

CONDICIONANTES SOCIOAMBIENTAIS DO PROJETO FERROGRÃO (EF-170) NA FASE DE PLANEJAMENTO

(versão 3 - fevereiro de 2024)

Apresentação

A [Rede Xingu+](#) é uma aliança política inédita entre 32 organizações de povos indígenas, associações de comunidades tradicionais e instituições da sociedade civil que atuam em Terras Indígenas e Unidades de Conservação na bacia do Rio Xingu. O objetivo da Rede Xingu+, que surgiu em 2013 como um coletivo e se consolidou como rede em 2019, é unir esforços para a defesa do Corredor Xingu de Diversidade Socioambiental e dos direitos dos povos da floresta que o mantêm.

Desde 2018, as organizações indígenas [Associação Iakiô](#), [Associação Terra Indígena do Xingu \(ATIX\)](#), [Instituto Kabu](#) e [Instituto Raoni](#), junto com o [Instituto Socioambiental \(ISA\)](#), têm realizado ações conjuntas em defesa dos direitos dos povos indígenas da bacia do Xingu potencialmente impactados pelo projeto da Ferrogrão. Em 2020, as cinco organizações membras da Rede Xingu+ encaminharam representação conjunta com 14 procuradores federais do Ministério Público Federal em Mato Grosso e Pará para o Tribunal de Contas da União, questionando o descumprimento do direito à Consulta Livre, Prévia e Informada na fase de planejamento do projeto da Ferrogrão¹.

Em maio de 2023, foram retomados os estudos e processos administrativos relacionados à Ferrogrão após decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Alexandre de Moraes, determinando que qualquer execução dentro desses processos devem estar subordinados à autorização daquela corte, destacando a importância de haver “*prévia aferição do cumprimento das condicionantes legais, em especial as socioambientais*”. A decisão se deu no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6553, que questiona a redução por Medida Provisória (MP) de 862 hectares do Parque Nacional (PARNA) do Jamanxim, no Pará, e posterior destinação para faixa de domínio da Ferrogrão.

Considerando a decisão de Alexandre de Moraes supracitada, a Rede Xingu+ apresenta a seguir entendimento acerca das **condicionantes socioambientais necessárias à**

¹ Disponível em: <https://isa.to/3UNwQHj>

continuidade dos processos administrativos relacionados ao projeto da Ferrogrão na fase de planejamento. O objetivo deste documento é subsidiar a adequação do projeto às diretrizes de políticas públicas do atual governo federal, com destaque à valorização do planejamento governamental estratégico pautado pela participação social, pela visão territorial e pela transversalidade do planejamento público e da política ambiental, assim como à meta de alcançar o desmatamento zero da Amazônia até 2030.

A seção “2. Condicionantes Socioambientais na Fase de Planejamento” deste documento apresenta a posição da Rede Xingu+ em relação a questões relevantes sobre a retomada do projeto da Ferrogrão as quais têm sido debatidas no âmbito do GT Ferrogrão, especialmente em relação às propostas da INFRA S.A, apresentadas em 7 de fevereiro de 2024.

1. PREMISSA FUNDAMENTAL A RESPEITO DA ADI 6.553 E DESDOBRAMENTOS ADMINISTRATIVOS

A tese constitucional que embasa a ADI 6.553 é de que medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República, conforme o precedente na ADI 4.717 (Rel. Min. Cármen Lúcia), julgada por unanimidade em 05 de abril de 2018. No caso da ADI 6.553, o Ministro relator Alexandre de Moraes proferiu decisão liminar em 15 de março de 2021, reconhecendo a existência do *fumus boni iuris*² e do *periculum in mora*³, ao afirmar que

No caso sob análise, considerada a aparente redução do patamar de proteção ambiental decorrente da exclusão de cerca de 862 hectares do Parque Nacional do Jamaxim, bem como o fato de que a edição de medidas provisórias não satisfaz a exigência de lei em sentido formal para a alteração ou modificação de matéria que a Constituição Federal submeteu a regime mais rígido e estável, afigura-se necessário reconhecer a plausibilidade do risco de que a Medida Provisória 758/2016, convertida na Lei 13.452/2017, venha a produzir efeitos irreversíveis que, posteriormente, não poderiam ser alcançados por eventual declaração de inconstitucionalidade.⁴

² “Fumaça do bom direito”, a plausibilidade do direito demandado, usada como requisito ou critério para a concessão de medidas liminares

³ “Perigo na demora”, ou seja, o risco de que a demora na decisão pode causar danos irreversíveis.

⁴ Decisão. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.553 DISTRITO FEDERAL. Rel. Min Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. 15 de março de 2021.

Na decisão proferida em 31 de maio de 2023, o ministro relator manteve a suspensão da eficácia da Lei nº 13.452/2017, à qual foi convertida a MP que desafetou o PARNA do Jamanxim. Em suas razões, o ministro destacou o potencial papel estruturante da Ferrogrão para o escoamento da produção econômica; e ponderou que a redução do patamar de proteção ambiental resultante da lei impugnada poderia produzir efeitos irreversíveis, mesmo que fosse posteriormente declarada inconstitucional. Contudo, o ministro também autorizou a retomada da análise dos estudos e processos administrativos relacionados à Ferrogrão, condicionando-se qualquer execução à autorização judicial do Supremo Tribunal Federal para prévia aferição do cumprimento das condicionantes legais, em especial as socioambientais⁵.

Sendo assim, em 5 de junho de 2023, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária do Tribunal de Contas da União, no âmbito do processo de desestatização TC 025.756/2020-6, solicitou esclarecimentos ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres acerca dos estudos da Ferrogrão encaminhados ao TCU, tendo em vista as mudanças ocorridas no setor ferroviário, tais como a autorização para a extensão da Malha Norte e a Lei nº 14.273/2021, e as condicionantes impostas pela decisão do STF. O órgão técnico do TCU solicitou à ANTT e ao Ministério dos Transportes para que no prazo de 5 dias se manifestassem acerca das atualizações necessárias aos estudos da Ferrogrão.

Em resposta encaminhada em 20 de junho de 2023, o Ministério dos Transportes e a ANTT apontaram a *“necessidade de elaboração de um diagnóstico que contemple as questões técnicas tratadas nos estudos, avalie o estágio atual das condicionantes socioambientais inerentes ao empreendimento e indique as pendências e providências a serem tomadas previamente ao processo licitatório, em especial no que concerne às questões indígenas”*. Por esses motivos, em 12 de julho de 2023, o ministro relator Aroldo Cedraz do TCU determinou o sobrestamento do processo até o encaminhamento do diagnóstico proposto.

Já no âmbito da ADI nº 6553, diante do que considerou como avanços nos diálogos sobre a controvérsia, em despacho divulgado em 20 de setembro de 2023 (publicado no dia seguinte, 21 de setembro), o ministro relator Alexandre de Moraes determinou a suspensão

⁵ Despacho. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.553 DISTRITO FEDERAL . rel. Min. Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. 31 de maio de 2023.

do processo pelo prazo de 6 meses, "a fim de que se conclua os estudos e as atualizações sugeridos na Petição 11706"⁶. Essa petição resultou dos trabalhos conduzidos pelo Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF), nos meses de junho e julho de 2023 – e da qual não se tem conhecimento, apesar de requerido por parte do Instituto Kabu nos autos da ADI.

Em face da decisão do ministro Alexandre de Moraes, a Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama encaminhou à Procuradoria Federal Especializada (PFE) do órgão uma consulta acerca da possibilidade de retomada do processo administrativo de licenciamento ambiental e do tratamento a ser dado aos documentos relativos à área de desafetação do Parque do Jamaxim. De sua parte, a PFE atestou a suspensão da ação constitucional, asseverando não haver obrigações impostas ao Ibama que impeçam o prosseguimento do licenciamento ambiental. Contudo, a procuradoria manteve a posição manifestada anteriormente, de que a análise do órgão ambiental não deve considerar o ato de desafetação contestado na ADI 6553 — prejudicando, portanto, a análise do EIA/RIMA protocolado⁷.

Por iniciativa do Ministério dos Transportes foi criada, por meio da Portaria nº 994, de 17 de outubro de 2023, um Grupo de Trabalho para acompanhamento da estruturação do projeto EF-170 (“GT Ferrogrão”) e recebimento de sugestões, sob coordenação da Subsecretaria de Sustentabilidade do Ministério dos Transportes⁸. A Rede Xingu+ é ente convidado da sociedade civil nessa instância, junto com Instituto Kabu e PSOL. Entre os meses de novembro de 2023 e fevereiro de 2024, o GT realizou reuniões com a presença de diversos especialistas, representantes de associações indígenas e movimentos sociais⁹, além de órgãos do governo como o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI),

⁶ Despacho. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.553 DISTRITO FEDERAL . rel. Min. Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. 11 de setembro de 2023.

⁷ “Como responsável pelo projeto Ferrogrão (EF-170) informou não ser possível dar continuidade ao processo de licenciamento, levando-se em conta o traçado do empreendimento sem a alteração dos limites do Parque Nacional do Jamaxim, é razoável concluir que o protocolo do EIA/RIMA com essa adequação resta prejudicado.” COTA n. 00091/2023/DALIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

⁸ Portaria nº 994 de 17 de outubro de 2023, disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-994-de-17-de-outubro-2023-517074154>

⁹ A comunicação oficial junto ao GT pode ser realizada por meio do e-mail gt.ferrograo@transportes.gov.br. A Rede Xingu+ disponibiliza as apresentações realizadas no GT Ferrogrão na página Ferrogrão do Observatório De Olho no Xingu: <https://xingumais.org.br/obra/ferrograo-ef-170-trecho-sinop-mt-miritituba-pa>.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), além dos próprios Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e INFRA S.A.

Conforme mencionado anteriormente, a seção “2. Condicionantes Socioambientais na Fase de Planejamento” deste documento apresenta a posição da Rede Xingu+ em relação às propostas da INFRA S.A., apresentadas na 3ª Reunião do GT, realizada em 7 de fevereiro de 2024.

Não obstante, em razão da proximidade do prazo de suspensão da ADI 6.653, 19 de março de 2024, a Rede Xingu+ considera fundamental manifestar sua concordância com a premissa contida no centro da ADI 6.553. É incontestável que a Ferrogrão passará pela área desafetada inconstitucionalmente do PARNA do Jamanxim. Diante da plausibilidade jurídica (decisão unânime do Plenário do STF, na ADI 4.117), resta evidente que a Constituição permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social

2. CONDICIONANTES SOCIOAMBIENTAIS NA FASE DE PLANEJAMENTO

Na 3ª reunião do Grupo de Trabalho da Ferrogrão, em 7 de fevereiro de 2024, a INFRA S.A. apresentou devolutiva a respeito das contribuições apresentadas pela Rede Xingu+ em julho e dezembro de 2023¹⁰. A presente seção discute a divergência de caráter geral subjacente entre as propostas da Rede Xingu+ e da INFRA S.A. no que diz respeito à **distribuição de condicionantes socioambientais entre a fase de planejamento do projeto da Ferrogrão e a fase de licenciamento ambiental.**

2.1 DA PROPOSTA DA INFRA S.A.

A INFRA S.A. defende que a análise de viabilidade ambiental do projeto Ferrogrão é objeto exclusivo do procedimento de licenciamento ambiental, mais detidamente da análise que subsidia a emissão de Licença Prévia. Nesse sentido, a avaliação de impacto ambiental (AIA) do projeto está contida no Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), já elaborado a partir de Termo de Referência definido pelo órgão ambiental licenciador — no caso, o IBAMA. A proposta da INFRA S.A. é de que o EIA-RIMA protocolado seja atualizado de forma a contemplar tanto a análise de compatibilidade com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) quanto a análise de impactos cumulativos, ambas solicitadas pela Rede Xingu+.

Dessa forma, para a INFRA S.A., as solicitações da Rede Xingu+ relacionadas à análise de compatibilidade do PPCDAm e avaliação de impactos cumulativos devem se dar inteiramente no âmbito do EIA-RIMA, sendo recepcionadas, portanto, apenas no processo de licenciamento ambiental. Disso decorre que, segundo a empresa, a referida avaliação não deve ser objeto do Componente Ambiental dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) do projeto. Com relação à realização de programas e/ou ações do PPCDAm, a INFRA S.A. sugere a “análise da possibilidade de inclusão de programa(s) e/ou ações alinhados ao PPCDAm na modelagem da concessão”, cujas possíveis implicações são discutidas mais adiante.

¹⁰ Documentos e apresentações realizadas no âmbito do GT Ferrogrão estão disponibilizadas pela Rede Xingu+ em: <https://xingumais.org.br/obra/ferrograo-ef-170-trecho-sinop-mt-miritituba-pa>

A INFRA S.A., por outro lado, acata as sugestões da Rede Xingu+ quanto à necessidade de inclusão do terminal intermediário de Matupá (MT) tanto no Caderno Ambiental do EVTEA, quanto no EIA-RIMA. Além disso, recepciona a proposta de realizar análise socioeconômica de custo-benefício de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo [Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura - Guia ABC](#). As propostas da INFRA S.A. em resposta às solicitações da Rede Xingu+, podem ser visualizadas no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Propostas Rede Xingu+ (dez/2023) e INFRA S.A. (fev/2024)

Propostas Rede Xingu+ (versão dezembro/2023)	Propostas INFRA S.A (versão fevereiro/2024)	
1. Atualização dos Estudos Técnicos da Ferrogrão		
i. Novas diretrizes de políticas públicas federais, com destaque para o combate ao desmatamento na Amazônia priorizado no PPCDAm 5ª fase	1. Desmatamento PPCDAm	Aprofundamento da análise de compatibilidade do projeto com o PPCDAm no âmbito do EIA-RIMA
		Análise da possibilidade de inclusão de programa(s) e/ou ações alinhados ao PPCDAm na modelagem da concessão
ii. Previsão de estação intermediária da Ferrogrão em Matupá/MT	2. Terminal Matupá	Revisão do caderno ambiental do EVTEA para considerar o Terminal de Matupá, em sede de análise socioambiental preliminar
		Revisão do EIA-RIMA para considerar o Terminal de Matupá em eventual redefinição das áreas de influência do empreendimento
iii. Dimensionamento de impactos cumulativos e a redefinição de área de influência para avaliação de viabilidade socioeconômica	3. Impactos Sinérgicos e Cumulativos	Aprofundamento da análise de impactos sinérgicos e cumulativos no âmbito do EIA-RIMA
iv. Avaliação de riscos climáticos	4. Projeção de Demanda	Considerando que o EVTEA se vale de metodologias consagradas e dados oficiais para a composição de projeções, e que o risco de demanda será do futuro concessionário, entende-se pela desnecessidade de ajuste em relação a esse tópico
v. Custos socioambientais e análise distributiva entre partes interessadas	5. Análise ACB	O EVTEA incorporará uma análise nos termos do Guia ACB, em nível de detalhes e metodologia compatíveis com a natureza do estudo

2. Priorização de Políticas Públicas e Ações do PPCDAm - 5ª Fase na área de influência da Ferrogrão		
Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas	1. Desmatamento - PPCDAm	Análise da possibilidade de inclusão de programa(s) e/ou ações alinhados ao PPCDAm na modelagem da concessão
Consolidação e Gestão de Áreas Protegidas		
Elaboração e execução de Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação		
Identificação, reconhecimento e proteção de lugares de importância cultural dos povos indígenas	[Não houve devolutiva formal]	
3. Efetivação da Participação Social		
Realização de Consulta Livre, Prévia e Informada junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais	[Não houve devolutiva formal]	
Realização de procedimentos de engajamento significativo das partes interessadas		

Em síntese, a partir da apresentação realizada, depreende-se que, para a INFRA S.A., a análise de “viabilidade ambiental” do empreendimento é objeto exclusivo do procedimento de licenciamento ambiental. Segundo a empresa, o “Estudo de Viabilidade”, que motiva a tomada de decisão de investimento, deve apresentar apenas uma “análise socioambiental preliminar” que não se confunde com a análise de “viabilidade ambiental” que ocorre no licenciamento ambiental.

