado-gritam-por-territorios-livres>>. Acesso aos 07/11/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

pelos grupos tradicionais, facilitando ainda a posterior aquisição dos títulos individuais por pessoas e grupos econômicos estranhos às comunidades, o que afronta o julgamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4269, podendo favorecer, em última instância, grileiros que tradicionalmente se apropriaram de terras públicas de maneira violenta;

CONSIDERANDO, assim, a necessidade de se respeitar o modo de ocupação das terras das comunidades tradicionais no Estado do Piauí na implementação da política de regularização fundiária instituída pela Lei n. 6.709/2015, seguindo-se o disposto nas normas de Direito Interno e de Direito Internacional acima descritas, bem como o entendimento do STF sobre o tema, sob pena de danos irreversíveis aos povos diretamente afetados;

CONSIDERANDO, ainda, que as terras devolutas objeto da Lei n. 6.709/2015 estão sob controle do Estado do Piauí e, por esse motivo, sujeitam-se às normas anteriormente mencionadas acerca da obrigatoriedade de reconhecimento, respeito e proteção aos direitos legítimos de posse de indivíduos e comunidades ocupantes das terras e aos recursos a elas relacionados, nos termos do item 8.2 das Diretrizes sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar;

CONSIDERANDO que a Lei Estadual n. 6.709/2015 prevê, em seu art. 51, a competência do INTERPI para promover a medição e demarcação das terras de domínio do Estado;

CONSIDERANDO, finalmente, que os recursos para a regularização de terras objeto da Lei Estadual n. 6.709/2015 advém, em parte, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

operação de crédito contratada pelo Governo do Estado do Piauí junto ao Banco Mundial, conforme amplamente noticiado na imprensa⁶;

RECOMENDA ao INSTITUTO DE TERRAS DO PIAUÍ – INTERPI e ao BANCO MUNDIAL, nas pessoas de HERBERT BUENOS AIRES, Diretor-Geral do INTERPI, e MARTIN RAISER, Diretor do Banco Mundial para o Brasil:

a) que procedam à imediata **suspensão** da aplicação da Lei Estadual nº 6.709/2015 (Lei de regularização fundiária do Estado do Piauí), em relação às áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, até que sejam adotadas medidas que assegurem o direito de titulação coletiva dos referidos territórios, na forma em que já se encontram ocupados, conforme entendimento adotado pelo STF e contido nas normas de Direito Interno e Internacional sobre o tema;

b) que realizem estudo antropológico prévio para identificação, delimitação e avaliação da forma de ocupação das terras acima mencionadas, de modo a garantir, efetivamente, os direitos das comunidades que as ocupam;

c) que realizem consulta livre e informada aos povos e comunidades tradicionais diretamente afetados pela Lei Estadual n. 6.079/2015, assegurando-lhes o direito de manifestar-se sobre a forma pela qual exercem a posse

⁶ Confira-se: <www.incra.gov.br/noticias/incra-interpi-e-banco-mundial-vao-atuar-na-regularizacao-fundiaria-no-piaui> <<http://www.interpi.pi.gov.br/noticia.php?id=273>>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ
GRUPO DE TRABALHO CERRADO – 4ª CCR
GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS – 6ª CCR

atual de seus territórios e de que forma pretendem a regularização fundiária das terras devolutas e outras terras sob domínio do estado que ocupam.

REQUISITA, por fim, que os destinatários informem à Procuradoria da República no Estado do Piauí, **no prazo de 30 (trinta) dias**, as providências adotadas em face desta recomendação.

Goiânia, 12 de dezembro de 2017.

HUMBERTO DE AGUIAR JÚNIOR
PROCURADOR DA REPÚBLICA
PRM DE CORRENTE/PI

ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA
COORDENADOR DO GT COMUNIDADES
TRADICIONAIS

WILSON ROCHA FERNANDES ASSIS
PROCURADOR DA REPÚBLICA
COORDENADOR DO GT CERRADO

MARCO ANTÔNIO DELFINO DE ALMEITA
PROCURADOR DA REPÚBLICA
COORDENADOR DO GT TERRAS PÚBLICAS

O programa de terras do Banco Mundial no Estado do Piauí, Brasil, é uma licença para a grilagem de terras

Declaração Internacional

21 de março de 2018

O Banco Mundial está financiando um programa de titulação de terras ou de "regularização" de terras no estado brasileiro do Piauí, onde grandes áreas de terra foram retiradas (griladas) de comunidades locais e ilegalmente ocupadas pelo agronegócio. As comunidades locais, incluindo comunidades de quilombolas (descendentes de escravos negros) e povos indígenas, estão sendo violentamente deslocadas de suas terras tradicionais e enfrentam contaminação das águas e solos, aumento da violência contra seus líderes comunitários, desmatamento e perda da biodiversidade.

A escalada da grilagem de terras no Piauí e da parte nordeste do Cerrado está diretamente relacionada ao influxo de centenas de milhões de dólares de fundos de pensão estrangeiros, subvenções universitárias e de outras empresas financeiras que estão adquirindo terras agrícolas por meio de intermediários brasileiros. Documentos internos mostram que o Banco Mundial está ciente da extensão da grilagem de terras na área.

Através de um empréstimo de 120 milhões de dólares, o Banco Mundial, portanto, apoia um programa de titulação de terras que corre o risco de legitimar a grilagem de terras e abrir caminho para uma nova corrida por grilagens "legalizadas", com catastróficas consequências sociais e ambientais.

À medida que o Banco Mundial realiza sua Conferência Anual sobre Terra e Pobreza em Washington, de 19 a 23 de março de 2018, as organizações sociais brasileiras e seus parceiros e apoiadores internacionais pedem que o Banco suspenda seu apoio ao programa de titulação de terras no Piauí e responda às demandas das comunidades afetadas.

