Ferrogrão: uma corrida de obstáculos? (*)

Frederico Bussinger

"*Houston, we have a problem!*"
[Jim Lovell: Comandante da Apollo-13]

A Ferrogrão - FG está em gestação desde 2012: há 14 anos, portanto. Desde então foram implantados no mundo cerca de 75.000 km de novas ferrovias (algo como 3 vezes a malha brasileira hoje existente); sendo 30.000 de ferrovias convencionais e 45.000 de ferrovias de alta velocidade. A China é a grande campeã; mas Índia e Japão (países de tradição ferroviária) e os debutantes, Turquia, Arábia Saudita, Marrocos e Indonésia também investiram no setor e fizeram progressos.

Houve um lampejo de esperança em 2014, com o *"Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI"* e Chamamento Público visando à concessão da nova ferrovia. Mas a FG patina há 5 anos no STF, no aguardo do julgamento da ADI nº 6.553; iniciativa do PSOL e sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes: formalmente nela se discute a constitucionalidade da Lei nº 13.452/17, que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim. Mas, tanto em manifestações públicas como nas sustentações orais no Plenário do STF, dos que contestam o projeto, o pleito mais ouvido é para realização de *"Consultas Livres, Prévias e Informadas – CLPI"*; com base na Convenção OIT-169.

Em março passado o TCU, por meio de Despacho monocrático do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (Processo nº 025.756/2020-6) deu sua contribuição para o vai-não-vai: ampliou a pauta de condicionantes e tarefas a serem cumpridas para estudos, modelagem, leilão e outorga da FG. Houve Recurso de Agravo do MT/AGU. Ele foi acolhido parcialmente pelo relator que, no entanto, não dispensou o rol de condicionantes.

Visando examinar esse quadro de incertezas, de imprevisibilidades; essa verdadeira corrida de obstáculos, a ANUT, entidade que congrega cerca de 90 dos maiores embarcadores e clientes logísticos do País, promoveu no último 30/ABR painel cujo título também dá nome a este artigo.

Tal iniciativa deve ser louvada por, pelo menos, 3 motivos: a) O reconhecimento da existência de um problema: consta que os psicanalistas dizem que "*o que não é explicitado não pode ser tratado*". b) O formato escolhido: um (verdadeiro) debate... hoje algo meio em desuso. O que se tem visto, crescentemente, são eventos que priorizam a veiculação de informações oficiais e/ou emplacar interpretações. c) Do convite não consta uma mera nominata de painelistas; mas um rol de 4 questões, previamente conhecidas, com a orientação de se procurar respostas e alinhar conclusões sobre essa sincopada trajetória. Parabéns, ANUT!

MAS QUAL É O PROBLEMA?

Em síntese, temos logrado (a proeza) de, a um só tempo, obstaculizar projetos infraestruturais sem efetivamente, na prática, proteger os indígenas. E nem se fale de cuidados médicos e

tratamentos dentários, de avanços em educação e serviços públicos. Muito longe disso: até seus modos de vida históricos têm sido ameaçados. Daqueles cujos antepassados imigraram de outras regiões do País, e se radicaram na Amazônia há 100 ou 200 anos, também. Exemplos?

Projetos infraestruturais: além da FG; só para ficar nos mais recentes e de infraestrutura logística, vale lembrar dos novos projetos de dragagem, estruturação de hidrovias, Pedral do Lourenço, e a BR-319. Mas, também, de equipamentos logísticos implantados há anos, há décadas, em operação e importantes para a economia regional que foram ameaçados neste início de ano; como a EFC o terminal arrendado do Porto de Santarém.

Indígenas e povos tradicionais: quem não está a par, basta ler o mais recente Informe Especial do *"Fórum Brasileiro de Segurança Pública"* sobre a Amazônia, divulgado em NOV/25; assim como vários recortes desse estudo publicado pela grande imprensa, *sites* confiáveis e até matéria na imprensa internacional (Washington Post, p.ex). Poderá tomar conhecimento do (acelerado) avanço das explorações irregulares de áreas indígenas na Amazônia (no Pará, em particular) e/ou avanço das facções, especialmente nas regiões ribeirinhas. Dúvida: teriam tais comunidades sido consultadas por meio de CLPIs?

Ou seja: "*Houston, we have a problem*!". Sim; "*We have*", no presente!