2.2 DO ENTENDIMENTO DA REDE XINGU+

Para a Rede Xingu+, os estudos de viabilidade do projeto da Ferrogrão devem abarcar **“estudos socioambientais preliminares” atrelados à decisão de investimento — o que não se confunde com as decisões do licenciamento ambiental.** Em outras palavras, a atualização do EVTEA do projeto Ferrogrão, que deve atestar sua viabilidade não apenas financeira como socioeconômica¹¹, deve necessariamente **conter estudos socioambientais com objetivos diferentes da avaliação de impacto ambiental realizada no âmbito do**

¹¹ Sobre a diferença entre a viabilidade financeira e socioeconômica de um projeto de investimento em infraestrutura, ver Guia Geral de Análise Custo-Benefício de Investimento em Infraestrutura, p. 31.

licenciamento ambiental. Consequentemente, a Rede Xingu+ entende que devem ser estabelecidas **condicionantes socioambientais relacionadas à decisão de investimento, diferentes das condicionantes definidas no âmbito do licenciamento ambiental.** .

A necessidade de estudo socioambiental preliminar atrelado aos EVTEA está previsto pela própria INFRA S.A., conforme apontado anteriormente. No entanto, para a INFRA S.A., a importância atribuída a este estudo socioambiental preliminar - e suas recomendações - à motivação da decisão de investimento é secundária, considerando que, para a INFRA S.A., a avaliação de quesitos relacionados à avaliação de viabilidade socioambiental é função do licenciamento ambiental. Para a Rede Xingu+, por outro lado, esse conjunto de estudos socioambientais preliminares é primordial para a motivação da decisão de investimento relacionada ao projeto da Ferrogrão, pelas razões expostas a seguir.

Primeiramente, pelo fato de a Ferrogrão **ter sido incluída no portfólio de projetos estratégicos do Planejamento Integrado de Transportes** (Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020) **sem os devidos estudos socioambientais condizentes com a etapa de “análise de pré-viabilidade” prevista no Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT).**

O projeto da Ferrogrão foi incluído no Plano Nacional de Logística 2035 e se encontra novamente na **fase de estudos técnicos para estruturação de plano de concessão antes que se tenha finalizado o PSTT**, que é a peça de planejamento em nível tático **responsável por definir a carteira de empreendimentos do planejamento de transportes até 2035:**

- (a) para o planejamento de transportes em **nível estratégico**, destaca-se o desenvolvimento do **Plano Nacional de Logística - PNL**, responsável por elencar as principais necessidades e oportunidades da rede viária federal [...]
- (b) a partir dos resultados do planejamento setorial estratégico, **as peças de planejamento em nível tático - consubstanciadas nos planos setoriais, específicos por modo de transporte - buscam definir quais empreendimentos e/ou iniciativas podem ser levadas a cabo** para fins de saneamento das necessidades e oportunidades suscitadas pelo PNL, culminando em uma previsão

das ações (empreendimentos ou iniciativas) classificadas em termos de prioridades e natureza de financiamento (público ou privado)

Despacho nº 56/2023/CPLAN-SNTR/CGOP/DOP-SNTR/SNTR

A elaboração do PSTT prevê a “realização de análise de pré-viabilidade dos empreendimentos/ações estudadas”, sendo indicada a utilização dos casos estratégico e econômico do Modelo de Cinco Dimensões. A partir da análise de pré-viabilidade e de análise de cenários é que poderiam ser feitas a seleção e priorização dos projetos de investimento em infraestrutura para composição do Plano Setorial:

Para os projetos de infraestrutura pré-selecionados, é importante que seja feita uma análise de pré-viabilidade. As metodologias para essa análise poderão ser definidas pela secretaria responsável pela elaboração do Plano Setorial, sendo necessário que o resultado possibilite comparar de maneira objetiva as opções estudadas. **Contudo, de forma a tornar as metodologias mais compatíveis com as orientações do Governo Federal, sugere-se a utilização do Guia Prático de Análise Custo-Benefício, apresentado em 2020, pelo Ministério da Economia, particularmente quanto aos casos estratégico e econômico do Modelo de Cinco Casos (Five Case Model), mencionada no citado documento. [...]**

Dessa maneira, **partindo das análises de cenários e de pré-viabilidade** mencionadas nos parágrafos anteriores, **poderá ser feita a priorização dos investimentos em infraestrutura elencados nos Planos Setoriais.**

Planejamento Integrado de Transportes do Planejamento Tático Federal de Transportes: Guia de Orientações¹²

A contradição existente entre o desenvolvimento paralelo entre o PSTT e o projeto da Ferrogrão, quando o segundo deveria ser resultado do primeiro, demonstra a fragilidade da governança do investimento em infraestrutura no Brasil, apesar da edição das recentes normas que disciplinam o PIT e outros processos relacionados a investimentos em

infraestrutura¹³. Considerando o “Modelo de Cinco Dimensões”¹⁴, pode-se dizer que a Ferrogrão pulou diversas etapas fundamentais da estruturação de propostas de investimento em infraestrutura.

[...] cabe expor que os diferentes níveis federativos no Brasil possuem diferentes modelos decisórios para projetos de infraestrutura. **Em escala Federal, por exemplo, ainda não há um modelo consolidado e plenamente definido para a aprovação de projetos de investimento em infraestrutura, independente da modalidade de contratação.** Hoje tais projetos são decididos de maneira descentralizada e não padronizada pelo poder executivo (Casa Civil, Ministério da Economia e Ministérios Setoriais) com forte influência do poder legislativo [...]

No Brasil há a necessidade de desenvolvimento ou aprimoramento de modelos de governança para os investimentos em infraestrutura.¹⁵

Convém destacar que o PNL 2035 foi objeto de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (“TCU”) realizada em 2021 (Acórdão 1472/2022-Plenário), e o PIT foi objeto de fiscalização pelo Tribunal (Acórdão 2519/2023). Os achados do Acórdão 2519/2023 foram:

1. **Desconexão entre o planejamento e as decisões - risco de desperdício de recursos públicos (Achado 1);**
2. **Falhas de Transparência e Participação Social Pós PNL (Achado 2);**
3. **Carteiras de projetos são decididas de forma segregada: sem considerar os corredores logísticos intermodais (Achado 3);**

¹³ Conforme Despacho nº 41/2023/CGPLAN/GAB-SFPLAN/SE

¹⁴ Baseado em: Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura - Modelo de Cinco Dimensões: Adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro. Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf>

¹⁵ Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura - Modelo de Cinco Dimensões: Adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro. Ministério da Economia, 2022. p. 101. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf>

4. A Governança do Plano Aeroviário Nacional é uma boa prática que merece ser reconhecida e difundida (Achado 4);
- 5. Desestruturação da governança federal de investimentos em infraestrutura (Achado 5)**

Os achados 1, 2, 3 e 5 do Acórdão 2519/2023 do TCU guardam relação com o caso da Ferrogrão, a partir do qual se observa que o planejamento setorial simplesmente **pulou uma importante fase** da governança do investimento em infraestrutura de transportes terrestres, o que faz com que **o atual momento de estruturação do projeto da Ferrogrão acumule passivo de avaliação de pré-viabilidade socioambiental no nível tático do PIT.**

Utilizando como referência o ciclo do Modelo de Cinco Dimensões, vê-se que nesse instrumento estão previstas pelo menos **quatro ações que guardam total coerência com o que estaria contido em uma avaliação de pré-viabilidade socioambiental.** Na Ação 1 “Descreva o projeto, seu contexto estratégico e objetivos estratégicos” prevê-se a definição dos objetivos estratégicos da Proposta Inicial de Investimento alinhados a objetivos em “questões sociais, ambientais, culturais, geográficas, éticas e políticas”. A Ação 1 também destaca o papel da participação social efetiva para o desenvolvimento da PII, prevista formalmente ao final de etapas das dimensões estratégica, econômica e gerencial:

A infraestrutura inclusiva aumenta a inclusão social e garante que nenhum indivíduo, comunidade ou grupo social seja excluído ou seja impedido de se beneficiar de uma melhor infraestrutura[...]

Uma infraestrutura eficiente e que funcione bem pode promover a inclusão ao expandir o acesso a serviços vitais e melhorar as oportunidades econômicas para todos. Supõe-se frequentemente que o investimento em infraestrutura irá desencadear, automaticamente, o crescimento econômico que beneficiará os mais pobres; no entanto, se as necessidades de todas as pessoas não forem consideradas durante e na entrega do projeto de infraestrutura, existe o risco de que segmentos da sociedade possam ser excluídos ou afetados negativamente;. [...]

Para garantir que os projetos de infraestrutura sejam inclusivos, **todos os segmentos da sociedade e uma ampla variedade de comunidades precisam ser consultados sobre o impacto dos projetos de infraestrutura propostos. Isso deve ocorrer ao desenvolver a Dimensão Estratégica ao serem consultadas as principais partes interessadas durante os workshops estratégicos, seguido pelas avaliações sociais e ambientais complementares na Dimensão Econômica, e ser revisto no processo de engajamento das partes interessadas na Dimensão Gerencial [...]**¹⁶

Na dimensão estratégica da PII, a Ação 4 “Descreva os benefícios públicos, riscos, restrições e dependências do projeto” prevê a identificação desses fatores “em alto nível” em cada estágio do ciclo de vida do projeto:

i. O objetivo desta Ação é **identificar, em alto nível:**

- os benefícios que o projeto alcançará através do processo de desenvolvimento do projeto (por exemplo, empregos na área de construção que serão criados), e através da entrega e conclusão do projeto (por exemplo, empregos de longo prazo ligados a manutenção), incluindo o nível de ambição esperado do projeto de acordo com a Estrutura de Gênero e Inclusão (Anexo 4);
- **os riscos estratégicos de alto nível que o governo precisa reconhecer e encontrar maneiras de gerenciar/mitigar precocemente, incluindo riscos ambientais e sociais;**
- questões que podem restringir o desenvolvimento do projeto e, portanto, precisam ser tratadas; e
- **fatores dos quais o projeto pode ser dependente (por exemplo, outros programas governamentais, projetos ou mudanças de políticas).**¹⁷

Nos estágios iniciais de desenvolvimento do projeto, é provável que não seja possível produzir uma análise detalhada dos riscos. No

¹⁶ Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura - Modelo de Cinco Dimensões: Adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro. Ministério da Economia, 2022. p. 40, 41.

¹⁷ Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura - Modelo de Cinco Dimensões: Adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro. Ministério da Economia, 2022. p. 46

entanto, **você será capaz de identificar os riscos de alto nível que podem ocorrer em cada estágio do ciclo de vida do projeto** e sobre os quais o Conselho do Projeto e Conselho do Programa precisam estar cientes. Isso inclui **quaisquer riscos ambientais e sociais que podem levar a impactos adversos e que podem resultar em atrasos, aumentar custos, prejudicar a reputação e causar desconfiança pública.**¹⁸

Já na Dimensão Econômica da PII¹⁹ adaptada à realidade brasileira, a “Ação 5 - Defina os Fatores Críticos de Sucesso” prevê a avaliação de Fatores Críticos de Sucesso à luz do Plano Plurianual (PPA) ao “identificar a compatibilidade entre as diretrizes, objetivos e metas vigentes estabelecidas no PPA que tratam de infraestrutura ou oferta de serviços objeto da Proposta de Investimento a ser desenvolvida”²⁰.

Ainda na Dimensão Econômica, a “Ação 7: Defina o escopo de Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos e outros” apresenta o planejamento de uma Avaliação de Impacto Ambiental e Social (AIAS) “a fim de identificar e avaliar os riscos e impactos ambientais, incluindo mudanças climáticas e emissões de gases de efeito estufa/ carbono, economia circular, e riscos sociais, impactos e oportunidades para ajudar na tomada de decisão”. É requisito mínimo que sejam observadas as normas nacionais e subnacionais para avaliação de riscos ambientais e sociais e de impacto. No entanto, a etapa de “Delimitação de Escopo” (da ação 7 do Modelo de Cinco Dimensões) prevê um escopo “acordado” e termos de referência para realização de estudos e avaliações adicionais, demonstrando que o escopo de estudos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) deve ser informado “pela natureza e escala do projeto, e pela presença de fatores ambientais e sociais de alto risco identificados durante o processo de delimitação de escopo (...)”, não estando restrito às determinações da AIA realizada no âmbito do licenciamento ambiental:

Um **escopo acordado** para a Avaliação de Impacto Ambiental e Social para cada opção adotada, que deve incluir uma **compreensão**

¹⁸ Ibidem, p. 47

¹⁹ A dimensão econômica da PII pode utilizar de informações de uma Análise Custo-Benefício Preliminar, conforme Guia ACB “visto que o projeto ainda carece de informações consolidadas para o desenvolvimento de uma ACB completa”. Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura - Modelo de Cinco Dimensões: Adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro. Ministério da Economia, 2022. p. 53

²⁰ Ibidem

preliminar dos potenciais riscos e impactos ambientais e sociais que a opção pode ter, descritos em um relatório de delimitação do escopo. O relatório de delimitação do escopo deve incluir Termos de Referência detalhados para a avaliação. Estes Termos de Referência devem estabelecer os riscos e impactos que foram identificados durante a delimitação do escopo que requerem a realização de **estudos e avaliações adicionais.**²¹

O passivo de avaliação de pré-viabilidade socioambiental da proposta de investimento Ferrogrão é a própria “Desestruturação da governança federal de investimentos em infraestrutura”, achado 5 da fiscalização do PIT (Acórdão 2519/2023 do TCU). Como resultado, observa-se uma **completa ausência de instrumento de gestão pública integrada de riscos e impactos socioambientais do planejamento de infraestrutura**, exemplificada no caso em tela pela **inexistência de planejamento de políticas públicas integradas e de programas e/ou ações antecipatórias e de gestão territorial coordenadas para lidar com os riscos e impactos regionais do “Corredor Logístico Estratégico Norte: Eixo Tapajós”, chamado pela Rede Xingu+ de Corredor Logístico Tapajós-Xingu.**

Este papel foi outrora imbuído ao “Plano BR-163 Sustentável” (Decreto nº 6.290, de 6 de dezembro de 2007, revogado pelo Decreto nº 10.346, de 11 de maio de 2020), um Plano de Desenvolvimento Sub-Regional, instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que buscava articular políticas públicas para lidar com os territórios que recepcionariam a pavimentação da BR-163 no sudoeste do estado do Pará. Embora o Plano BR-163 Sustentável tenha tido sucesso com a criação de Corredores Ecológicos de Áreas Protegidas na região, não foi integralmente implementado, tendo sido abandonado antes da inauguração da rota logística de escoamento pela região de Itaituba (PA), em 2014. Em decorrência disso, o projeto da Ferrogrão ou qualquer nova proposta de investimento localizada na região **acumulará passivos de mais de 10 anos decorrentes da ausência de instrumento de gestão pública integrada de riscos e impactos socioambientais do Corredor Logístico Tapajós-Xingu.**

Para além da reflexão provocada ao se observar as determinações do próprio PIT, PSTT e o Modelo de 5 Dimensões adaptado ao contexto brasileiro, o fato é que atrelar

²¹ Ibidem, p. 69

estudos e condicionantes socioambientais ao licenciamento ambiental e ao planejamento do projeto de investimento em infraestrutura produzem resultados diferentes. Para a Rede Xingu+, essas diferenças podem ser apresentadas da seguinte forma: i) processo e decisão administrativa receptora dos estudos socioambientais; ii) *scoping*; e iii) distribuição de responsabilidades pelo atendimento das condicionantes socioambientais.