O projeto do Banco Mundial não contém salvaguardas concretas para garantir que se protejam efetivamente os direitos de posse das pessoas contra a desapropriação que vem sendo realizada por parte do agronegócio e especuladores locais, assegurando que não se formalize a desapropriação de comunidades no contexto descrito acima. Como tal, este projeto não cobre as lacunas da legislação estadual do Piauí sobre regularização da

terra e não está alinhado com as Diretrizes das Nações Unidas sobre Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais (Diretrizes da Posse).

A Procuradoria da República no Piauí interveio em 18 de dezembro de 2017 ao emitir uma recomendação formal ao Banco Mundial para suspender o programa de terras e adotar medidas para remediar as violações já ocorridas em relação aos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais. O Banco Mundial ainda não respondeu.

Requeremos que o Banco Mundial:

- Adira à carta da Procuradoria da República no Piauí e suspenda imediatamente o projeto "Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social" e o processo de regularização/titulação de terras no Piauí.
- Responda à demanda das comunidades afetadas – a qual é apoiada pela Procuradoria da República no Piauí – para estabelecer uma mesa redonda de diálogo para avaliar os efeitos do programa de regularização de terras financiado pelo Banco Mundial no Piauí, a fim de prevenir e remediar violações e implementar mecanismos que garantam às comunidades locais o controle sobre seus territórios, bem como remédios efetivos, incluindo a restituição de suas terras comunitárias. A mesa redonda deve envolver representantes das comunidades afetadas, a Vara Agrária da Justiça Estadual, o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal, a Assembleia Legislativa do Piauí, a FAO e grupos de apoio da sociedade civil. Esta mesa redonda de diálogo deve ser convocada pela FAO como a principal agência das Nações Unidas para a implementação das *Diretrizes sobre Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais*.
- Divulgue publicamente como o projeto de titulação/regularização de terras no Piauí e quaisquer outros empréstimos, projetos e operações com os quais o Banco Mundial está envolvido, estão em conformidade com as *Diretrizes sobre Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais*.

Esta declaração é endossada pelas seguintes organizações e redes:

Ação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais, Moçambique

ActionAid Brazil

ActionAid USA

Amazon Watch
Articulação Nacional das Pescadoras, Brazil
Articulação Piauiense dos Povos Impactados pelo MATOPIBA, Brazil
Associação Brasileira de Reforma Agrária ABRA, Brazil
Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais, Brazil
Associação dos Povos Indígenas do Brasil
Campanha Nacional em Defesa do Cerrado, Brazil
Cáritas Piauí, Brazil
Centro de agricultura alternativa do Norte de Minas Gerais, Brazil
Centro Internazionale Crocevia, Italy
Coletivo das Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, Brazil
Comissão de Povos Originários Populações e Comunidades Tradicionais do Fama 2018, Brazil
Comissão Nacional de Fortalecimento de Reservas Extrativistas e dos Povos Extrativistas
Coordenadoria Ecumênica de Serviços CESE, Brazil
Costeiros e Marinhos, Brazil
Comissão Pastoral da Terra (CPT), Brazil
Community Alliance for Global Justice, USA
Conselho Indigenista Missionário (Cimi), Brazil
Conselho Pastoral dos Pescadores, Brazil
Coordenação Nacional da Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, Brazil
Development and Peace - Caritas Canada
Eco Ruralis, Romania
Environmental Rights Action/Friends of the Earth Nigeria
Family Farm Defenders, USA
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Brazil
FIAN Belgium
FIAN Brasil
FIAN Germany
FIAN International
FIAN Sweden
Focus on the Global South
Friends of the Earth US
Global Exchange, USA
GRAIN
Grassroots Global Justice Alliance, USA
Grassroots International, USA
HEKS/EPER, Switzerland

Housing and Land Rights Network – Habitat International Coalition
Inclusive Development International, USA
Institute for Agriculture and Trade Policy, USA
Instituto Mais Democracia, Brazil
Instituto Sociedade Proteção e Natureza, Brazil
International Indian Treaty Council (IITC)
Just Foreign Policy, USA
La Via Campesina
Maryknoll Office for Global Concerns, USA
Masifundise, South Africa
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Brazil
Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, Brazil
Movimento Trabalhadores Camponeses, Brazil
Movimentos dos Pescadores e Pescadoras Artesanais, Brazil
National Family Farm Coalition, USA
Observatório das Nacionalidades, Brazil
Presbyterian Ministry at the United Nations, Presbyterian Church, USA
Rede Pantaneira, Brazil
Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Brazil
Sierra Leone Network on the Right to Food
Solidarity Sweden - Latin America (SAL)
Terra Nuova, Italy
Universidade Estadual do Ceará (UECE), Brazil
US Food Sovereignty Alliance (USFSA)
WhyHunger, USA
World Forum of Fisher Peoples (WFFP)

CC:

Mr. Jorge Familiar, Vice President for Latin America, World Bank: asears@worldbank.org
Mr. Otaviano Canuto, Executive Director for Brazil, World Bank: eds15@worldbank.org
Mr. Martin Raiser, Country Director for Brazil, World Bank: informacao@worldbank.org
Ms. Marcela Villarreal, Director of the FAO Partnerships and South-South Cooperation Division (DPS): marcela.villarreal@fao.org
Mr. Julio Berdegue, Regional Representative of the FAO for Latin America and the Caribbean: julio.berdegue@fao.org, FAO-RLC@fao.org
Mr. Alan Jorge Bojanic, FAO Representative in Brazil: alanjorge.bojanic@fao.org, FAOBR@fao.org
Ministério Público do Estado do Piauí: pgj@mppi.mp.br

Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Piauí: corregedoria@tjpi.jus.br

Procuradoria Geral da República (PGR): raqueldodge@mpf.mp.br; deborah@mpf.mp.br;

lucianomaia@mpf.mp.br

Mr. Marcelo Becerra and Mr. Andre Loureiro, Team Leaders of the Project "Piauí: Pillars of Growth and Social Inclusion": mbecerra@worldbank.org and aloureiro@worldbank.org

Ms. Hilal Elver, UN Special Rapporteur on the Right to Food: srfood@ohchr.org

Nota: O apoio do Banco Mundial à titulação ou "regularização" de terras no estado do Piauí

Em 21 de dezembro de 2015, o Banco Mundial aprovou um empréstimo de 120 milhões de dólares ao governo do Piauí. O contrato de empréstimo para o projeto "Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social"¹ (projeto nº P129342) foi assinado em 27 de abril de 2016 e o projeto será executado até 31 de dezembro de 2020 com o objetivo declarado de beneficiar os "pobres das áreas rurais do estado por meio da ampliação e da melhoria dos serviços nos setores de educação, saúde, agricultura e recursos hídricos."²

Um dos componentes do projeto é a regularização de terras no Piauí³. O subcomponente 1.4 do empréstimo visa o "fortalecimento dos direitos de propriedade de bens imobiliários", através do apoio à implementação do Programa Estadual de Regulamentação de Terrenos do Piauí. Este programa é estabelecido na Lei estadual n. 6.709, de 28 de setembro de 2015, sobre a regularização da propriedade e colonização de terras pertencentes ao estado do Piauí, que tenham sido caracterizadas como vagas. A lei é acompanhada pelo Decreto 1.634/2015, que estabelece como objetivos, até 31 de dezembro de 2019, a emissão de 11.000 títulos de propriedade para agricultores e

¹ <http://projects.worldbank.org/P129342/?lang=en&tab=overview>

² Ver o comunicado de imprensa do Banco Mundial:
<http://www.worldbank.org/pt/news/pressrelease/2015/12/21/brazil-more-social-inclusion-productivity-benefit-piaui-rural-poor>

³ Outros componentes se referem à educação secundária, acesso a serviços de saúde, registro de usuários de águas subterrâneas, participação de agricultores na cadeia de valores e assistência técnica para apoiar a administração pública do Piauí.

agricultoras familiares, a regulamentação de seis comunidades quilombolas e a privatização, através da venda e locação, de 4 milhões de hectares de terra⁴.

O projeto do Banco Mundial fixou o alvo de 5.000 títulos de propriedade de terras a serem entregues até o final de 2019. Além disso, o projeto visa a emissão de títulos de terras para oito comunidades quilombolas.

O Banco Mundial justifica o seu apoio ao programa de regularização com base no argumento de que a falta de títulos formais de terra é um grande obstáculo para aumentar a renda das comunidades rurais em um contexto de pobreza rural generalizada no Piauí. De acordo com os documentos do projeto, a "regularização da terra através da provisão de títulos de posse da terra para pequenos agricultores contribui para a inclusão social e produtiva porque a terra: (i) é o principal meio para o cultivo de culturas que podem melhorar a segurança e a qualidade dos alimentos, reduzindo assim a vulnerabilidade à fome e gerando meios de subsistência; (ii) constitui o principal veículo para investimento, gerando acúmulo de riqueza e transferência de recursos entre gerações; e, (iii) fornece aos agricultores uma rede básica de segurança social. Além disso, a propriedade formal da terra facilita o acesso ao crédito e a linhas de financiamento subsidiado, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)."⁵

De fato, o Banco Mundial tem apoiado a regularização e formalização de terras no Piauí há muitos anos. O projeto atual foi aprovado junto com outro empréstimo de 200 milhões de dólares ("Piauí: Inclusão Produtiva e Social", projeto nº1414981) com componentes similares e que foi finalizado em 31 de agosto de 2017.⁶ Ambos os empréstimos/projetos são a continuação de um projeto anterior de 350 milhões de dólares ("Piauí: Crescimento e Inclusão Verdes", projeto n. P126449, aprovado em 6 de março de 2012 e encerrado em 30 de março de 2013⁷), que também incluiu a emissão de títulos de

⁴ Lei: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303923>, decreto: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=313412>

⁵ Documento de Informação do Projeto (PID) (em inglês), <http://documents.worldbank.org/curated/en/423181468213891806/pdf/PID-Print-P129342-12-01-2015-1448983947229.pdf>

⁶ <http://projects.worldbank.org/P146981?lang=pt>

⁷ <http://projects.worldbank.org/P126449/piaui-green-growth-inclusion-dpl?lang=pt>
<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2012/03/06/world-bankbrazil-more-200000-poor-families-benefitgreen-growth-social-inclusion-policies-piaui>

posse como um dos seus pilares.

De acordo com o Relatório de Status e Resultados de Implementação mais recente do Banco Mundial (datado de 17 de janeiro de 2018), até o momento, 258 beneficiários receberam títulos registrados de terras sob o atual empréstimo, enquanto outros 336 beneficiários estavam no estágio final de recebimento de seus títulos antes do final de 2017, chegando, portanto, até agora a um total de 694 beneficiários com um título de terra registrado. Isso significa que o objetivo do projeto de 2.000 títulos de terra emitidos em 2016 e 2017 (cumulativo) não foi alcançado. De acordo com o mesmo relatório, atualmente são 7.937 pedidos apresentados por pequenos agricultores para titulação de terras por meio do programa estadual e oito equipes estão no local para "executar atividades de regularização de posse de terras". Cinco comunidades de quilombolas receberam títulos de terra no projeto⁸.