As questões propostas pela ANUT, como roteiro para se esquadrinhar, para se ter um diagnóstico mais claro do problema não são de respostas imediatas. Nem triviais. Nem convencionais. Merecem reflexões e também busca de lições com os que têm enfrentado desafios congêneres. Como canta Paulinho de Viola: "*As coisas estão no mundo, só que eu preciso aprender*".

1) O BRASIL PRECISA DESTE PROJETO? POR QUÊ?

A primeira pergunta da pauta da ANUT é mais que pertinente. E mais que oportuna. Aliás, como nação, já deveríamos ter a resposta assentada há anos. Mas, a rigor, o máximo possível, neste momento, é dizer-se: depende. Depende do que queremos e projetamos para o futuro da região. Depende dos objetivos estabelecidos. A saber:

A resposta será SIM; se o objetivo brasileiro for algum subconjunto de maior competitividade no mercado internacional; aumento de exportações; desenvolvimento econômico (da região e do Brasil); maior segurança alimentar (do Brasil e do Mundo); redução de emissões (de GEE e de particulados); maior segurança (das cargas e das populações lindeiras); maior eficiência energética; aceleração na transição energética.

A resposta será NÃO; se o objetivo, explícito ou implícito, for a manutenção do *status quo*. Seja um *status quo* utópico, imaginado, idealizado, seja o *status quo* real, atual; em linhas gerais descrito anteriormente.

Logística, transporte não é um fim em si mesmo. É meio para um determinado fim; para um objetivo estabelecido.

Parte (ou a origem) do *imbróglio* da FG decorre da falta de uma clara definição de um plano e estratégia, institucionalmente legitimado, de médio/longo prazo para a região. Na verdade, de um projeto nacional.

Na ausência dele, os diversos segmentos sentem-se autorizados a seguir indefinidamente propondo, defendendo, lutando por seus respectivos interesses: inexiste mediação. Agrava-o,

a falta de alinhamento entre órgãos de governo e instâncias do Estado brasileiro. Não poderia dar outra coisa!

A boa notícia é que, neste caso específico, há exemplos de experiências de compatibilização de interesses e objetivos como das principais partes interessadas ("*stakeholders*") da FG; sejam aqueles explicitados, sejam até muitos de "*pautas ocultas*": há tanto *benchmarkings* internacionais como, até, manuais para tanto; geralmente produzidos pelas agências multilaterais (como o Banco Mundial) a partir de experiências concretas em outros países. Vale ao menos tentar; não?

2) QUAIS OS CONDICIONANTES PARA SUA (FG) VIABILIDADE?

"*Problemas ambientais*" é quase um bordão. Sim; essa é a razão invocada para a ADI nº 6.553 em tramitação no STF desde SET/20. Há que se ter claro, todavia, que há "*questões ambientais*" reais, concretas; mas, também, muitas vezes elas são usadas como fachadas, como biombos ou escudos para interesses outros: econômicos, políticos, corporativos, ideológicos, etc. Na meia dúzia de audiência públicas realizadas, desde 2017, não era difícil de serem diferenciadas.

Aliás, uma curiosidade: nesse tipo de discussão, de uma forma geral, raramente ouve-se o termo "*interesses*". Curioso, porque normalmente legítimos, tanto quanto ideias, é o que move, é o *driver* de projetos como os da FG. Talvez despenderíamos menos tempo, adrenalina e recursos se "*interesses*" fosse uma variável, explicitada, incorporada nas análises, nos diagnósticos, nas discussões, no planejamento, nas modelagens, nas audiências públicas... de infraestrutura.

Apesar de não ser o foco principal do painel, importante registrar-se que, além do ambiental, é possível identificar, ao menos, dois outros gargalos/desafios para a implantação da FG. Dois outros condicionantes:

Institucional: a) Alinhamento dos órgãos de governo/estado (p.ex: Funai e Ibama; TCU e AGU); b) Governança; a começar dos processos decisórios de outorgas; das articulações para viabilização e regulação. Essencial saber-se, p.ex, quem dá a última palavra: o caso do Tecon-10, em Santos, é emblemático!

Econômico-financeiros: a implantação de um empreendimento de R$ 33 bilhões de CAPEX (segundo última atualização do PPI), algo entre US$ 6-7 bilhões, é um grande desafio em qualquer país do mundo: capital próprio, financiamentos, garantias; etc. Se, por suas características físico-operacional, só começando a auferir receitas com seus 933 km totalmente implantados - 7 a 10 anos (diferentemente da ferrovia autorizada da Rumo no MT, que deve inaugurar seus primeiros 162 km nos próximos meses), o desafio é ainda maior. A nova política envolvendo o mecanismo denominado "*Viability Gap Fund – VGF*", recém anunciada pelo Ministério dos Transportes, pode vir a ser uma boa contribuição para aliviar seu fluxo de caixa e viabilizar a FG.