Primeiramente, cumpre reconhecer que o licenciamento ambiental é o único instrumento legal regulamentado existente para a gestão de impactos socioambientais considerados significativos de projetos de infraestrutura, e é imprescindível para determinar “se” e “como” um empreendimento pode ser instalado e operado de forma condizente à legislação ambiental. O licenciamento ambiental é instrumento fundamental da política ambiental e atua promovendo projetos ambientalmente menos agressivos.

No entanto, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) que ocorre no âmbito do licenciamento ambiental tem por objetivo informar a decisão do órgão ambiental acerca da emissão de licenças ambientais para empreendimentos individuais ou similares. O licenciamento ambiental e, portanto, a AIA a ele relacionado, não possui atribuição na motivação de decisões do âmbito da política de transportes, como as decisões relacionadas ao planejamento setorial, estratégico e tático, no qual se inclui a estruturação de propostas de investimentos em infraestrutura.

Empiricamente, o licenciamento ambiental tampouco motiva a decisão de investimento. Os resultados dos estudos de impacto ambiental do licenciamento ambiental deveriam subsidiar propostas intermediárias e completas de investimento, como a partir da realização de Análise Custo-Benefício Completa, a qual deveria ser requisito para a tomada de decisão de investimento. Mas não é o que acontece no setor de transportes. No próprio caso da Ferrogrão, o plano de outorga foi encaminhado ao TCU em 2021 antes de qualquer manifestação do IBAMA relacionada à emissão de Licença Prévia.

Nesse sentido, os estudos de impacto ambiental do licenciamento ambiental e os estudos socioambientais do planejamento estratégico (ou planejamento de longo prazo) e tático da política de transportes (ou estruturação de proposta de investimento) objetivam informar decisões públicas diferentes. O EIA-RIMA informa “se” e “como” um empreendimento pode ser instalado e operado de forma condizente à legislação ambiental. Os

estudos socioambientais preliminares do planejamento informam “qual” a melhor política e proposta de investimento do ponto de vista do “custo de oportunidade socioambiental”, considerando objetivos estratégicos e premissas como a “infraestrutura sustentável”.

O *scoping* é uma etapa determinante de qualquer estudo socioambiental e define a abrangência e a profundidade dos estudos a serem feitos, assim como a área de estudo²². No caso de uma avaliação de impactos cumulativos, requisitada pela Rede Xingu+ para o caso da proposta Ferrogrão, o *scoping* definirá se esta consiste em uma avaliação de impactos incrementais de um único projeto ou uma avaliação de âmbito regional.

No caso das decisões do planejamento da política de transportes, deveriam ser exigidos estudos socioambientais preliminares em nível estratégico e tático, utilizando-se análise de abrangência ampla com vistas a avaliar potenciais impactos à mesma escala dos resultados esperados do Plano Nacional de Logística e dos planos setoriais, considerando suas propostas de portfólio de projetos, outras políticas públicas e atividades econômicas.

No âmbito do planejamento de longo prazo ou estratégico, deveria ser exigida uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), com objetivo de avaliar componentes socioambientais à escala nacional com a implementação do Plano Nacional de Logística, de forma a subsidiar a tomada de decisão a ele relacionada. Por exemplo, a AAE condizente com o PNL deveria oferecer reflexões para as seguintes perguntas relacionadas ao contexto da proposta da Ferrogrão: “A estratégia de Corredores Logísticos do “Arco Norte” é a melhor alternativa para o aprimoramento da matriz nacional de transportes e logística do ponto de vista socioambiental? *Realizar investimentos em infraestrutura no Corredor Logístico Estratégico Norte - Eixo Tapajós é a melhor forma de saneamento de necessidades e aproveitamento das oportunidades da matriz nacional de transportes do ponto de vista socioambiental? Realizar investimentos em infraestrutura no Corredor Logístico Estratégico Norte - Eixo Tapajós é compatível com as diretrizes políticas de sustentabilidade e políticas públicas como o PPCDAm?*

Já no âmbito do planejamento tático da política pública, como no Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT), deveriam ser realizadas análises com abrangência geográfica

²² Sánchez, L.E. *Avaliação de Impactos Cumulativos: Guia de Aula*. Curso ministrado no 6º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto, São Carlos, 2023.

regionais, como por meio de Estudo de Impactos Cumulativos (EIC) Regional, que considera portfólio de projetos, assim como outros planos ou programas, “atividades, reguladas ou não, do passado, do presente e de um futuro razoavelmente previsível da região”²³. Um estudo socioambiental de abrangência regional com objetivo de informar a análise de pré-viabilidade da proposta inicial da Ferrogrão no PSTT deveria oferecer informações para os seguintes exemplos de perguntas: *Quais os impactos cumulativos dos empreendimentos do Corredor Logístico Xingu-Tapajós e da proposta de investimento da Ferrogrão sobre determinadas componentes socioambientais (“VEC”), como por exemplo, terras indígenas? As “VECs” da região de localização do Corredor Logístico Xingu-Tapajós têm condições de receber um investimento em infraestrutura considerando impactos cumulativos em escala regional? Quais ações - empreendimentos e iniciativas - devem ser priorizadas para o saneamento das necessidades e aproveitamento das oportunidades do Corredor Logístico Tapajós-Xingu desde a perspectiva socioambiental?*

Verifica-se que, em termos de escopo, os estudos socioambientais preliminares do planejamento e o EIA-RIMA do licenciamento ambiental oferecem enfoques bastante distintos, destacando-se a questão da escala espacial e, portanto, do nível de profundidade do dimensionamento dos impactos e componentes que são analisados em cada um dos estudos.

Finalmente, mesmo que o EIA-RIMA incorpore análises amplas sobre impactos cumulativos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu e compatibilidade do projeto com o PPCDAm, ainda assim haverá um problema com relação à distribuição de responsabilidades pelo atendimento das condicionantes socioambientais.

Perante o órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental, a responsabilidade pelo atendimento de condicionantes ambientais estabelecidas nas licenças ambientais é exclusiva do responsável legal pelo empreendimento licenciado. Isso quer dizer que mesmo que o EIA-RIMA conclua pela necessidade de políticas públicas e/ou ações antecipatórias como forma de prevenir, mitigar ou compensar impactos cumulativos de escala regional, essas não poderão ser exigidas enquanto condicionantes socioambientais nas licenças ambientais.

²³ Sánchez, L. E. Impactos ambientais de grandes obras de infraestrutura: Desafios metodológicos. Apresentação à 2ª Reunião do “Grupo de Trabalho Ferrogrão”, Ministério dos Transportes. 21 de dezembro de 2023

A experiência do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte demonstrou que, apesar do diagnóstico correto sobre a necessidade de ações antecipatórias por parte do poder público para preparação dos territórios que receberiam o empreendimento, a alocação dessas ações - como por exemplo a regularização fundiária de territórios indígenas - como condicionantes ambientais na Licença Prévia nº 342/2010 não surtiram qualquer efeito, dado que perante o IBAMA a única responsável pelo atendimento das condicionantes era a titular do processo de licenciamento ambiental, Eletrobrás.

Nesse sentido, a proposta da INFRA S.A de “Análise da possibilidade de inclusão de programa(s) e/ou ações alinhados ao PPCDAm na modelagem da concessão” apresenta alguma razoabilidade, uma vez que enxerga o próprio contrato de concessão enquanto instrumento possível para a atribuição de responsabilidades relacionadas a ações do Poder Público. Contudo, a proposta não contempla o estabelecimento de condicionantes socioambientais anteriores à concessão do projeto, como defendido pela Rede Xingu+. Exemplos disso são a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada, procedimento que subsidia a tomada de decisão de investimento por parte do Ministério dos Transportes (discutida na seção 5.), e as ações do PPCDAm na região de localização do Corredor Logístico Tapajós-Xingu (discutido na seção 4.)

Tampouco a proposta dialoga com os aprendizados das experiências pregressas com instrumentos de gestão pública integrada em regiões receptoras de grandes projetos de infraestrutura, como o já citado “Plano BR-163 Sustentável” e o “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável Xingu - PDRS-Xingu” (atual Decreto 10.729 de 23 de junho 2021), no contexto de implementação da UHE Belo Monte.

As experiências pregressas demonstram que a ausência ou má acomodação de condicionantes socioambientais entre as fases de planejamento e licenciamento ambiental de grandes projetos de infraestrutura, com a distribuição adequada de responsabilidades entre o setor público e o setor privado, resultam em processos de licenciamento ambiental “inchados” e morosos, que por sua vez atrasam cronogramas e resultam em custos econômicos não antecipados aos empreendedores.

Nesse sentido, a insistência na concessão da Ferrogrão com processo de licenciamento ambiental com alto risco de controvérsias e reclamações administrativas sobre questões que

deveriam ser dirimidas e acordadas na fase de planejamento - como, por exemplo, as questões relacionadas a ações antecipatórias de regularização fundiária - pode ocasionar **desistência de participantes com agenda de responsabilidade socioambiental robusta, contrariamente ao objetivo da Administração Pública de atrair os melhores candidatos, ou até mesmo leilão deserto.**

Em que pese eventual responsabilização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) ou do Ministério de Transportes (enquanto concedente do projeto da Ferrogrão) por eventuais condicionantes estipuladas no contrato de concessão, o instrumento capaz de realizar a gestão pública integrada de riscos e impactos regionais do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, com ou sem Ferrogrão, **deve ser transversal aos entes públicos com competências concretas para a execução desses programas e/ou ações antecipatórias e de gestão territorial necessários para lidar com impactos regionais.**

Nesse sentido, a abordagem da transversalidade da atuação governamental, presente no Plano Plurianual 2024-2027 (Lei nº 14.802/2024), é fundamental para lidar com o **problema complexo que é o conjunto de impactos de abrangência regional causados por grandes projetos de investimento em infraestrutura.** A abordagem da transversalidade e a própria Agenda Ambiental Transversal do PPA 2024-2027²⁴ devem ser diretrizes para a criação de instrumentos adequados para realização de programas e ações públicas integradas para gestão de riscos e impactos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu.

Entre as inovações do PPA está a criação das chamadas agendas transversais. Ou seja, uma nova abordagem de atuação governamental para lidar com problemas cuja solução depende da articulação de vários setores. Nos termos da Lei nº 14.802, de 2024, a agenda transversal consiste em um:

Conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que

²⁴ Agenda Transversal Ambiental PPA 2024-2027. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/relatorio-sintetiza-a-importancia-e-o-grau-de-transversalidade-da-agenda-ambiental-no-ppa-2024-2027/agente-transversal-meio-ambiente.pdf>

necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva.

[...]

A terceira finalidade [da Agenda Transversal Ambiental] é a de avançar na forma de governança das agendas. Isto é, definir responsáveis e atores relevantes que, por meio de projetos e atividades, criem métodos e instrumentos que possibilitem a integração das políticas públicas essenciais para a sustentabilidade ambiental.

Agenda Transversal Ambiental PPA 2024-2027

Em conclusão, diante das propostas da INFRA S.A. publicizadas em 07 de fevereiro de 2024, a Rede Xingu+ reitera o entendimento de que a proposta de investimento da Ferrogrão deve acomodar **estudos e condicionantes socioambientais na atual fase de planejamento, relacionados à decisão de investimento e pautadas pela visão da transversalidade das políticas públicas essenciais para a sustentabilidade ambiental, os quais são diferentes dos estudos e condicionantes definidos no âmbito do licenciamento ambiental.**

2.3 DAS CONDICIONANTES SOCIOAMBIENTAIS NA FASE DE PLANEJAMENTO EXIGIDAS PELA REDE XINGU+

Os Estudos Técnicos da Ferrogrão encaminhados pela ANTT e pelo então Ministério da Infraestrutura ao TCU em 13 de julho de 2020, apresentaram no “Caderno de Meio Ambiente: Ferrogrão: trecho Sinop/MT - Itaituba/PA Pós Audiência Pública”²⁵ a identificação de 6 (seis) “pontos de atenção socioambientais” relacionados à Ferrogrão:

- i) emissão e manutenção de licenças ambientais;
- ii) responsabilidade pela execução e custos das condicionantes ambientais (incluindo a compensação ambiental e o plantio compensatório);

²⁵ Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=72176>

- iii) o cumprimento da Convenção nº 169 da OIT;
- iv) a existência do Parque Nacional do Jamanxim;
- v) as desapropriações necessárias;
- vi) os passivos ambientais

O documento ainda apresentou a distribuição de responsabilidades e riscos relacionados aos “pontos de atenção socioambientais” identificados. Verifica-se que a distribuição de responsabilidades entre o Poder Concedente e o Concessionário advém das diretrizes da política pública, conforme reproduzido a seguir:

Reitera-se que **conforme diretriz de política pública**, a **responsabilidade do Poder Concedente fica restrita à:**

- a) Obtenção da Licença Prévia - LP; e
- b) Emissão da Declaração de Utilidade Pública (DUP).

Por outro lado, fica estabelecida, **conforme diretriz de política pública**, a **responsabilidade do Concessionário** por:

- a) Obtenção, manutenção e custos das autorizações necessárias à execução das obras da Ferrogrão;
- b) Cumprimento das condicionantes ambientais já existentes ou que vierem a ser exigidas pelos órgãos ambientais, e os custos delas decorrentes, ainda que a licença seja obtida ou tenha sido solicitada por terceiros;
- c) Custos para a obtenção da Licença Prévia;
- d) Solicitação, obtenção e custos da Licença de Instalação - LI, bem como gestão de eventuais retificações na licença;
- e) Execução e os custos de condicionantes ambientais;
- f) Prevenção, correção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental, construtivo, e por invasões da faixa de domínio, cujo fato gerador seja anterior ou posterior à data de assunção; e
- g) Execução da desapropriação e o eventual reassentamento, bem como os custos decorrentes de ambos.