Grilagem de terras e destruição ambiental no Piauí

O projeto do Banco Mundial intervém em uma região que atualmente enfrenta altos graus de grilagem e conflitos de terras, os quais estão ligados à expansão de monoculturas na região conhecida como MATOPIBA e ao Cerrado brasileiro de forma mais geral. Pesquisa extensa realizada por organizações da sociedade civil e uma missão internacional de pesquisa e verificação de fatos, realizada em setembro de 2017, documentam severos impactos nas comunidades locais e no ecossistema da região. A perda de terra, a insegurança alimentar, as disputas sobre o uso da água, a poluição de fontes aquíferas, a violência contra as lideranças comunitárias, o desmatamento e a perda de biodiversidade através da destruição do bioma Cerrado estão entre os impactos mais críticos. A pesquisa também documentou os laços entre o processo de grilagem em curso e atores do setor financeiro transnacional – em particular de fundos de pensão dos EUA e Europa.

A expansão das monoculturas de soja no Cerrado levou a uma explosão dos preços da terra e de sua especulação. Empresas e investidores realizam negócios com terras, cercando áreas sem título de propriedade e criando aí fazendas que são, então, vendidas. A fraude e a falsificação de títulos de terra são comuns (grilagem), pois os grileiros de terras

⁸ Relatório de Status e Resultados de Implementação. Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social (P129342), 17 de janeiro de 2018 (em inglês).

<http://documents.worldbank.org/curated/en/255531516201161985/pdf/Disclosable-Version-of-the-ISR-Piaui-Pillars-of-Growth-and-Social-Inclusion-Project-P129342-Sequence-No-05.pdf>

procuram legalizar sua apropriação de terras, inclusive daquelas que têm sido ocupadas e utilizadas por comunidades locais ao longo de gerações.

Proteção e asseguuração do direito à terra das pessoas ou legalização de grilagens?

Nessa situação, o projeto do Banco Mundial apresenta o alto risco de gerar uma maior deterioração da situação, legalizando a apropriação ilegal e/ou ilegítima de terras comunitárias e desencadear mais desapropriações e destruição ambiental. Os documentos do projeto reconhecem que "os altos preços globais das commodities têm impulsionado a exploração do bioma Cerrado para a agricultura comercial, gerando uma ocupação não organizada de grandes áreas de terra, frequentemente com pouca ou nenhuma regulamentação. [...] Comunidades vulneráveis que habitam terras públicas, incluindo os assentamentos de Quilombola e os pequenos proprietários envolvidos em agricultura familiar, correm o risco de perder alguns ou todos os seus direitos territoriais caso suas ocupações não forem regularizadas. Além disso, a ocupação desordenada e ilegal de terras rurais (grilagem) é comum, especialmente no Cerrado, gerando prejuízos fiscais e outros efeitos sociais, ambientais e econômicos adversos⁹."

Segundo o Banco Mundial, a regularização da ocupação das comunidades locais através do Programa Estadual de Regulamentação da Propriedade da Terra deve protegê-los contra a perda de suas terras. No entanto, o projeto não contém salvaguardas concretas para assegurar efetivamente os direitos de posse das pessoas contra a expulsão por parte do agronegócio e especuladores locais e que garantam que a desapropriação de comunidades no contexto descrito acima não seja formalizada. Também não possui foco claro nas comunidades de pequenos agricultores, sendo que inclui explicitamente "agricultores de médio e grande porte" no processo de regularização¹⁰. O projeto ainda (implicitamente) concentra-se na emissão de títulos individuais, sem considerar devidamente outras formas coletivas de posse, as quais são comuns em muitas comunidades do Cerrado. Finalmente, o projeto contribui para a privatização de terras públicas em um ecossistema/bioma muito sensível, o qual esse encontra altamente ameaçado devido ao contínuo desmatamento.

Como tal, o projeto não encerra as lacunas da legislação estadual do Piauí sobre regularização da terra e não está alinhado com as Diretrizes das Nações Unidas sobre

⁹ Documento de Informação de Projeto (PID), <http://documents.worldbank.org/curated/en/423181468213891806/pdf/PID-Print-P129342-12-01-2015-1448983947229.pdf>.

¹⁰ Ibid.

Governança Responsável de Terras, Recursos Pesqueiros e Florestais (Diretrizes da Posse)¹¹. De fato, enquanto a lei estadual menciona a observância da função social da propriedade (artigo 14, §§ 1 e 2) e a preservação do meio ambiente como critério de regularização da propriedade e estipula ainda a necessidade de conciliar a regularização das terras públicas estaduais com o plano nacional de reforma agrária (art. 28), ao mesmo tempo em que prioriza a atribuição de terras públicas com os objetivos de assentar trabalhadores rurais e de proteger ecossistemas naturais (artigo 32), não estabelece um quadro regulamentar claro para governança de terras, recursos pesqueiros e florestais, o qual priorize a realização do direito humano à alimentação e outros direitos humanos dos grupos marginalizados (parágrafo 1.1 das Diretrizes da Posse). A lei também carece de uma abordagem de igualdade de gênero, que é um dos principais princípios da governança responsável (Diretrizes da Posse, parágrafos 3B4, 4.6, 5.3, 5.4, 5.5). Além disso, não possui uma abordagem participativa por parte dos grupos mais afetados no processo de identificação dos legítimos direitos de posse das comunidades tradicionais que vivem em terras públicas¹² (ver Diretrizes da Posse, parágrafos 7.3 e 8.2), a qual leva em consideração as relações de poder existentes (ver Diretrizes da Posse, parágrafos 3B6 e 9.9).