3) OIT-169: URGÊNCIA NA SUA REGULAMENTAÇÃO?

Sim! *"Regulamentação já"*; como titulado e proposto recentemente nesta coluna; visto que ela é um "*condicionante incontornável para a infraestrutura brasileira*", tema examinado em artigo anterior.

Vale lembrar, para quem não está tão afeito ao tema, que a OIT-169 é uma *"Indigenous and Tribal Peoples Convention"*; aprovada em 1989, atualmente ratificada por (apenas) 24 dos 193 países-membros da ONU; sedo 15 latino-americanos. Entretanto, importante observar que os países signatários/ratificantes têm a faculdade de denunciá-la (art. 39 da Convenção); mas apenas de 10 em 10 anos. No Brasil já chegou a haver uma iniciativa legislativa para tanto, na última "*janela*" de 10 anos, mas que acabou sendo arquivada por perda de prazo/objeto (PDL 177/21).

Não há que se discutir, pois: como o Brasil segue sendo ratificante, ela é lei no País. Por conseguinte, sua regulamentação é inadiável; seja para o mencionado alinhamento entre órgãos de governo e avanços em direção a uma governança mais clara e previsível, seja para sintonizar o *modus operandi* brasileiro, na sua aplicação, aos objetivos e "*melhores práticas*" da Convenção.

Um exemplo é o papel das CLPIs no processo decisório dos planos/projetos: aparentemente é dominante entre nós a ideia de que manifestação contrária de uma comunidade indígena, consultada, impede a implantação do projeto. Ou seja, na prática, é como se ela tivesse poder de veto quanto ao implantá-lo. SMJ essa não é a orientação da OIT (ILO, em inglês), quando se examina os 9 documentos complementares disponíveis na sua "*toolbox*".

Já no primeiro, *"Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention"*, quando tratado das consultas (pgs. 13-16; p.ex), a orientação é clara: *"Conforme estipulado no Artigo 6, as consultas devem ser realizadas de boa-fé e com o objetivo de obter acordo ou consentimento. Nesse sentido, a Convenção nº 169* ***não confere aos povos indígenas o direito de veto****, pois a obtenção do acordo ou consentimento é o propósito do envolvimento no processo de consulta, e não um requisito independente"*; orientação que, com variações de texto, é também encontrada nos demais documentos complementares.

Interessante observar que o termo "*acordo*", explicitado como o objetivo-mor da Convenção, aparece 20 vezes ao longo das 57 páginas desse documento!

Mas, além da questão do veto, há outros temas nebulosos, subjetivos, que têm ensejado interpretações controversas na aplicação da OIT-169 no Brasil. Também há disfuncionalidades que foram se consolidando. Assim, nessa tal regulamentação alguns pontos não deveriam estar ausentes: a) Processo: a CLPI é parte do processo (trifásico) de licenciamento ambiental, ou deve precedê-lo? b) Consultados: Apenas os povos indígenas? Só os que vivem nas reservas (52%) ou também os urbanos (48%)? Outros povos tradicionais (beiradeiros, ribeirinhos, agroextrativistas, quilombolas) devem ser consultados? c) Habilitação: Será exigida comprovação da condição de "*povos tradicionais*"? E de vinculação (permanente) ao território? Como? d) Além dos 10 km, usuais, o que objetivamente deve ser considerado? E como? e) Impactos cumulativos deverão ser analisados no âmbito das CLPIs? Dos licenciamentos ambientais? Ou, se analisados, o serão nas *"Avaliações Ambientais Estratégicas – AAE"*? f) Que participação é "*aceitável*" de entes públicos nas CLPI? E de ONGs? E de entidades internacionais/multilaterais? g) A quem cabe, no governo, recepcionar e adotar (ou não) as manifestações oriundas das CLPIs? Quem é seu titular?

A regulamentação, todavia, não é tudo. Deve ser vista, apenas, como um primeiro passo. Para alcançar-se um novo patamar nessa dinâmica seria importante, também, avançar-se na forma de planejar, projetar, modelar ... empreendimentos infraestruturais. Principalmente os *greenfield* (como a Ferrogrão).