Observa-se que algumas das condicionantes careceram de responsáveis, tais como o cumprimento da Convenção nº 169 da OIT e questão relacionada ao Parque Nacional do Jamanxim.

Em junho de 2023, a Rede Xingu+ lançou o documento “Condicionantes Socioambientais necessárias à continuidade dos processos administrativos relacionados à Ferrogrão (EF-170)”²⁶, no qual apresentava três considerações relacionadas aos “pontos de atenção socioambientais” então apresentados pela ANTT e antigo Ministério de Infraestrutura no EVTEA da Ferrogrão.

Em 21 de dezembro de 2023, a Rede Xingu+ realizou [apresentação](#) de uma segunda versão do documento na 2ª Reunião do GT Ferrogrão, ocasião na qual foram também realizadas apresentações de especialistas²⁷. Em 7 de fevereiro de 2024, na 3ª Reunião do GT Ferrogrão, além de novas apresentações de especialistas²⁸, ocorreu apresentação por parte da INFRA S.A. sobre respostas a questões suscitadas pela Rede Xingu+, assim como propostas de encaminhamento.

Assim, considerando as discussões ocorridas até o início de março de 2024 no âmbito do GT Ferrogrão, com destaque às propostas da INFRA S.A., apresentamos a seguir uma terceira versão das **três (3) considerações** da Rede Xingu+ acerca da retomada dos estudos, avaliação de viabilidade e decisão de investimento do projeto da Ferrogrão.

Ditas considerações continuam motivadas pela **necessidade de revisar o projeto da Ferrogrão em alinhamento às diretrizes atuais de políticas públicas do governo federal**, com destaque para o **compromisso em reduzir a perda da vegetação nativa na Amazônia e alcançar o desmatamento zero até 2030**, verificado no “Plano de Ação para Prevenção

²⁶ Disponível em:

https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/povos-indigenas-do-xingu-apresentam-condicionantes-socioambientais-para?utm_source=isa&utm_medium=&utm_campaign=

²⁷ Destacam-se as apresentações do Prof. Dr. Luiz Sánchez (POLI/USP), intitulada “Impactos ambientais de grandes obras de infraestrutura: Desafios metodológicos”, e do Sr. Daniel Thá (Kralingen Consultoria), intitulada “Riscos Climáticos no contexto da Ferrogrão”.

²⁸ Destacam-se as apresentações do Sr. Rodolfo Benevenuto (Global Hub Infrastructure), denominada “Avaliação socioeconômica de projetos de infraestrutura: Boas práticas internacionais”, do Sr. Cláudio Frischtak (Inter B), e da Sra. Elisângela Pereira Lopes (CNA), denominada “Ferrogrão: Ter ou não ter?”.

e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase (2023 a 2027)²⁹, e a abordagem da visão da transversalidade das políticas públicas essenciais para a sustentabilidade ambiental, presente na Agenda Transversal Ambiental do Plano Plurianual 2024-2027³⁰.

Ao final do documento, apresentamos **resumo das condicionantes socioambientais necessárias à continuidade dos processos administrativos da Ferrogrão, na fase de planejamento, assim como da distribuição de responsabilidades sobre essas condicionantes.**

²⁹ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase (2023 a 2027), disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/governo-lanca-plano-de-combate-ao-desmatamento-na-amazonia-e-anuncia-atos-ambientais>

³⁰ Agenda Transversal Ambiental do Plano Plurianual 2024-2027, disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/relatorio-sintetiza-a-importancia-e-o-grau-de-transversalidade-da-agenda-ambiental-no-ppa-2024-2027/agente-transversal-meio-ambiente.pdf>

3 DA NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DOS ESTUDOS TÉCNICOS DA FERROGRÃO

Trata-se da necessidade de atualização dos Estudos Técnicos³¹ que subsidiam os processos administrativos em trâmite na ANTT, no Ministério dos Transportes e no TCU, relacionados à Ferrogrão. Esses são datados de fevereiro a abril de 2020, tendo sido revisados pela ANTT após a finalização da Audiência Pública nº 014/2017, de acordo com as diretrizes determinadas pelo então Ministério da Infraestrutura.

A atualização dos Estudos Técnicos se faz necessária em decorrência de novas informações relevantes ao projeto — haja vista a defasagem informacional de três anos —, assim como da necessidade de correção de incongruências verificadas entre os estudos. Nesse sentido, em setembro de 2023, a empresa Estação da Luz Participações Ltda (“EDLP”) teve o contrato com a INFRA S.A. renovado para a atualização dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (“EVTEA”).

Nas versões anteriores do presente documento, a Rede Xingu+ elencou cinco eixos para a atualização dos Estudos Técnicos. Na presente versão, mantêm-se a divisão em cinco seções, renomeadas e acrescidas de comentários em reação às propostas da INFRA S.A., de 7 de fevereiro de 2024.

- i) Diretrizes Federais de Redução do Desmatamento na Amazônia Priorizado no PPCDAm 5ª fase;
- ii) Terminal intermediário da Ferrogrão em Matupá/MT;
- iii) Avaliação de Impactos Cumulativos de Âmbito Regional;
- iv) Avaliação de Risco Climático;
- v) Avaliação Socioeconômica de Custo-Benefício com Análise Distributiva

³¹ Todos os Estudos Técnicos integrantes do Plano de Outorga da concessão da Ferrogrão foram protocolados junto ao TCU pela ANTT e então Ministério da Infraestrutura em 10 de julho de 2020, estando disponíveis na plataforma digital “PARTIPANTT - Sistema de Participação Pública da ANTT”, na página referente ao processo de Audiência Pública 14/2017 da ANTT. Os Estudos Técnicos são: i. Caderno de Estudos de Demanda; ii. Caderno de Estudos Operacionais e de Capacidade; iii. Caderno de Estudos de Engenharia; iv. Caderno de Meio Ambiente; v. Avaliação Socioeconômica e vi. Caderno de Modelagem Econômico-financeira. Disponíveis em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>

3.1.1 Diretrizes Federais de Redução do Desmatamento na Amazônia Priorizado no PPCDAm 5ª fase

Tendo em vista a necessidade de atualizar os estudos técnicos da Ferrogrão à luz das diretrizes de políticas públicas federais estabelecidas pelo atual governo, faz-se necessário atentar particularmente para as ações contidas no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (“PPCDAm”) 5ª Fase (2023 a 2027)³².

O PPCDAm 5ª fase foi lançado em 05 de junho de 2023 pelo Governo Federal e congrega as ações interministeriais direcionadas para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal. O PPCDAm foi restabelecido pela Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento (Decreto nº 11.367 de 1º de janeiro de 2023), órgão colegiado vinculado à Casa Civil da Presidência da República — do qual o Ministro de Estado dos Transportes é membro.

Ao discutir a dinâmica atual de desmatamento da Amazônia, o PPCDAm 5ª Fase é explícito em relacionar o **processo de interiorização do desmatamento ao impacto direto de grandes obras de infraestrutura, assim como à consolidação da fronteira agrícola em Mato Grosso e à expectativa de ganho com invasão de terras públicas**³³. Para fazer frente a essa dinâmica, o Plano estabelece como um dos seus eixos de atuação o ordenamento fundiário e territorial da Amazônia (Eixo III):

Tendo esse contexto em perspectiva, o PPCDAm fortalecerá, em sua nova fase, as ações de ordenamento fundiário e territorial na Amazônia, em especial nas porções da região que concentram as maiores taxas de desmatamento, a partir do alcance de três objetivos:

- Objetivo 9. Garantir a destinação e a proteção das terras públicas não destinadas;

³² Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase (2023 a 2027), disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/governo-lanca-plano-de-combate-ao-desmatamento-na-amazonia-e-anuncia-atos-ambientais>

³³ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase (2023 a 2027), pg. 37.

- Objetivo 10. Ampliar e fortalecer a gestão das áreas protegidas;
- Objetivo 11. Alinhar o planejamento dos grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura com as metas nacionais de redução do desmatamento.³⁴

O reconhecimento de que grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura atuam como vetores expressivos de desmatamento na Amazônia embasa o Objetivo 11, supracitado, para o qual foram definidas 7 (sete) linhas de ação. Entre essas linhas se destacam o **desenvolvimento e a implementação de instrumentos de governança territorial para prevenção, controle e reparação do desmatamento nas áreas de influência de grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura (11.1.4)**, e a **compatibilização dos planos nacionais setoriais vigentes aos compromissos de redução do desmatamento (11.1.5)**. Sobre ambas é atribuída responsabilidade ao Ministério dos Transportes, além de outros órgãos federais.

Em relação a este último aspecto, e tendo em vista os compromissos nacionais de redução do desmatamento, o objetivo consiste em aprimorar a tomada de decisão acerca das grandes obras que incidem sobre a região, fortalecendo a avaliação prévia da viabilidade econômica e ambiental desses empreendimentos (11.1.1) e implementando uma estratégia de governança do território capaz de prevenir e mitigar o desmatamento e a emissão de gases de efeito estufa decorrentes da alteração da dinâmica territorial na área de influência dos grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura (11.1.4).³⁵

Importa notar que o projeto da Ferrogrão (EF-170) integra e portanto se insere na mesma região onde está localizado o "Corredor Logístico Estratégico Norte - Eixo Tapajós" — chamado pela Rede Xingu+ de "Corredor Logístico Tapajós-Xingu". Tal Corredor, como se sabe, consiste em um complexo de empreendimentos e equipamentos de infraestrutura e

³⁴ Id. p. 31

³⁵ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase (2023 a 2027), p. 72

logística, responsável pelas rotas de escoamento da produção graneleira de Mato Grosso pelos portos de Santarém/PA e Miritituba-Barcarena/PA, por meio da BR-163/PA.

Os dados apresentados no PPCDAm 5ª Fase reiteram que a **região onde está localizado o Corredor Logístico Tapajós-Xingu ainda é uma das áreas mais críticas de desmatamento da Amazônia**, concentrando três dos dez municípios com maior focos de queima em 2022³⁶ — Altamira/PA, Novo Progresso/PA e Itaituba/PA; quatro das dez Unidades de Conservação federais com maiores focos de queima³⁷ — Flona do Jamanxim, APA do Tapajós, Rebio Nascentes Serra do Cachimbo e Flona de Altamira; e três das dez Glebas Públicas Federais mais desmatadas de acordo com o Prodes 2022³⁸ — Sumauma, Gorotire, Curuaés.

Dessa forma, mostra-se fundamental que a **dinâmica atual do desmatamento na região do Corredor Logístico Tapajós-Xingu seja considerada quando da avaliação de quaisquer novos investimentos em infraestrutura na região, sobretudo a atualização do EVTEA da Ferrogrão**, em alinhamento aos objetivos do Eixo III de ordenamento territorial e fundiário para controle do desmatamento na Amazônia contidos no PPCDAm 5ª Fase.

3.1.2 Comentários sobre a proposta da INFRA S.A.

A INFRA S.A. propôs o aprofundamento da análise de compatibilidade entre o projeto da Ferrogrão e o PPCDAm 5ª Fase no EIA-RIMA da Ferrogrão. Conforme antecipado na seção “2.2 Do Entendimento da Rede Xingu+”, embora o aprofundamento da análise de compatibilidade entre a Ferrogrão e o PPCDAm no âmbito do EIA-RIMA do projeto seja importante para as decisões do licenciamento ambiental, a compatibilidade da proposta de investimento Ferrogrão à política transversal de combate ao desmatamento não é objeto do licenciamento ambiental, e sim da decisão de investimento relacionada ao planejamento estratégico e tático da política de transportes.

3.2 Terminal intermediário da Ferrogrão em Matupá/MT

³⁶ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase (2023 a 2027), pg. 54

³⁷ Ibidem

³⁸ Id., p. 39

Uma das deficiências apontadas pela Rede Xingu+ nos Estudos Técnicos da Ferrogrão diz respeito à incoerência quanto à previsão de estações intermediárias. Trata-se de questão fundamental para o dimensionamento do impacto ambiental da Ferrovia, posto que seu número e localização são determinantes para a delimitação da sua área de influência bem como da interação cumulativa dos impactos da ferrovia com outros empreendimentos de infraestrutura.

No caso da Ferrogrão, a incongruência está presente entre os estudos de demanda, para determinação da viabilidade econômico-financeira do projeto, e os estudos ambientais encaminhados pela ANTT ao TCU em 10 de julho de 2020, no âmbito do processo de desestatização. O terminal intermediário em Matupá/MT estava previsto no “Caderno de Demanda: Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA Pós Audiência Pública”³⁹, e compunha os cenários de oferta de infraestrutura utilizados para a modelagem da demanda atendida pelo empreendimento, desde o cenário inicial de sua operação, em 2030: “*Neste Cenário 1, todos os terminais da Ferrogrão (Sinop, Matupá e Miritituba) entram em operação no mesmo ano, em 2030.*”⁴⁰

Entretanto, **todas as avaliações contidas no Caderno de Meio Ambiente haviam sido realizadas considerando-se um projeto sem estações intermediárias**. A previsão do terminal intermediário foi confirmada pela ANTT em 2022 por meio do Ofício SEI nº 33041/2022/SUCON/DIR-ANTT. Ressalta-se que também o projeto da Ferrogrão submetido ao licenciamento ambiental não prevê a estação intermediária de Matupá/MT.

3.2.2 Comentários sobre a proposta da INFRA S.A.

A INFRA S.A. reconheceu que nem o EIA-RIMA nem o Caderno Ambiental do EVTEA da Ferrogrão consideraram o Terminal Intermediário de Matupá. A INFRA S.A. propôs a revisão do Caderno Ambiental do EVTEA e a revisão do EIA-RIMA para considerar o Terminal de Matupá, no caso do último, “*em eventual redefinição das áreas de influência do empreendimento*”.

³⁹ Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Demanda EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: fevereiro de 2020. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>

⁴⁰ Ibidem, p. 34

3.3.1 Avaliação de Impactos Cumulativos de Âmbito Regional

Considerando tanto a necessidade de alinhamento dos Estudos Técnicos da Ferrogrão ao PPCDAm 5ª Fase, haja vista o contexto do desmatamento na região em que está localizado o Corredor Logístico Tapajós-Xingu e também a consideração do Terminal Intermediário de Matupá/MT, torna-se de extrema necessidade uma avaliação de impactos cumulativos de âmbito regional sobre componentes socioambientais chave, como uso e cobertura do solo, recursos hídricos, áreas protegidas e clima.

O “Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública”⁴¹ não menciona os impactos cumulativos, de natureza sinérgica e aditiva, da Ferrogrão junto aos demais empreendimentos e projetos econômicos localizados na região do Interflúvio Tapajós-Xingu, sobretudo aos passivos socioambientais da pavimentação da BR-163, aos impactos socioambientais dos complexos portuários no Médio Tapajós⁴² - Miritituba, Santarenzinho e, futuramente, Itapacurá — e da navegação pesada na hidrovia do Tapajós, e aos impactos gerados pela expansão da atividade agropecuária nas macrorregiões norte, nordeste e médio-norte de Mato Grosso.