Além disso, a lei (implicitamente) prefere os direitos de posse sob a forma de direitos de propriedade individuais/familiares quando se trata de regularizar a propriedade das comunidades tradicionais e não declara explicitamente a necessidade de reconhecer as formas coletivas e tradicionais de posse de terras, de recursos pesqueiros e florestais. As Diretrizes da Posse enfatizam a necessidade de proporcionar o reconhecimento apropriado e a proteção de todos os direitos de posse legítimos, inclusive os legítimos direitos de propriedade dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse (parágrafo 9.4). Elas também sublinham especificamente a necessidade de os Estados reconhecerem e protegerem as terras administradas coletivamente e seus sistemas de uso e gestão coletivos, inclusive nos processos de cessão (parágrafo 8.3).

¹¹ Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional.

¹² Por exemplo, artigo 8, o qual estabelece as Comissões Especiais para regularização, não inclui um mecanismo de participação de comunidades tradicionais neste processo.

Pare o processo de regularização do solo no Piauí

Tendo em conta a situação crítica no Cerrado e o risco de formalizar a desapropriação de terras através do processo de regularização da terra, a Procuradoria da República no Piauí recomendou formalmente em 18 de dezembro de 2017 que se suspendesse imediatamente a aplicação da lei estadual nº. 6.709 / 2015 até que as medidas tenham sido tomadas para garantir a possibilidade de titulação coletiva para as comunidades e garantir seu consentimento livre, prévio e informado sobre atribuições de terra. A Procuradoria da República no Piauí recomenda ainda identificar e documentar as formas de posse e utilização de recursos naturais das comunidades tradicionais locais através de um estudo antropológico, bem como por meio de consultas com as comunidades afetadas. A recomendação sublinha a importância de consultar as comunidades afetadas sobre como suas formas tradicionais de posse e uso de recursos devem ser protegidas.

A recomendação da Procuradoria da República no Piauí é dirigida ao INTERPI (Instituto de Terras do Piauí¹³), bem como ao Banco Mundial, convidando o último a "adotar medidas para avaliar e corrigir os efeitos negativos do programa financiado pelo Banco Mundial para regularização de terras no Estado do Piauí, a fim de prevenir e remediar as violações dos direitos à terra dos povos e comunidades tradicionais."¹⁴

A recomendação da Procuradoria da República no Piauí apoia as demandas de oito comunidades afetadas dos municípios de Gilbués, Santa Filomena e Bom Jesus, que – em uma carta enviada à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em 11 de dezembro de 2017 – pediu o estabelecimento de uma mesa redonda de diálogo para avaliar o processo de regularização de terras e discutir seus objetivos, incluindo a importância do registro coletivo de terras comunitárias. As comunidades propõem que esta mesa redonda seja composta pela Vara Agrária da Justiça Estadual, INTERPI e representantes das comunidades e com a participação do Ministério Público Estadual e Federal, do Banco Mundial, da Assembleia Legislativa do Piauí, FAO e grupos de apoio da sociedade civil.

O Banco Mundial não respondeu à carta da Procuradoria da República no Piauí. De

¹³ INTERPI é a instituição pública responsável pela implementação da legislação sobre regularização agrária

¹⁴ A carta do Ministério Público Federal está disponível em:

http://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2017/Letters_and_statements/Recomendac_a_o_MPF.pdf

acordo com relatos da mídia, o governador do Piauí anunciou recentemente que a implementação do programa de regularização fundiária continuará.¹⁵



LEI Nº 7.294 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2019

PUBLICADO
D. Oficial Nº 235
Data: 22/12/19

Dispõe sobre a política de regularização fundiária no Estado do Piauí, revoga dispositivos da Lei nº 6.709, de 28 de setembro de 2015.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ, Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I Do objeto da lei e dos conceitos

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a política estadual de regularização das ocupações exercidas sobre terras públicas e devolutas pertencentes ao Estado do Piauí.

Art. 2º O Instituto de Terras do Estado do Piauí – INTERPI, autarquia estadual, é a entidade competente para a gestão das terras públicas e devolutas estaduais, cabendo a ela a execução da política fundiária, nos termos da Lei Estadual nº 3.783, de 16 de dezembro de 1980.

Parágrafo único. O INTERPI poderá criar escritórios de apoio no interior do Estado, denominados Escritórios de Governança Fundiária, visando dar celeridade à realização de seus objetivos.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

- I - ocupação direta: aquela exercida pelo ocupante e sua família;
- II - ocupação indireta: aquela exercida somente por interposta pessoa;
- III - exploração direta: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral;
- IV - exploração indireta: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes;
- V - cultura efetiva: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo ou que viabilize a exploração de outro imóvel, servindo de reserva legal na forma da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012;
- VI - ocupação mansa e pacífica: aquela exercida sem oposição e de forma contínua;
- VII - concessão de direito real de uso - CDRU: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária;
- VIII - alienação: doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, do domínio pleno das terras públicas; e
- IX - imóvel rural: o prédio rústico de área contínua, seja qual for a sua localização, que se destina à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo;
- X - territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o art. 231, da Constituição Federal, e o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e demais regulamentações;

Seção II

Da política de destinação de terras públicas

Art. 4º O Estado do Piauí promoverá medidas que permitam a utilização racional e econômica das terras públicas de seu domínio, assegurando àqueles que preencham os requisitos legais a oportunidade de acesso à propriedade individual ou coletiva, sempre com o fim de atender aos princípios de justiça social, do desenvolvimento econômico sustentável e da função social da propriedade.