Aliás, o fato de (ainda) estarmos discutindo tal pendência (necessidade de regulamentação), pode até ser visto como um indicador do quanto o Brasil está aquém do que vem sendo

praticado em outros países. Há inúmeras experiências mundo afora que poderiam ser tomadas como *benchmarking*. Destaque-se, p.ex, Austrália, USA e, principalmente Canadá.

Esses três países são exemplos inspiradores por, pelo menos, dois motivos: a) De um passado de tensões e conflitivo na relação com os povos indígenas, aborígenes, tradicionais (Hollywood que o diga!), hoje estão entre aqueles com melhores práticas. Ou seja: demostram que, sim, é possível mudar; é possível redefinir rumos e práticas! b) Nenhum deles é signatário/ratificante da OIT-169. Isso demonstra que a Convenção não é o único instrumento para tratamento de tais questões. Não é condição *sine qua non*.

Todos os três têm detalhados manuais ("*guidelines*"; até mais de um: p.ex. Australia, USA, Canada) orientativos de como tratar a questão. Também inúmeros projetos infraestruturais com a participação dos povos tradicionais, nos quais é possível observar: a) Desenvolvimento humano (educação e saúde; p.ex); b) Serviços públicos (acessos, energia, comunicação, p.ex); c) Cotas de empregos (nas obras) e implantação de empreendimentos conexos/associados (geradores de empregos, renda e tributos); d) Royalties (fundos); e) Preservação e restauração de sítios históricos específicos, com significado cultural e religioso.

No tocante a projetos e investimentos, propriamente ditos, vale examinar o exemplo do Canadá. Inclusive, incidentalmente vem de ser realizado, no último 8/ABR, na Bolsa de Valores de Londres, o *"Canadian Indigenous Investment Summit"* (evento periódico), no qual foram apresentados/discutidos dezenas de projetos de energia, mineração e infraestrutura (vale acessar o mapa dinâmico; online!).

4) QUE ESTRATÉGIAS DEVEM SER ADOTADASPARA A IMPLANTAÇÃO?

Há duas inspirações que, certamente, contribuem para definir-se uma estratégia, eficaz, para implantação da Ferrogrão:

Como premissa, vale resgatar o velho Einstein: "*Insanidade (loucura) é esperar resultados diferentes fazendo sempre a mesma coisa"*. Bom ponto de partida!

E, na busca de soluções, a sabedoria milenar chinesa pode nos ajudar: "*Diante de impasses, mais importante que tentar uma solução, é formular o problema de forma diferente"*. Aliás, consta que há ditado grego congênere: assim, se gregos e chineses chegaram a conclusões similares, deve-se suspeitar que aí deve haver sabedoria; não?

Como pontapé para esse debate, meia dúzia de sugestões:

a) Opiniões sempre existirão; mas se com mais informações, mais fundamentadas nós, brasileiros, devemos errar menos e acertar mais.

b) Primado da negociação; em oposição ao "*lugar de fala*", ao hermetismo, à ideia de "*veto*".

c) Regulamentação; alinhada tanto ao espírito e instrumentos da OIT-169 (pouco ou quase nunca comentados!), como às melhores práticas internacionais, de uma forma geral.

d) Seria muito útil a realização de missão/visita técnica a esses países para se conhecer a realidade de perto: preferencialmente plurais; envolvendo representantes de governos, do setor produtivo e das populações tradicionais.

e) Por que não encontros entres povos tradicionais brasileiros e desses países; na linha das missões/encontros entre empresários brasileiros e estrangeiros, quando para destravar o programa brasileiro de concessões rodoviárias, no início dos anos 1990?

f) Projeto piloto é a melhor forma de se experimentar e calibrar mudanças. E a Ferrogrão talvez seja o melhor "*case*" para tanto. Oportunidade de transformar um projeto ferroviário em um projeto de corredor de desenvolvimento; desenvolvimento sustentável, como estimulam as agências multilaterais.

Difícil? Sim. Impossível? Não!

Possivelmente um bom caminho para que, em breve, possamos enunciar a histórica frase como o Comandante Jim Lovell verdadeiramente a pronunciou: "*Houston, wew HAD a problem!*"; com o verbo no passado!

(*) Baseado na intervenção inicial do autor no debate da ANUT; ao lado de Guilherme Quintella (EDLP); Alex Carvalho (FIEPA); Edeon Vaz (Adecon).