Ainda que o “Anexo I – Composição do cenário ambiental”⁴³, documento complementar ao Caderno de Meio Ambiente, avance na caracterização da área de influência da EF-170 como estreitamente dependente das dinâmicas socioeconômicas e territoriais engendradas pela BR-163, sobretudo no sudoeste do Pará, e pelas dinâmicas fundiárias da produção agropecuária em Mato Grosso⁴⁴, o documento não avança a contento no diagnóstico atual do cenário socioambiental da região. O documento reproduz informações que remetem ao período anterior à pavimentação da BR-163 e aos estudos de inventário hidrelétrico das bacias do Tapajós e Teles Pires, datados respectivamente de 2006, 2008 e 2009, apresentando um **diagnóstico da área de influência da EF-170 defasado que não contempla as**

⁴¹ Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020. Disponível em: <https://participantt.ant.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>

⁴² Oliveira, Tatiana; de Melo, Cecília Vieira. Logística no Médio Tapajós: o caso de Itaituba-Miritituba. Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC. 2021. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/03/O-caso-de-Itaituba-Miritituba_V11.pdf

⁴³ Anexo I - Composição do cenário ambiental. In: Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020

⁴⁴ Ibidem, p. 107

dinâmicas socioeconômicas e territoriais deflagradas com a inauguração da rota de escoamento por Miritituba-Itaituba/PA, a Barcarena/PA, em 2013, e seus investimentos associados ao complexo logístico e à navegação pesada no rio Tapajós⁴⁵.

Por outro lado, o estudo “Análise de Riscos e Recomendações para a Gestão do Relacionamento com Povos Indígenas na Área de Influência do Projeto Ferrovia Ferrogrão”⁴⁶, documento subsidiário ao Anexo I – Composição do cenário ambiental, foi explícito ao considerar os impactos cumulativos da Ferrogrão sobre três complexos territoriais compostos por 16 terras indígenas⁴⁷, destacando o contexto de passivos socioambientais da pavimentação da BR-163 no Pará, os impactos da implantação de outros empreendimentos, como a BR-242 e a antiga BR-080 (atualmente MT-322) em Mato Grosso, além do potencial aumento da pressão de desmatamento nos dois estados, “*em decorrência das perspectivas de aumento na produção de grãos na região*”⁴⁸ e “*diante do afluxo de população migrante, vinda em busca de oportunidade de renda*”⁴⁹.

⁴⁵ Atualmente as exportações de commodities de Mato Grosso pelo porto de Barcarena/PA e Santarém/PA correspondem a mais de 30% do volume total exportado pelo estado, de acordo com dados do Instituto Matogrossense de Economia Agrícola (IMEA), disponível em: <https://www.imea.com.br/imea-site/dashboards?c=4&d=1136862806023282688>

⁴⁶ Documento elaborado pela The Nature Conservancy - TNC, no âmbito do EVTEA desenvolvido pela ação da Luz Participações Ltda. – EDLP e entregue à ANTT em 2017: The Nature Conservancy (TNC). Produto 2: Avaliação de Risco com Terras Indígenas e Recomendações para Gestão do Relacionamento com Povos Indígenas. In: Análise de Impactos Ambientais e Sociais da Proposta de Implantação da Ferrovia entre Sinop (MT) e Distrito de Miritituba, Município de Itaituba (PA) - EF-170 “Ferrogrão”. Outubro de 2015

⁴⁷ Anexo I - Composição do cenário ambiental. In: Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020. p.73

⁴⁸ The Nature Conservancy (TNC). Produto 2: Avaliação de Risco com Terras Indígenas e Recomendações para Gestão do Relacionamento com Povos Indígenas. In: Análise de Impactos Ambientais e Sociais da Proposta de Implantação da Ferrovia entre Sinop (MT) e Distrito de Miritituba, Município de Itaituba (PA) - EF-170 “Ferrogrão”. Outubro de 2015, p. 75

⁴⁹ *Ibidem*, p. 60

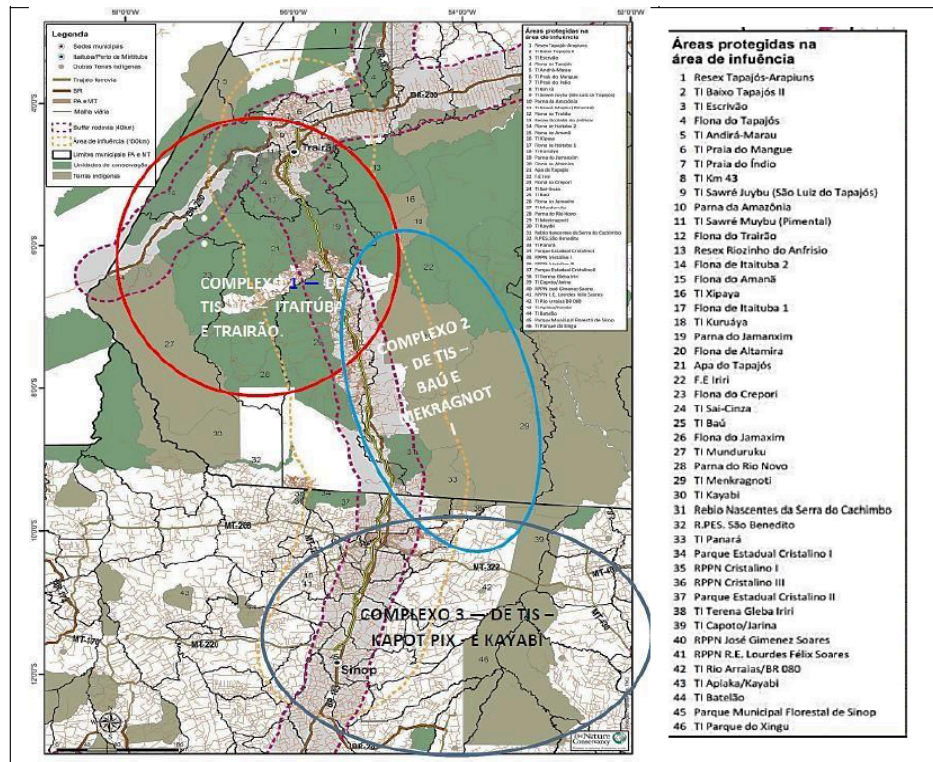


Figura 1.12 - Localização dos Complexos Territoriais, com destaque para a região de interceptação da EF-170.

Imagem 1 - Complexos de Terras Indígenas na região de localização da Ferrogrão⁵⁰

COMPLEXO 1 – POVOS E TERRAS INDÍGENAS MUNDURUKU

[...] São consideradas ameaças às terras indígenas a pressão de desmatamento diante do afluxo de população migrante, vinda em busca de oportunidades de renda. Migração iniciada desde o anúncio do Projeto e Empreendimento, passando pela fase de implementação, com o deslocamento de trabalhadores e pessoas em busca de trabalho nos municípios dos canteiros de obra. Uma vez que o sistema de

⁵⁰ Anexo I - Composição do cenário ambiental. In: Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020, p. 73

monitoramento das Terras Indígenas ainda está por ser edificado.⁵¹

COMPLEXO 3 – PARQUE DO XINGU/KAPOT

[...] Pressão de desmatamento sobre a TI Batelão e outras TIs sob forte pressão do aumento do desmatamento em decorrência das perspectivas de aumento na produção de grãos na região.

Justificativa: impactos nas cabeceiras dos rios, aumento da população de Sinop e municípios vizinhos, sinergia com outros empreendimentos: rodovias e estradas vicinais [...]⁵²

Ademais, o documento reforça a relevância da **presença de estações intermediárias para fins de dimensionamento de impactos ambientais e sociais** da ferrovia, novamente destacando o desmatamento:

Este estudo foi elaborado a partir de informações técnicas e relatórios sobre o traçado repassados pelos proponentes, segundo os quais nenhum ponto de carga e descarga estaria previsto entre Sinop e Miritituba. Mudanças no desenho original resultando na construção de estações de carga e descarga intermediárias ou alongamento do traçado podem implicar em impactos ambientais (e.g. desmatamento) e sociais não abordados neste documento.⁵³

Estudos conduzidos pelo Centro de Sensoriamento Remoto da Universidade Federal de Minas Gerais (CSR/UFGM) e pelo Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) convergiram no apontamento do potencial indutor de desmatamento da Ferrogrão em decorrência da redução de custos de transporte, sobretudo no estado de Mato Grosso. Análise sobre a

⁵¹ Ibidem, p. 80

⁵² Ibidem, p. 84

⁵³ The Nature Conservancy (TNC). Produto 2: Avaliação de Risco com Terras Indígenas e Recomendações para Gestão do Relacionamento com Povos Indígenas. In: Análise de Impactos Ambientais e Sociais da Proposta de Implantação da Ferrovia entre Sinop (MT) e Distrito de Miritituba, Município de Itaituba (PA) - EF-170 “Ferrogrão”. Outubro de 2015. p. 3

Ferrogrão empreendida pelo CPI/PUC-Rio por meio da metodologia de acesso a mercado⁵⁴ indicou risco de desmatamento de 1.273 km² em 30 anos, sendo 80% dessa área localizada em Mato Grosso, equivalente a “*uma perda de carbono de cerca de US\$ 1,86 bilhões considerando como benchmark o valor de carbono utilizado por organismos multilaterais (US\$ 40/tCOe)*”⁵⁵.

Na mesma linha, análises conduzidas pelo CSR/UFMG indicaram potencial de redução de custos de transporte em 48 municípios, sendo 80% localizados em Mato Grosso, e concluíram pelo alto risco de desmatamento nessas localidades⁵⁶, e impacto da Ferrogrão sobre o volume de tráfego na MT-322, rodovia que atravessa as terras indígenas Parque Indígena do Xingu e Capoto Jarina, da ordem de 174 caminhões por dia, ou 1,9 Mton por ano⁵⁷. O CSR/UFMG criticou os limites estabelecidos no âmbito do licenciamento ambiental para avaliação de impactos sobre terras indígenas, afirmando que “*qualquer análise de impacto ambiental da Ferrogrão deve considerar toda a zona de influência do empreendimento, e não apenas os 10 km de cada lado da linha*”⁵⁸.

Observa-se, portanto, que os Estudos Técnicos da Ferrogrão, ao não tratarem de forma detida e explícita os potenciais impactos cumulativos da Ferrovia junto a outros empreendimentos e atividades econômicas modificadoras do ambiente, como a produção agropecuária, deixam de discutir e dimensionar o desmatamento e a pressão sobre remanescentes florestais induzidos pela Ferrogrão. **Essa ausência de informações sobre o potencial de deflagração de desmatamento indireto pela ferrovia prejudica a aferição de sua emissão líquida de CO².**

Ademais, a ausência de avaliação de impactos cumulativos da Ferrogrão com o complexo portuário-hidroviário do rio Tapajós, como a criação do ramal de Itapacurá, e

⁵⁴ Araujo, Rafael. Diretrizes para Avaliação da Área de Influência Direta e Indireta de Projetos de Infraestrutura de Transporte. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/02/Guidelines-Infra-PT.pdf>

⁵⁵ Bragança, Arthur, Luiza Antonaccio, Brenda Prallon, Rafael Araújo, Ana Cristina Barros e Joana Chiavari. Governança, Área de Influência e Riscos Ambientais de Investimentos de Infraestrutura de Transportes: Estudos de Caso no Estado do Pará. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. p. 19

⁵⁶ Costa W, Davis J, Ribeiro A, Soares-Filho BS. Amazônia do futuro: o que esperar dos impactos socioambientais da Ferrogrão? CSR, Policy brief: 2020. Disponível em: https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2020/11/Ferrograo_policy-brief_pdf

⁵⁷ Costa W, Davis J, Oliveira A, Fernandes F, Rajão R, Soares-Filho BS (2021) *Ferrogrão com terminal em Matupá partirá ao meio as terras indígenas do Xingu*. CSR e LAGESA, Policy Brief: junho de 2021. Disponível em: https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/07/Nota-MT-322_final_PT_r.pdf

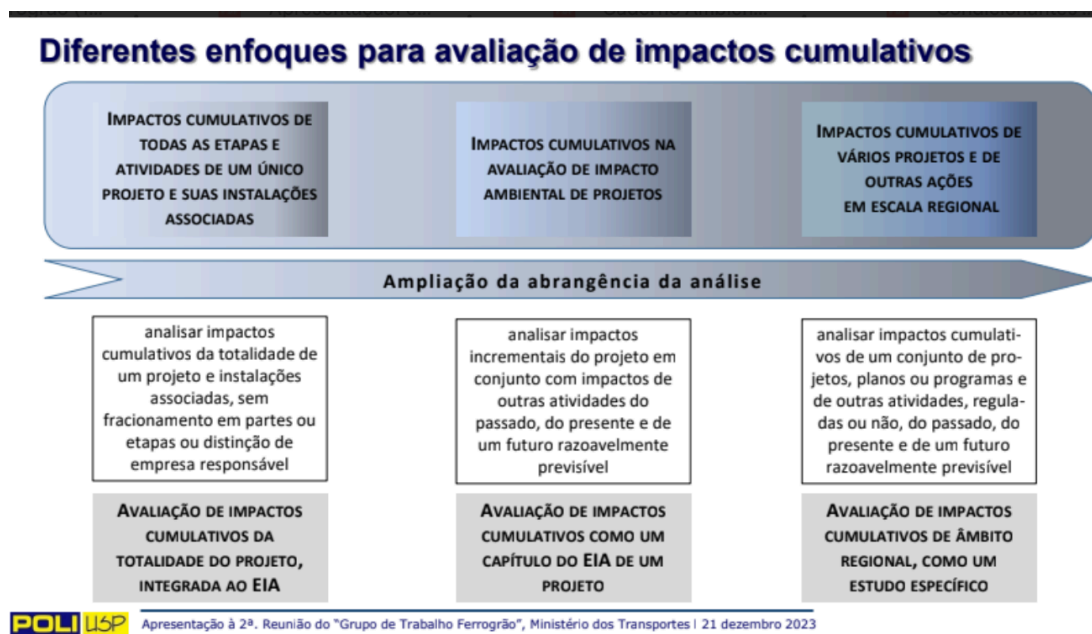
⁵⁸ Ibidem, p. 6

intervenções futuras, como a concessão da hidrovia do Tapajós para exploração de vias para navegação pesada de cargas, por meio do Plano Geral de Outorga hidroviário⁵⁹, também subdimensiona os custos socioambientais do projeto **relacionados ao aumento do uso preferencial do rio Tapajós para navegação pesada.**

A avaliação de impactos cumulativos é fundamental para a identificação das áreas e partes interessadas afetadas pelo projeto, sobretudo comunidades locais, indígenas e tradicionais. E, ainda, para aferir os custos socioambientais da obra, considerando externalidades e medidas de prevenção, mitigação e de compensação dos impactos socioambientais, conforme discutido no item 1.5.