Art. 5º A destinação das terras públicas deverá observar as seguintes prioridades:

- I - regularização dos territórios tradicionais;
- II - assentamento de trabalhadores rurais;
- III - regularização fundiária;
- IV - proteção dos ecossistemas naturais e preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º A inalienabilidade temporária prevista nesta Lei não impedirá o gravame do imóvel rural em decorrência de financiamentos cujos recursos sejam destinados à exploração econômica do imóvel.

§ 2º Os ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento terão preferência como beneficiários na implantação de novos projetos de reforma agrária no Estado do Piauí.

Seção III

Do acompanhamento e controle social do Programa de Regularização Fundiária

Art. 6º O INTERPI apresentará, semestralmente, relatório dos imóveis regularizados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola – CEDERPA e à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, informando, no mínimo, os beneficiários, as áreas regularizadas e os valores arrecadados.

Art. 7º O INTERPI, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirá sistema de registro eletrônico de títulos.

Parágrafo único. Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência desta Lei deverão ser inseridos no sistema eletrônico.

CAPÍTULO II

DO PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO ESTADUAL

Seção I

Das terras estaduais

Art. 8º Pertencem ao Estado do Piauí, além dos imóveis rurais devidamente registrados em seu nome, as terras devolutas existentes em seu território, excluídas as da União, na forma do art. 26, IV, da Constituição Federal.

§ 1º O INTERPI promoverá, administrativa ou judicialmente, a discriminação das terras devolutas, incorporando-as formalmente ao patrimônio do Estado do Piauí, na forma da lei e do regulamento.

§ 2º Os títulos de domínio emitidos anteriormente pela Companhia de Desenvolvimento do Piauí - COMDEPI e pelo Instituto de Terras do Piauí - INTERPI não serão objeto de arrecadação, desde que comprovados a regular emissão do título e o efetivo pagamento, quando for o caso.

Seção II

Das terras indisponíveis e reservadas

Art. 9º São indisponíveis as terras públicas e devolutas necessárias:

- I - à instituição de unidade de conservação ambiental e à proteção dos ecossistemas naturais;

II - à preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, ecológico e científico, ressalvadas aquelas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos e tradicionais;

III - à proteção de mananciais indispensáveis ao abastecimento público.

Art. 10. São terras públicas e devolutas reservadas:

I - as necessárias à fundação de povoados, de núcleos coloniais e de estabelecimentos públicos federais, estaduais ou municipais;

II - as adjacentes às quedas d'águas passíveis de aproveitamento industrial em instalações hidráulicas;

III - as que contenham minas e fontes de água minerais e termais passíveis de utilização industrial, terapêutica ou higiênica, bem como as áreas adjacentes necessárias à sua exploração;

IV - as que constituem margens de rios e de lagos navegáveis, nos termos da legislação federal pertinente;

V - as necessárias à consecução de qualquer outro fim de interesse público.

Parágrafo único. As terras públicas e devolutas reservadas serão assim declaradas por decreto do Poder Executivo, o qual mencionará a localização georreferenciada, a natureza, as confrontações, os objetivos e as demais especificações da área.

Seção III

Das terras destinadas à regularização fundiária

Art. 11. Serão passíveis de regularização, mediante a transferência de domínio ou concessão de direito real de uso, as ocupações incidentes em terras:

I - discriminadas, arrecadadas e registradas em nome do Estado do Piauí, salvo se:

a) enquadradas como indisponíveis;

b) reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo do Estado ou da União;

c) se tratarem de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006; de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou que contenham acessões ou benfeitorias estaduais e federais;

d) abrangerem parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação, nos termos do art. 20 da Constituição Federal.

II - abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º, do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987;

III - remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana;

Parágrafo único. Serão destinadas às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais as terras públicas e devolutas estaduais por elas ocupadas coletivamente, as quais serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.

CAPÍTULO III

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Seção I

Dos requisitos

Art. 12. Para a regularização de ocupação exercida sobre terras de propriedade do Estado do Piauí, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - praticar cultura efetiva;

III - comprovar o exercício de ocupação e exploração diretas, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores ocupantes de boa-fé a qualquer título, anteriores à 01 de outubro de 2014;

IV - não ter sido beneficiado com título de domínio em programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações expressamente justificadas pelo dirigente máximo do INTERPI.

§ 1º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante, seu cônjuge, companheiro ou parente de primeiro grau exerçam cargo, emprego ou função pública no INTERPI.

§ 2º É vedado aos parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do ocupante ou de seu cônjuge ou companheiro, a obtenção dos benefícios previstos neste artigo, salvo nos casos de comprovado exercício autônomo e direto de cultura efetiva no imóvel pretendido, obedecidos os demais requisitos previstos neste artigo.

§ 3º Somente será permitida a regularização da área efetivamente explorada pelo ocupante, acrescida da reserva legal, no limite da lei.

Seção II

Dos instrumentos legais

Art. 13. Preenchidos os requisitos previstos no artigo anterior, o INTERPI poderá regularizar as áreas ocupadas mediante alienação, gratuita ou onerosa, ou concessão de direito real de uso, dispensada a licitação.

§ 1º Ressalvadas as alienações ou as concessões de terras públicas estaduais para fins de reforma agrária, as ocupações incidentes em áreas superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares) somente serão regularizadas mediante prévia autorização do Congresso Nacional, na forma do art. 188, §1º, da Constituição Federal.

§ 2º No caso do parágrafo anterior, não havendo autorização prévia do Congresso Nacional, será possível a titulação parcial até o limite de 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), na forma desta Lei, desde que haja a desocupação da área excedente.