3.3.2 Comentários sobre a proposta da INFRA S.A.

A este respeito, sugeriu a INFRA S.A. que seja aprofundada a análise de impactos “sinérgicos e cumulativos” no âmbito do EIA-RIMA. Neste caso, a apresentação do Prof. Dr. Luiz Sánchez na ocasião da 2ª Reunião do GT Ferrogrão demonstrou que a avaliação de impactos cumulativos pode apresentar diferentes enfoques, com base na abrangência da análise:



⁵⁹ Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ. Plano Geral de Outorgas, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2023/antag-mpor-lancam-lo-plano-geral-de-outorgas-hidroviario/PGO2_023_v42.pdf

Imagem 2 - Reprodução autorizada da apresentação Prof. Dr. Luiz
Sánchez/POLI-USP ao GT Ferrogrão⁶⁰

Como discutido na seção 2., a Rede Xingu+ entende que o projeto da Ferrogrão acumula a demanda da realização de estudo socioambiental com abrangência geográfica regional, que deveria ser subsidiário da análise de pré-viabilidade e inclusão do projeto no Plano Setorial de Transportes Terrestres. Embora a análise aprofundada de impactos cumulativos como um capítulo do EIA-RIMA seja fundamental, esta não coincide com os objetivos e escopo de uma avaliação de impactos cumulativos de âmbito regional, que considerará os impactos cumulativos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, e não apenas os incrementais da Ferrogrão.

3.4 Avaliação de Risco Climático

Projetos de infraestrutura estão cada vez mais expostos a riscos climáticos, os quais interferem em “*seus retornos de investimento e sua capacidade de suprir as demandas para as quais foram projetadas*”⁶¹. O projeto da Ferrogrão prevê contrato de concessão de, minimamente, 60 anos, sem a realização de uma avaliação específica de riscos climáticos.

O documento Avaliação de Metodologias de Levantamento de Risco Climático e Fontes de Dados e Informações Climáticas do Ministério da Economia (2022) preconiza que avaliações socioeconômicas são sensíveis aos efeitos da mudança do clima: “*tanto pela redução da vida útil do ativo, quanto pelo aumento de custos operacionais (Opex) e necessidade de capital adicional (Capex), perda de renda do ativo, aumento de danos ambientais, bem como alteração nas demandas de bens e serviços associados*”⁶².

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de atualização do projeto da Ferrogrão com relação a dois efeitos da mudança do clima. O primeiro se refere à consideração de uma ameaça climática crônica, qual seja, a necessidade de atualização das projeções de demanda

⁶⁰ Sánchez, L. E. Impactos ambientais de grandes obras de infraestrutura: Desafios metodológicos. Apresentação à 2ª Reunião do “Grupo de Trabalho Ferrogrão”, Ministério dos Transportes. 21 de dezembro de 2023

⁶¹ Ministério da Economia. Avaliação de Metodologias de Levantamento de Risco Climático e Fontes de Dados e Informações Climáticas Anexo II do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Brasília/DF: novembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio-1/anexo-riscos-climaticos-1.pdf/@/@download/file>

⁶² Ibidem. p. 17

de carga em relação à produção atual e potencial de grãos na região beneficiada pelo empreendimento a partir das informações disponíveis sobre os **efeitos das mudanças climáticas na produtividade agrícola de Mato Grosso durante os próximos 60 anos**. Já o segundo, se refere a uma ameaça climática de natureza aguda, e **diz respeito à consideração de perdas de renda ocasionadas por estiagens extremas na hidrovia do Tapajós**.

O Sexto Relatório de Avaliação (“AR6”) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (“IPCC”), publicado em março de 2023, alerta para os impactos devastadores dessas mudanças na produção de alimentos nas regiões tropicais do planeta⁶³, enquanto pesquisadores do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (“INPE”) enfatizam os efeitos desse aquecimento no prolongamento das estações secas e a diminuição das chuvas na região centro-oeste do país durante os últimos 40 anos.

Os efeitos previstos das mudanças climáticas sobre a produção de alimentos no Brasil são drásticos, conforme aponta entrevista ao Prof. Dr. Paulo Artaxo, vinculado à Universidade de São Paulo (“USP”) e autor de um dos capítulos do AR6 do IPCC:

A produção de arroz, segundo cenário mais pessimista, pode cair 6%, ou 3% no cenário mais otimista. A redução na produção da soja pode passar de 15% no centro-oeste e chegar a 33% nas pastagens da Amazônia Legal, caso as emissões continuem altas. A produção de milho pode cair até 71% até final do século no Cerrado, no cenário de altas emissões. Apesar dos números alarmantes, o próprio IPCC alerta que tais projeções podem estar subestimadas. A queda geral na produtividade agrícola pode ser ainda maior. O cenário de seca também vai afetar áreas maiores no sul da Amazônia. Até 2100, o aquecimento pode reduzir em 27% a vazão na bacia do Tapajós e em 53% na bacia do Araguaia-Tocantins⁶⁴

⁶³ IPCC. Sexto Relatório de Avaliação (AR6) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), março de 2023. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/ar6-syr/>

⁶⁴O Eco. O Brasil no relatório do IPCC – o que podemos esperar do futuro no cenário de mudanças climáticas. 7 de março de 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/o-brasil-no-relatorio-do-ipcc-o-que-podemos-esperar-do-futuro-no-cenario-de-mudancas-climaticas/>

No estudo mais completo e extenso já realizado sobre a mudança climática na Amazônia, publicado em março de 2022 na revista científica *Nature*, pesquisadores do INPE demonstraram que áreas degradadas da Amazônia pelo desmatamento e queimadas já comprometem a absorção de gás carbônico pela floresta, num cenário onde a temperatura da região degradada, principalmente no sul da Amazônia, tem aumentado a uma taxa alarmante de 0,6°C por década nos últimos 40 anos, o dobro da média global no último século. A pesquisa também aponta que o desmatamento da Amazônia tem prejudicado a queda das precipitações, o que resulta em uma perda de até 25% das precipitações durante a estação seca no sul da Amazônia.⁶⁵

No mesmo sentido, pesquisas específicas sobre os efeitos da mudança climática na produção agrícola do Brasil mostram como 28% das áreas agricultáveis no país tem ficado fora do padrão climático ideal para o cultivo de soja e milho. As projeções indicam que até 2030, 51% da agricultura na região afetada sairá desse espaço climático, aumentando para 74% até 2060⁶⁶

Apesar de seu crescimento meteórico, o sistema agrícola brasileiro também enfrenta riscos substanciais porque depende de um clima estável para sustentar a produção agrícola. Com aproximadamente 90% de sua área cultivada em produção de sequeiro, a agricultura na região da Amazônia-Cerrado (RAC) é altamente vulnerável a secas, ondas de calor e outras perturbações climáticas. Mudanças climáticas -- influenciadas pelo aquecimento global e interrupções do ciclo hidrológico relacionadas ao desmatamento -- poderiam frustrar as ambições do Brasil de aumentar a produção agrícola. A desintensificação (ou seja, pousio ou mudança de cultivo duplo para cultivo único) e rendimentos de cultivo em declínio provavelmente seguirão os aumentos regionais projetados na temperatura do ar, segura

⁶⁵ Gatti, L. V., Basso, L. S., Miller, J. B., Gloor, M., Gatti Domingues, L., Cassol, H. L., Tejada, G., Aragão, L. E., Nobre, C., Peters, W., Marani, L., Arai, E., Sanches, A. H., Corrêa, S. M., Anderson, L., Von Randow, C., Correia, C. S., Crispim, S. P., & Neves, R. A. (2021). Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, 595(7867), 388-393. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03629-6>

⁶⁶ Rattis, L., Brando, P. M., Macedo, M. N., Spera, S. A., Castanho, A. D., Marques, E. Q., Costa, N. Q., Silverio, D. V., & Coe, M. T. (2021). Climatic limit for agriculture in Brazil. *Nature Climate Change*, 11(12), 1098-1104. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01214-3>

do ar, frequência e intensidade da seca e duração da estação seca. As secas recentes na RAC oferecem informações importantes sobre como a fronteira agrícola do Brasil pode responder a essas mudanças climáticas.⁶⁷

O aumento permanente e exponencial da produção e da produtividade agrícola brasileira não é um fato garantido à luz da mudança do clima, e que a projeção de demanda do projeto da Ferrogrão precisa ser atualizada de forma a envolver avaliação deste risco climático:

(...) grandes infraestruturas com poder de deslocar padrões socioeconômicos (projetos estruturantes), também precisam ser avaliados sob uma perspectiva climática robusta. [...]

Os efeitos da decisão de construção de uma ferrovia nacional que permita, por exemplo, a atividade agrícola em uma região sujeita a perdas de produtividade no futuro por conta de novos padrões climáticos, dificilmente serão capturados pela ACB em si, mas deverão ser antecipados pelo planejamento setorial e regional.⁶⁸

De outra feita, a estiagem extrema que afetou a região Amazônica no mês de outubro de 2023 foi demonstrativa da importância de se considerar o aumento da frequência de eventos climáticos extremos no projeto de Ferrogrão, dependente, sobretudo, da operacionalidade do complexo portuário-hidroviário do rio Tapajós. Sobre isso, o Caderno de Demanda da Ferrogrão⁶⁹ foi conclusivo acerca da capacidade das infraestruturas logísticas à jusante da Ferrogrão atenderem à demanda proveniente da ferrovia, apresentando inclusive seu grande potencial de expansão com a proposição, inclusive, de inauguração de um ramal

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ministério da Economia. Avaliação de Metodologias de Levantamento de Risco Climático e Fontes de Dados e Informações Climáticas. Anexo II do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Brasília/DF: novembro de 2022. p. 18. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio-1/anexo-riscos-climaticos-1.pdf/@/@/download/file>

⁶⁹ Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Demanda EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: fevereiro de 2020. p. 46. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>

adicional para instalação de Estações de Transbordo de Carga (“ETC’s”) na localidade de Itapacurá, com capacidade adicional de 23 milhões de toneladas de grãos e derivados por ano⁷⁰

3.4.2 Comentários sobre a proposta da INFRA S.A.

A apresentação realizada pelo Sr. Daniel Thá na ocasião da 2ª Reunião do GT Ferrogrão demonstrou a importância da incorporação da análise de riscos climáticos no contexto da Ferrogrão em três níveis e apresentou considerações:



Imagem 3 - Reprodução Autorizada da Apresentação de Daniel Thá/ Kralingen Consultoria ao GT Ferrogrão⁷¹

Com relação a análise de risco climático, sobretudo com relação à demanda, a INFRA S.A. afirmou “Considerando que o EVTEA se vale de metodologias consagradas e dados oficiais para a composição de projeções, e que o risco de demanda será do futuro concessionário, entende-se pela desnecessidade de ajuste em relação a esse tópico”.

⁷⁰ Ibidem. p. 43

⁷¹ Riscos Climáticos no contexto da Ferrogrão. Daniel Thá. Kralingen Consultoria Ltda. 2ª Reunião do Grupo de Trabalho Ferrogrão. 21 de dezembro de 2023

Para a Rede Xingu+ é inconcebível que não sejam adotadas análises de risco climático no âmbito do planejamento estratégico e tático de transportes e tampouco no EVTEA da Ferrogrão, considerando a centralidade do desafio da mudança do clima. O argumento de que o “*risco de demanda será do futuro concessionário*” como resposta à ausência de análise de risco climático é extremamente desfavorável ao próprio sucesso de eventual leilão de concessão do projeto da Ferrogrão.

3.5 Avaliação Socioeconômica de Custo-Benefício com Análise Distributiva

Após as atualizações necessárias ao EVTEA, apontadas nos itens anteriores, compreende-se que a Avaliação Socioeconômica da Ferrogrão deve ser atualizada **à luz da metodologia e recomendações do “Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura - Guia ABC”⁷²**, referencial desenvolvido pelo governo federal para a avaliação de investimentos em infraestrutura sob a perspectiva do bem-estar social.

A avaliação socioeconômica visa atestar que a implantação e operação do empreendimento apresenta benefícios superiores a seus custos, a valor presente líquido (“VPL”) ou a valor social presente líquido (“VSPL”). O Caderno de Avaliação Socioeconômica EF-170 - Ferrogrão⁷³ empregou metodologia desenvolvida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (“DNIT”), de acordo com o qual a avaliação socioeconômica consiste na comparação entre custos de construção e operação e benefícios diretos e indiretos, no caso em tela, CAPEX, OPEX e OPEX Ambiental e benefícios estimados, diretos e indiretos.

Os benefícios diretos líquidos consistiram em redução de custos de transporte, estimados em R\$ 19,2 bilhões, e redução de externalidades negativas - acidentes, poluição do ar, mudança climática, ruído, congestionamento, produção de energia, danos aos habitats - estimadas em R\$ 6,1 bilhões, à VPL. Já os benefícios indiretos apontados referem-se à

⁷² Ministério da Economia. Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Versão 3. Brasília/DF: novembro de 2022. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Guia-ACB.pdf>

⁷³ Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Avaliação Socioeconômica: EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA. Brasília: março de 2020. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>

criação de 28 mil empregos durante a construção e 1,5 mil empregos durante a operação, além de arrecadação tributária de R\$ 625 milhões, sendo R\$ 380 milhões à União.

Ao se tomar como referência os requisitos informacionais à avaliação socioeconômica exigida pelo Guia ACB, vê-se que os resultados da Avaliação Socioeconômica da Ferrogrão incorrem no problema de **viés de otimismo ao superestimar os benefícios diretos** - não considerando custos do aumento de externalidades negativas - e **os benefícios indiretos** - deixando de descontar os custos da perda de postos de trabalho e renda associados à redução do tráfego na BR-163 e o aumento de demanda de políticas públicas sobre municípios beneficiados com aumento da arrecadação fiscal.

Ao mesmo tempo, sem informações atualizadas do EVTEA, **os custos do OPEX Ambiental poderão estar subestimados**, considerando as medidas de prevenção, mitigação e compensação anteriormente previstas no Plano de Outorga da Ferrogrão⁷⁴.

A seleção de externalidades baseou-se em estudo sobre externalidades dos modos de transportes contratado pela Comissão Europeia, intitulado “*Handbook on the external costs of transport*”⁷⁵. A utilização da tipologia de externalidades e de valores de referência para custos médios para fins de valoração das externalidades diretas da Ferrogrão de acordo com parâmetros socioeconômicos da realidade europeia - ainda que aplicado o fator de correção Produto Interno Bruto (“PIB”) per capita em paridade de poder de compra - suscita amplo debate, uma vez que a **tipologia e os custos médios unitários de externalidades da implantação de modos de transporte identificadas para o contexto europeu não são equivalentes às externalidades associadas à implementação da Ferrogrão no contexto regional Amazônico do Interflúvio Tapajós-Xingu**, com suas especificidades no que tange o contexto fundiário, ecológico e socioeconômico e sociocultural.