§ 3º Resolve-se de pleno direito a concessão de direito real de uso sempre que o concessionário der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no instrumento contratual ou termo, ou por descumprimento da cláusula resolutória de ajuste, perdendo, neste caso, o direito à indenização das benfeitorias de qualquer natureza que, porventura, tenham sido introduzidas no imóvel durante a vigência da concessão.

§ 4º O instrumento de concessão de direito real de uso será registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente, após o que o concessionário fruirá plenamente do imóvel para os fins a que foi destinado, tornando-se responsáveis pelos encargos civis, administrativos e tributários que incidam ou venham incidir sobre o imóvel.

§ 5º A concessão de direito real de uso será nominal e intransferível, salvo por sucessão hereditária ou mediante autorização expressa e prévia do concedente.

Seção III

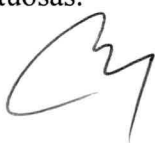
Das situações conflituosas

Art. 14. Não serão regularizadas ocupações exercidas sobre áreas objeto de demanda judicial na qual sejam parte o Estado, a União ou entes da administração pública estadual ou federal indireta, até o trânsito em julgado da decisão.

Parágrafo único. A vedação prevista no **caput** deste artigo não se aplica nos casos cujo objeto da demanda não impeça a análise, pela administração pública, dos requisitos para a regularização da ocupação, bem como na hipótese de acordo judicial.

Art. 15. Em caso de conflito nas regularizações de ocupações incidentes em terras devolutas ou públicas estaduais de que trata este Capítulo, o Estado priorizará a regularização em benefício das comunidades locais, definidas no inciso X do art. 3º, da Lei nº 11.284, de 2006, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica.

Parágrafo único. O INTERPI notificará ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola – CEDERPA, ou outro que o substitua, às Defensorias Públicas e ao Ministério Público as áreas e situações conflituosas.



Seção IV

Da ocupação individual

Art. 16. O processo de regularização fundiária poderá ter início de ofício ou a requerimento da parte interessada, cabendo ao dirigente máximo do INTERPI ordenar a tramitação dos processos de regularização fundiária, na forma do decreto regulamentar e das normas internas.

Seção V

Da identificação do imóvel

Art. 17. No processo de regularização fundiária, a identificação do imóvel a ser destacado do patrimônio público será obtida a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas de acordo com o Sistema Geodésico Brasileiro.

Parágrafo único. O memorial descritivo de que trata o **caput** será elaborado nos termos do regulamento.

Art. 18. A certificação do memorial descritivo do imóvel não será exigida no ato da abertura de matrícula baseada em título de domínio emitido em procedimento de regularização fundiária massiva, por varredura, promovida pelo Estado, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. Os atos registrais subsequentes deverão ser feitos em observância ao art. 176, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Seção VI

Dos valores e do pagamento

Art. 19. Na ocupação de área contínua de até quatro módulos fiscais, a alienação e a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma gratuita, dispensada a licitação, desde que o beneficiário esteja inscrito no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social ou que se enquadre no art. 3º da Lei 11.326 de 24 de julho de 2006.

Art. 20. Nas ocupações não enquadradas no artigo anterior, a alienação ou a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação.

§ 1º O preço do imóvel será estabelecido por decreto do Poder Executivo Estadual, observando, como parâmetros a atividade econômica, a extensão e território de desenvolvimento.

§ 2º Serão acrescidos ao preço do imóvel os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder público, exceto quando se tratar de ocupação cuja área não exceda quatro módulos fiscais.

§ 3º Os pagamentos realizados para emissão de contrato ou título definitivo deverão ser corrigidos monetariamente e abatidos do valor a ser cobrado pelo Estado do Piauí, desde que haja a efetiva comprovação de recolhimento aos cofres públicos.

Art. 21. Na alienação onerosa, o valor do imóvel será pago pelo beneficiário da regularização fundiária na forma do decreto regulamentar.

§ 1º Sobre o valor fixado incidirão encargos financeiros na forma estabelecida em regulamento.

§ 2º É permitido ao adquirente, em nome próprio, alienar fiduciariamente em garantia o imóvel objeto da regularização a instituição bancária regularmente habilitada pelo Banco Central do Brasil, em caso de financiamento obtido para esse fim ou para obtenção de crédito rural.

Seção VII

Das cláusulas resolutivas

Art. 22. Nos casos de regularização mediante alienação onerosa, o adquirente cumprirá, pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da quitação integral do preço, as seguintes condições resolutivas, as quais deverão constar expressamente no título de domínio:

- I - não alienar, no todo ou em parte, o imóvel;
 - I - manter a destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;
 - II - observar a legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;
 - III - não explorar mão de obra em condição análoga à de escravo.
- Parágrafo único. Aplicam-se as cláusulas previstas neste artigo às concessões de direito real de uso onerosas, no que couber.

Art. 23. Nos casos de regularização mediante alienação gratuita, o adquirente cumprirá, pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar da assinatura do título, as seguintes condições resolutivas, as quais deverão constar expressamente no título de domínio:

- I - não alienar, no todo ou em parte, o imóvel;
- II - manter a destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;
- III - observar a legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 2012;
- IV - não explorar mão de obra em condição análoga à de escravo.

Parágrafo único. Aplicam-se as cláusulas previstas neste artigo às concessões de direito real de uso gratuitas, no que couber.

Art. 24. As condições resolutivas apostas no título de domínio deverão constar do respectivo registro do imóvel e somente serão extintas após o decurso do prazo de inalienabilidade e, nas alienações onerosas, a quitação integral do preço.

Parágrafo único. O proprietário resolúvel deverá requerer do alienante a respectiva declaração de adimplemento de todas as cláusulas resolutivas apostas no título, para fins de averbação junto ao competente Cartório de Registro de Imóveis, devendo o INTERPI se manifestar no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o requerimento do proprietário.