⁷⁴ “Os custos de quaisquer medidas necessárias para o tratamento das questões ambientais identificadas no exercício da avaliação ambiental, bem como os custos previsíveis para a mitigação ou compensação dos impactos ambientais potenciais resultantes das atividades associadas à alternativa preferida, são tratados como insumos na avaliação da viabilidade socioeconômica do projeto, alimentando com dados suas estimativas de Capex, Opex e externalidades.” Ministério da Economia. Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Versão 2. Brasília: outubro de 2021. p.31

⁷⁵ Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Avaliação Socioeconômica: EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA. Brasília: março de 2020. p. 6

Sobre a necessidade de aprimoramento da identificação e valoração de externalidades para a avaliação socioeconômica de investimentos em infraestrutura no Brasil, o Guia ACB é claro acerca da importância de se ampliar a investigação de estimativas e valoração de impactos socioambientais, destacando impactos sobre serviços ecossistêmicos, de grande relevância para o contexto da sociobiodiversidade Amazônica:

Em anos recentes, houve progresso significativo no refino das estimativas e valores unitários para impactos de não-mercado, bem como na melhoria dos métodos para incorporar tais valores na análise econômica. Porém, ainda são necessários novos desenvolvimentos nesse campo, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, para ampliar o leque de externalidades consideradas, tal como a conservação de serviços ecossistêmicos. Tendo em vista que a mudança em serviços ecossistêmicos representa um dos aspectos vitais do bem-estar, essa deveria sempre ser levada em conta como efeito potencial de qualquer projeto⁷⁶

.Da mesma forma, o Guia ACB reconhece a necessidade de se avançar em metodologias de avaliação de “*Wider Economic Impacts*”, como mudanças no padrão de uso e ocupação do solo gerados por investimentos induzidos pelo projeto de infraestrutura, por meio de “*Análise integrada de empreendimentos de infraestrutura com padrões de uso do solo (e.g. modelos LUTI), a fim de projetar de forma mais robusta os impactos de longo-prazo da intervenção sobre o território e o meio-ambiente*”⁷⁷

À título de comparação, considerando o resultado estimado de perdas de carbono de cerca de US\$ 1,86 bilhões, em decorrência do desmatamento induzido pela Ferrogrão, realizado pela CPI/PUC-Rio⁷⁸ e utilizando-se a mesma a cotação do dólar apresentada no Caderno de Avaliação Socioeconômica EF-170 - Ferrogrão⁷⁹, o valor de perda monetária de

⁷⁶ Ibidem, p. 48

⁷⁷ Ibidem, p. 88

⁷⁸ Bragança, Arthur, Luiza Antonaccio, Brenda Prallon, Rafael Araújo, Ana Cristina Barros e Joana Chiavari. Governança, Área de Influência e Riscos Ambientais de Investimentos de Infraestrutura de Transportes: Estudos de Caso no Estado do Pará. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. p. 19

⁷⁹ Cotação fornecida pela Receita Federal em 31/10/2018, igual a R\$ 4,21. Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Avaliação Socioeconômica: EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA. Brasília: março de 2020. Disponível em:

USD 1,86 bilhões apontado resultaria em um custo de R\$ 7,83 bilhões, superando os R\$ 6,1 bilhões de benefícios com redução de externalidades negativas, indicando uma perda conservadora de R\$ 1,73 bilhões em emissões líquidas de CO² com a implantação da Ferrogrão.

Finalmente, destaca-se que a Avaliação Socioeconômica da Ferrogrão **não procedeu com aspecto considerado fundamental de acordo com o Guia ACB, qual seja, a análise distributiva**⁸⁰, composta pela análise dos custos e benefícios do projeto sobre diferentes grupos de partes interessadas e a avaliação de transferências, fluxos de recursos - bem-estar - entre partes interessadas.

A chamada “matriz de *stakeholders*” - ou “tabela de incidência de benefícios” - permite avaliar as consequências distributivas dos benefícios e custos do projeto, mapeando ganhadores e perdedores, e consiste em ferramenta fundamental para **elucidar a repartição dos custos e benefícios entre as diferentes partes interessadas e denunciar transferências problemáticas e recorrentes no histórico de projetos de infraestrutura no Brasil**, como a concentração de custos de externalidades negativas sobre comunidades locais, dentre as quais, povos indígenas, e concentração de benefícios de externalidades positivas sobre grupos econômicos privados. O Guia ACB é preciso sobre a importância da transparência acerca das transferências envolvidas em um projeto de investimento em infraestrutura:

A “transferência” de recursos pode ser problemática, por exemplo, caso se identifique que o grupo de usuários consiste em grandes grupos econômicos vinculados a cadeias de exportação, enquanto os não usuários consistem em pessoas físicas pulverizadas. Nesse caso poderá até ocorrer uma transferência de bem-estar de cidadãos brasileiros para cidadãos de outros países, ainda que indiretamente

Além disso, uma transferência potencialmente problemática ocorre quando os custos recaírem sobre grupos sociais de renda mais baixa, enquanto os benefícios se concentrarem em grupos de renda mais alta. [...]. Eventuais trade-offs entre

<https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>

⁸⁰ Ibidem, p. 71

eficiência econômica e distribuição de benefícios e custos devem ser discutidas e explicitadas para garantir maior transparência e racionalidade na tomada de decisão. Projetos que tenham saldo líquido socioeconômico negativo para grupos sociais de baixa renda (economicamente regressivos), ainda que em contexto de $\Delta VSPL$ positivo para o conjunto da sociedade, devem ser analisados com cautela, devendo ser descontinuados, caso seus efeitos regressivos não possam ser corrigidos ou compensados⁸¹

Em conclusão, entende-se por necessária a atualização da Avaliação Socioeconômica da Ferrogrão, para correta aferição dos custos e benefícios sociais do projeto, considerando externalidades socioambientais negativas, e para a realização da análise distributiva de transferências de bem-estar, instrumento fundamental para o controle social e a transparência das condições subjacentes à concessão da Ferrogrão.

3.5.2 Comentários sobre a proposta da INFRA S.A.

A INFRA S.A. entendeu pertinente a aplicação da metodologia prevista no Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura - Guia ABC para o projeto da Ferrogrão, e propôs que *“O EVTEA incorporará uma análise nos termos do Guia ACB, em nível de detalhes e metodologia compatíveis com a natureza do estudo”*.

Sobre esta proposta, a Rede Xingu+ reitera que a análise distributiva é fundamental para a avaliação socioeconômica, e reforça os pontos de atenção elencados pelo Sr. Rodolfo Benevenuto com fins de disseminação de melhores práticas internacionais do G20 Global Infrastructure Hub na ocasião da 3ª Reunião do GT Ferrogrão, ocorrida em 07 de fevereiro de 2024.

⁸¹ Ibidem, p. 72

PONTOS DE ATENÇÃO PARA A ACB SOCIOECONÔMICA DA FERROGRÃO

- O **cenário contrafactual** precisa ser bem definido pois todos os impactos serão estimados a partir dessa linha de base. Isso inclui também projeções realistas de demanda **considerando mudanças climáticas** (ex PILPI/Globiom);
- É fundamental testar a viabilidade socioeconômica (VSPL>0) de **cenários alternativos** (ex. rodovia, hidrovía, outras combinações), demonstrando a escolha pelo cenário que **maximiza o retorno para a sociedade**;
- Valores mais precisos das **externalidades** e análises qualitativas precisam ser incorporadas na análise detalhada (ex. desflorestamento induzido, perda de serviços ecossistêmicos, impactos sobre o patrimônio cultural, etc);
- Os **efeitos distributivos** precisam estar claros, identificando se o projeto terá impactos economicamente regressivos (não equitativos), tendo os benefícios capturados apenas pela parcela mais afluenta da população;
- É necessário complementar a ACB com uma **análise de risco** (além da sensibilidade) considerando impactos dos **riscos climáticos** nos custos (reforços de design) e nos benefícios (queda de produção).

9

Imagem 4 - Reprodução Autorizada da Apresentação de Disseminação de Melhores Práticas Internacionais do G20 Global Infrastructure Hub⁸²

⁸² Avaliação Socioeconômica de Projetos de Infraestrutura: Boas Práticas Internacionais. Rodolfo Benevenuto. Disseminação de melhores práticas internacionais do G20 Global Infrastructure Hub.

4. DA NECESSIDADE DE PRIORIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES DO PPCDAM - 5ª FASE NA REGIÃO DE LOCALIZAÇÃO DA FERROGRÃO

Trata-se da necessidade de priorização de políticas públicas na região de localização da Ferrogrão, com destaque para a execução das linhas de ação do “Eixo III - Ordenamento fundiário e territorial” do PPCDAm 5ª Fase. Como apresentado anteriormente, a região de localização da Ferrogrão abrange uma das áreas mais críticas de desmatamento da Amazônia brasileira, em grande medida decorrentes de passivos socioambientais associados aos investimentos passados do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, como a pavimentação da BR-163 e a inauguração de complexo logístico no Médio Tapajós - Itaituba/PA e Rurópolis/PA.

Acerca do PPCDAm, no âmbito do Eixo III - Ordenamento fundiário e territorial, foram definidos três objetivos para as ações de ordenamento fundiário e territorial na Amazônia, em especial nas porções da região que concentram as maiores taxas de desmatamento:

Objetivo 9. Garantir a destinação e a proteção das terras públicas não destinadas;

Objetivo 10. Ampliar e fortalecer a gestão das áreas protegidas;

Objetivo 11. Alinhar o planejamento dos grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura com as metas nacionais de redução do desmatamento.

Em concordância com as linhas de ação e metas estabelecidas no Eixo III do PPCDAm, os itens 4.1, 4.2 e 4.3 que se seguem apresentam as ações prioritárias do PPCDAm na região de localização da Ferrogrão com relação a:

- i) Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas;
- ii) Consolidação e Gestão de Áreas Protegidas;
- iii) Elaboração e Implementação de Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação;

Já o item 4.4 trata da necessidade de aplicação dos instrumentos da política de patrimônio cultural material e imaterial e patrimônio arqueológico na região de localização da Ferrogrão.

4.1 Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas

Atendendo às linhas de ação dos Objetivos 9 e 10, devem-se priorizar ações de destinação e regularização fundiária: a priorização da incorporação de 100% das terras públicas não destinadas ao patrimônio da União (linha de ação 9.1.1) e a destinação de florestas públicas federais não destinadas (linha de ação 9.2.2) seguindo a prioridade constitucional de: reconhecimento de direitos territoriais indígenas; reconhecimento e regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais; criação de unidades de conservação; reforma agrária.

- a) **O reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas na região de localização da Ferrogrão** traduz-se na identificação, delimitação, demarcação, homologação e regularização (linha de ação 10.2.1) e remoção de invasores (linha de ação 10.2.3) das 16 terras indígenas potencialmente impactadas pelo empreendimento, identificadas no âmbito do Anexo I do Caderno de Meio Ambiente da Ferrogrão⁸³, acrescidas das 2 terras indígenas Munduruku e Terena Gleba Iriri⁸⁴, e demais terras indígenas sob riscos de impactos regionais ocasionados pela Ferrogrão, incluindo-se o reconhecimento, desintrusão e proteção permanente de territórios de povos indígenas isolados (linha de ação 10.2.4). Tratam-se de ações sob responsabilidade compartilhada entre o Ministério dos Povos Indígenas, a Funai e o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

⁸³ Anexo I - Composição do cenário ambiental. In: Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020. p.73

⁸⁴ Foram acrescidas pela Rede Xingu+ pelo fato de se localizarem muito próximas a outras TIs com evidências de risco de impactos regionais da Ferrogrão. A TI Munduruku foi acrescida ao Complexo 1 e a TI Terena Gleba Iriri ao Complexo 3. Na tabela, estão indicadas com *.

Tabela II - Terras Indígenas sob Risco de Impactos Regionais da Ferrogrão e Estado de Regularização

	Complexo Territorial	Terra Indígena	Povos Indígenas	Estado de regularização
1	1	RI Praia do Manguê	Munduruku	Reservada (Registrada)
2	1	RI Praia do Índio	Munduruku	Reservada (Registrada)
3	1	TI Sai Cinza	Munduruku	Homologada/Registrada
4	1	TI Sawré Apompu - Km 43) / atual Sawré Ba'Pim	Munduruku	Identificada
5	1	TI Sawré Juybu (São Luiz do Tapajós / atual Sawré Ba'Pim	Munduruku	Identificada
6	1	TI Sawré Muybu (Pimental)	Munduruku	Identificada
7	2	TI Baú	Mebêngôkre Kayapó, Isolados Purô	Homologada/Registrada
8	2	TI Menkragnoti	Mebêngôkre Kayapó, Isolados do Iriri Novo, Isolados Mengra Mrari	Homologada/Registrada
9	2	TI Panará	Panará	Homologada/Registrada
10	3	Território Indígena do Xingu (PI Xingu, TI Batovi, TI Wawi, TI Pequizal de Naruvôtu)	Aweti, Ikpeng, Kalapalo, Kamaiurá, Kawaiwete, Kisêdjê, Kuikuro, Matipu, Mehinako, Nahukuá, Naruvotu, Tapayuna, Trumai, Wauja, Yawalapiti e Yudjá	Homologada/Registrada
11	3	TI Roro-Walu (Jatobá/Ikpeng)	Ikpeng	Em Identificação
12	3	TI Rio Arraias	Kawaiwete	Em Identificação
13	3	TI Capoto Jarina	Mebêngôkre Kayapó, Tapayuna	Homologada/Registrada

14	3	TI Apiaká do Pontal e Isolados	Apiaká, Isolados do Pontal e Munduruku	Identificada
15	3	TI Apiaká/Kayabi	Apiaká, Isolados do Rio dos Peixes, Kawaiwete e Munduruku	Homologada/Registrada
16	3	TI Batelão	Kawaiwete	Declarada
17	*	RI Terena Gleba Iriri	Terena	Reservada
18	*	TI Munduruku	Apiaká, Isolados do Alto Tapajós, Munduruku	Homologada

- b) O **reconhecimento e regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais** (linha de ação 9.2.2 e 10.2) de acordo com prioridades definidas pela Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável (“SNPCT/MMA”).
- c) A **criação de unidades de conservação na região de localização da Ferrogrão** (linha de ação 10.1.2) em 6 áreas prioritárias para a conservação e uso sustentável da biodiversidade sem proteção, conforme apresentado no Anexo I do Caderno de Meio Ambiente⁸⁵, sob responsabilidade do Ministério de Meio Ambiente e Mudança Climática, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério dos Povos Indígenas, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (“MCTI”), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (Áreas prioritárias da conservação da biodiversidade)

Tabela III - Áreas Prioritárias para conservação sob Riscos de Impactos Regionais da Ferrogrão

Código	Nome	Prioridade	Área
Am028	Castanheiras	Extremamente Alta	4203 km ²

⁸⁵ Anexo I - Composição do cenário ambiental. In: Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020. p.52

Am058	Cristalino	Extremamente Alta	520,9 km ²
Am062	Entorno REBIO Nascentes Serra do Cachimbo sul	Extremamente Alta	1210 km ²
Am080	Base Militar Serra do Cachimbo	Alta	22140 km ²
Am111	Entorno BR-163	Extremamente Alta	8814 km ²
Am148	Corredor Itaituba Sul	Extremamente Alta	7802 km ²

- d) A conclusão da **titulação de imóveis rurais em assentamentos da reforma agrária na região de localização da Ferrogrão**, conforme indicação do Instituto Nacional de Reforma Agrária (linha 9.2.2) e reivindicações prioritárias de movimentos sociais como a Comissão Pastoral da Terra (“CPT”).