Art. 25. O descumprimento, pelo titulado, das condições resolutivas implica resolução de pleno direito da propriedade ou da concessão, a ser declarada em processo administrativo, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Parágrafo único. O descumprimento das obrigações pelo titulado durante a vigência das cláusulas resolutivas deverá ser demonstrado nos autos do processo administrativo por meio de prova material ou documental.

Seção VIII

Da sucessão de ocupações

Art. 26. A cessão, pelo ocupante original, dos direitos relativos a posse, título de domínio ou CCDRU anteriormente expedidos em seu favor somente aproveitará ao atual ocupante, ou seus antecessores, para fins de comprovação da ocupação do imóvel e sucessão de posse.

§ 1º O cessionário mencionado no **caput** deste artigo somente poderá regularizar a área efetivamente ocupada por ele.

§ 2º Os imóveis que não puderem ser regularizados, na forma desta Lei, serão revertidos, total ou parcialmente, ao patrimônio do Estado.

Art. 27. O ocupante que renunciar ou ceder a terceiros o seu direito à regularização de ocupação exercida sobre terra pública ou devoluta estadual não poderá valer-se, posteriormente, dos benefícios desta Lei.

Seção IX

Dos territórios de povos e comunidades tradicionais

Art. 28. São considerados povos e comunidades tradicionais, para os efeitos desta Lei, grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Art. 29. O Estado, por intermédio do INTERPI, procederá à identificação e ao mapeamento das comunidades de que trata esta Lei, devendo desenvolver e manter sistema integrado de informações, envolvendo os órgãos e as entidades da administração direta e indireta do Estado.

Parágrafo único. O INTERPI poderá efetivar convênios com outras instituições para proceder à identificação das comunidades tradicionais.

Art. 30. Compete ao Estado, por intermédio do INTERPI, a regularização dos povos e comunidades tradicionais identificados nas terras públicas e devolutas estaduais através de procedimento administrativo a ser regulamentado em decreto.

CAPÍTULO IV DAS ÁREAS URBANAS

Art. 31. Os imóveis rurais estaduais compreendidos nas zonas urbanas ou de expansão urbana, devidamente declaradas por ato da autoridade municipal competente, serão identificados e transferidos aos municípios, preferencialmente por meio de doação.

§ 1º Efetuada a transferência de que trata este artigo, os municípios, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, iniciarão o competente processo de regularização fundiária nos respectivos imóveis.

§ 2º Fica autorizada a celebração de convênio entre o INTERPI e os municípios objetivando o apoio, pela autarquia, no processo de regularização fundiária das áreas a que se refere os parágrafos anteriores, bem como entre o INTERPI, a Corregedoria do Tribunal de Justiça e os cartórios ou sua entidade de classe visando a gratuidade ou modicidade das taxas cartorárias referentes ao registro das pequenas propriedades regularizadas por esta Lei.

CAPÍTULO VIII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 32. Fica o Diretor-Geral do INTERPI autorizado a compor e transigir, na via administrativa, com o fim de prevenir e terminar litígios, obedecidos os parâmetros desta Lei e do respectivo regulamento.

Parágrafo único. As composições, nos processos judiciais, serão de competência da Procuradoria Geral do Estado do Piauí, na forma do art. 57, I, da Lei Complementar nº 56, de 01 de novembro de 2005.

Art. 33. Fica o Estado isento do pagamento de taxas, emolumentos, custas e outros serviços cartorários, para os efeitos desta Lei.

Art. 34. O laudo de vistoria necessário para fins de titulação terá validade por 2 (dois) anos.

Art. 35. Os Cartórios de Registro de Imóveis deverão fornecer toda e qualquer informação e as certidões necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei, que lhes forem requisitadas pelo INTERPI, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de aplicação das sanções cabíveis.

Art. 36. Incumbe ao dirigente máximo do INTERPI, em conjunto com o Governador do Estado, adotar as medidas administrativas necessárias à execução desta Lei.

Art. 37. Fica autorizado o poder executivo a suplementar o orçamento do INTERPI com recursos necessários ao cumprimento desta Lei.

Parágrafo único. Do valor arrecadado em decorrência da aplicação desta Lei, será destinado ao INTERPI o percentual de 15% (quinze por cento) para fins de estruturação, manutenção e investimento.

Art. 38. A presente Lei aplica-se a todos os processos em curso, respeitados o ato jurídico perfeito e o direito adquirido.


7

Art. 39. O procedimento previsto no art. 195-B, da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, poderá ser adotado pelo Estado para o registro de imóveis rurais de sua propriedade, observado o disposto nos §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, do art. 176, da Lei Federal nº 6.015, de 1973.

Art. 40. É nulo de pleno direito o título de domínio emitido em processo de regularização sem a satisfação dos requisitos estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. O reconhecimento de nulidade será precedido de processo administrativo, garantindo ao interessado o contraditório e ampla defesa, e aplicando-se, no que couber, a legislação sobre processo administrativo a nível estadual e, supletivamente, a nível federal.

Art. 41. O Estado do Piauí poderá ceder o uso de imóveis rurais, no todo ou em parte, para fins de instalação de equipamentos públicos, na forma do art. 18, I, da Constituição Estadual.

Art. 42. Ficam revogados os arts. 1º ao 6º e os arts. 23 a 61 da Lei Estadual nº 6.709, de 28 de setembro de 2015.

Art. 43. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DE KARNAK, em Teresina (PI), 10 de Dezembro de 2019.



GOVERNADOR DO ESTADO



SECRETÁRIO DE GOVERNO

Republicado por incorreção – Publicação anterior no DOE nº 235, de 11 de dezembro de 2019