4.2 Consolidação e Gestão de Áreas Protegidas

Atendendo às linhas de ação dos Objetivos 9 e 10, devem-se priorizar ações de consolidação e gestão de áreas protegidas, territórios tradicionais e assentamentos rurais:

- a) **Elaboração e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (“PGTA”) das 18 Terras Indígenas sob risco de impactos regionais da Ferrogrão** (linha de ação 10.2.5), conduzida pelo Ministério dos Povos Indígenas;
- b) **Elaboração e implementação de Planos para gestão de territórios de povos e comunidades tradicionais** (linha de ação 10.2.6) localizados na Área de Influência da Ferrogrão, conduzida pelo ICMBio, e a Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável (“SNPCT/MMA”);
- c) Firmamento de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (“CCDRU”), Termo de Autorização de Uso Sustentável (“TAUS”) e outros instrumentos similares para **garantia de territórios de povos e comunidades tradicionais**

- localizados na região de localização do empreendimento** (linha de ação 9.1.3, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4), sob responsabilidade de SFDT-MD, Ministério de Meio Ambiente e Mudança Climática e ICMBio, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
- d) **A regularização e consolidação dos limites de 100% da área de UCs federais de domínio público localizadas na região do empreendimento**, (linha de ação 10.1.1), sob responsabilidade do Ministério de Meio Ambiente e Mudança Climática e ICMBio;
- e) **Elaboração e implementação de Planos de Manejo de 100% das Unidades de Conservação situadas na região de localização da Ferrogrão** (linha de ação 10.1.4), sob responsabilidade do Ministério de Meio Ambiente e Mudança Climática e ICMBio;
- f) **Instituição e apoio à atuação de Conselhos consultivos e deliberativos de 100% das Unidades de Conservação situadas na região do empreendimento** (linha de ação 10.1.4), sob responsabilidade do Ministério de Meio Ambiente e Mudança Climática e ICMBio;
- g) **Implantação e estruturação de assentamentos da reforma agrária localizados na região da Ferrogrão**, em atenção às indicações de movimentos sociais como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), sob responsabilidade do MDA e INCRA.

As medidas propostas seriam importantes promotoras de governança fundiária e ordenamento territorial, garantindo direitos de forma mais estruturante e evitando conflitos socioambientais decorrentes de fatores, como por exemplo, o aumento da especulação imobiliária, o aumento do fluxo de pessoas na região, o esgarçamento das estruturas públicas responsáveis por prestar serviços à população, entre outros.

4.3 Elaboração e execução do Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação

Atendendo à linha de ação 11.1.4 do PPCDAm. *“Desenvolver e implementar instrumentos para, de forma preventiva, contribuir para a governança territorial para o controle do desmatamento, ações de reparação das áreas desmatadas e ações de mitigação*

*da emissão de GEE decorrentes da mudança no uso do solo na área de influência de grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura”, entende-se por necessária a **elaboração e execução de um Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação para a região do Corredor Logístico Tapajós-Xingu**, com foco em ações complementares às ações dos objetivos 9. e 10. do PPCDAm, os quais apoiem a gestão pública integrada de riscos e impactos regionais do conjunto de empreendimentos e novos investimentos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu.*

O Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação para a região do Corredor Logístico Tapajós-Xingu deve ser elaborado de forma participativa, à semelhança do processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, e deve ser subsidiado pelos resultados dos processos de participação social sobre o projeto de concessão da Ferrogrão, dentre os quais os processos de Consulta Livre, Prévia e Informada junto a povos indígenas e tradicionais e os processos de Consulta Pública junto a comunidades locais.

A elaboração e implementação do Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação é transversal, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Fazenda e Casa Civil, e deve ser conduzida pela SECD, Ibama e ICMBio.

4.4 Instrumentos transversais para gestão pública integrada de riscos e impactos regionais do Corredor Logístico Tapajós-Xingu

Caso necessário, o Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação para a região do Corredor Logístico Tapajós-Xingu deve ser complementado por outros instrumentos para gestão pública integrada de riscos e impactos regionais, caso aquele não abarque a execução de determinados programas e/ou ações necessários para a hierarquia de mitigação de impactos regionais.

Com base na abordagem da transversalidade das políticas públicas essenciais para sustentabilidade ambiental, prevista no PPA 2024-2027, o Poder Público pode, por exemplo, elaborar um Plano de Desenvolvimento Sub-Regional para a região de Interflúvio Tapajós-Xingu, a partir dos aprendizados da execução do Plano BR-163 Sustentável e do PDRS-Xingu.

4.5 Identificação, reconhecimento e proteção de lugares de importância cultural dos povos indígenas

Trata-se da necessidade de integrar a Política de Patrimônio Cultural Material e Patrimônio Arqueológico na região de localização da Ferrogrão, sobretudo com a priorização da identificação, reconhecimento e instituição de salvaguardas para gestão e proteção de lugares de memória dos povos indígenas, com ênfase ao povo Kayapó, cujos locais não foram devidamente reconhecidos pelo IPHAN e estão localizados na faixa de domínio prevista para a Ferrogrão.

Nesse caso, há questão fundamental relacionada aos ancestrais Kayapó que estão enterrados na região do Parque Nacional do Jamanxim, exatamente na área de desafetação proposta pela Lei nº 13.452/17 – conversão da Medida Provisória 758/2016, que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim, objeto da ADI 6553. No recentíssimo livro “The Way of Warriors. Annotated Narratives of the Mebengokre (Kayapo) in Brazil”, do renomado antropólogo Gustaaf Verswijver (Almeria: Turuti Books, 2023, 679 p.), obra que apresenta 82 narrações de idosos Mekrãgnoti, recolhidos durante os últimos 45 anos.

O grupo Mekrãgnoti que mais circulou pela região do Jamanxim, é aquele que costumamos chamar de Mekrãgnoti setentrionais — grupo que, devido ao melhor entendimento da etnohistória dos Mebengokre/Kayapo, agora também são chamados de Menokanê. Os descendentes deste grupo moram nas aldeias Baú e Kamaú (onde vivem, misturados com migrantes das aldeias dos Mekrãgnoti centrais — Kubenkokre, Pukany e demais).

Duas citações daquele livro, referente aos locais sagrados, aos cemitérios e às mortes na região do Jamanxim:

Depois que mataram Bepjê, viemos por aqui em direção ao rio Curuá. Enquanto estávamos seguindo o rio, subindo o rio, os outros mataram Pãnhdjâbê. Nos vingamos e do outro lado do Novo Progresso, perto do rio Jamanxim (Ngôkamrêkti), matamos

Kukoijamryti, Yetxyk e Nhĩkry. E quando voltamos, o pessoal de Kēnti havia matado Teopry, a mãe de Djwýjngwýtuk⁸⁶.

Para melhor entender, naquele momento, dois grupos coexistiam em conflito: um, ao qual pertencia o narrador, Mântino, e o outro liderado pelo famoso líder Kēnti (que morreu na região do Rio Jamanxim, mas infelizmente, não se sabe bem em que local). Kukoijamryti, Yetxyk, e Nhĩkry (a mãe de Pykati-re) pertenciam ao grupo de Kēnti, e foram enterrados na região do Rio Jamanxim, não muito longe do PARNA Jamanxim.

Ainda:

Então houve uma briga entre nós. Lá na região do rio Tapajós. E no meio do caminho de volta para a área do rio Jamanxim, os outros mataram Êngri. Beka o matou. Os homens de Kôkôrêti vieram lutar e pegaram a mim, Ijajô-re e Tàkàkmākôr. Então fomos morar com Kôkôrêti.⁸⁷

Há uma configuração semelhante à narrativa anterior. Com os “outros”, refere-se ao grupo ao qual pertencia Mântino e Kôkôrêti; o narrador fazendo parte do grupo de Kēnti.

Apenas por esses dados antropológicos estabelece-se a necessidade da apresentação de estudos que permitam avaliar patrimônio cultural material e imaterial e patrimônio arqueológico na região de localização da Ferrogrão, com destaque para a priorização da identificação, tombamento e instituição de salvaguardas para gestão e proteção de lugares de importância cultural do povo Kayapó.

⁸⁶ VERSWIJVER, Gustaaf. “*The Way of Warriors. Annotated Narratives of the Mebengokre (Kayapo) in Brazil*. Almeria: Turuti Books, 2023, p. 286 – narração 5.13 de Mântino, aldeia Kamaú, 2017: *After they had killed Bepjêt, we came this way toward the Curua River. While we were following the river, going upriver, the others killed Pânhdjâbêr. We took revenge and on the other side of Novo Progresso, near the Jamanxim (Ngôkamrêkti) River, we killed Kukoijamryti, Yetxyk, and Nhĩkry. And when we came back, Kēnti’s people had killed Teopry, Djwýjngwýtuk’s mother*

⁸⁷ Idem, p. 509 – narração 7.9 de Pykati-re, aldeia Pukanu, 2019: *Then there was a fight between us. There in the Tapajos River area. And halfway on our way back to the Jamanxim River area, the others killed Êngri. Beka killed him. The men from Kôkôrêti came to fight and they caught me, Ijajô-re and Tàkàkmākôr. So we moved in with Kôkôrêti*

5. DA NECESSIDADE DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL SOBRE O PROJETO DE CONCESSÃO DA FERROGRÃO

Mesmo após três décadas sob a égide da ordem constitucional de 1988, o Estado brasileiro ainda enfrenta um *déficit* na inserção e participação da sociedade civil na definição das prioridades e linhas de ação do poder público, fruto de uma história sociopolítica marcada por governos de viés centralizador e autoritário. Mais recentemente, vem se fortalecendo a compreensão de que a participação social não é um entrave à execução das políticas públicas, mas um elemento garantidor de sua legitimidade e consequente estabilidade.

A participação social, **para garantir um aporte verdadeiramente democrático ao processo decisório estatal, deve abarcar diferentes estratos sociais e grupos de interesse, de forma a garantir uma pluralidade de contribuições.** E para isso, é preciso que os procedimentos de participação sejam adequados às realidades locais das populações impactadas.

5.1 Realização de processos de Consulta Livre, Prévia e Informada junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais potencialmente impactados

No caso dos povos indígenas e comunidades tradicionais, o mecanismo adequado para se viabilizar a participação social nos processos decisórios é a Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI). Trata-se de um procedimento de participação social adaptado às especificidades sociais, culturais e políticas de uma população tradicional e que é destinado a estabelecer um canal de comunicação entre esta e o poder público, de modo a permitir que essas populações possam incidir sobre as decisões que os afetam. Os elementos fundamentais da CLPI são a ausência de pressões visando influenciar a decisão da comunidade, sua realização previamente à tomada de decisão - de modo a possibilitar a participação das populações tradicionais afetadas pela decisão administrativa - e a apresentação de informações adequadas e suficientes para garantir a compreensão do objeto da consulta pela comunidade consultada.

O respeito ao Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) é princípio basilar das relações contemporâneas entre povos indígenas e comunidades tradicionais com o Estado, e encontra-se garantido nos principais tratados internacionais de direitos humanos assinados e ratificados pelo Brasil, dentre os quais destacam-se o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI), aprovada em 2007 com voto favorável do Brasil em Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI) e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (C-169/OIT), de 27 de junho de 1989.

Esses instrumentos internacionais, todos com força vinculante no sistema jurídico brasileiro, garantem aos povos indígenas e comunidades tradicionais o direito à participação efetiva quando da tomada de decisões pelo Poder Público passíveis de lhes afetar diretamente. Nos termos do art. 6º, da C-169/OIT, os Estados signatários reconhecem aos povos indígenas e comunidades tradicionais o direito de serem consultadas *“cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”*. Previsão que é complementada pelo art. 7º do mesmo estatuto, que estabelece o direito de consulta das comunidades diante de quaisquer *“planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”*.

No ordenamento jurídico brasileiro, a C-169/OIT foi ratificada em 2002 e incorporada pelo decreto nº 5.051/2004, e, por isso, goza de caráter supralegal, encontrando-se em uma posição intermediária entre a Constituição Federal e as leis ordinárias e não podendo, portanto, ter sua aplicação afastada por norma infraconstitucional⁸⁸.

A CLPI junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais potencialmente impactadas é um procedimento que não pode ser confundido com outros meios de participação social, como audiências públicas, posto que busca atender as necessidades

⁸⁸ RE: 349703 RS, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 03/12/2008. ADI 5.240, voto do rel. min. Luiz Fux, P, j. 20-8-2015, DJE 18 de 1º-2-2016

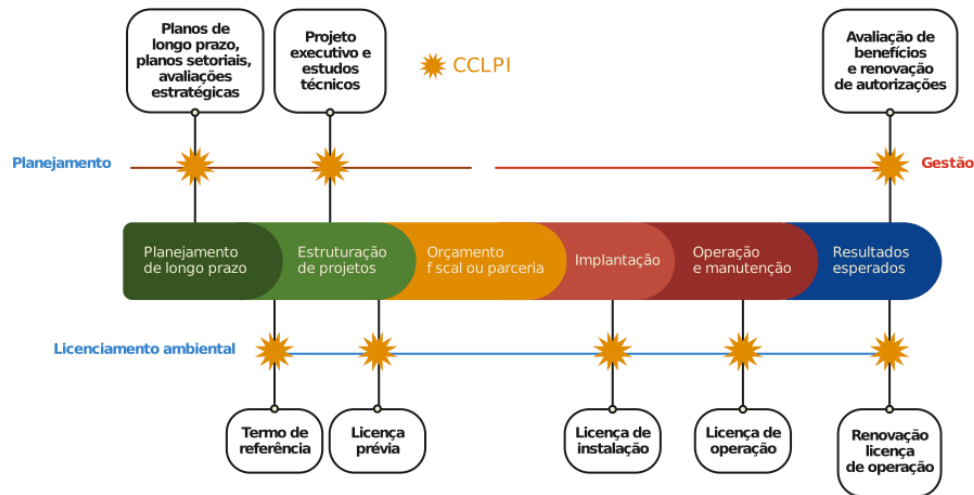
específicas de um diálogo intercultural entre os povos e comunidades tradicionais e o Estado brasileiro. Dessa forma, a CLPI se caracteriza por procedimentos adaptados às formas tradicionais de diálogo e tomada de decisão desses povos e comunidades, com vistas a garantir que possam oferecer, de forma livre, prévia e informada, subsídios à tomada de decisões pelo Poder Público.

A prática da aplicação jurisdicional do direito de CLPI pelo mundo tem resultado na construção jurisprudencial de quatro elementos considerados essenciais a seu pleno exercício e efetivação:

- i) a Consulta deve ser **prévia à adoção de decisões** (administrativas ou legislativas) capazes de afetar direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;
- ii) deve ser **livre, bem informada** e de **boa fé**;
- iii) deve acontecer por meio de **procedimentos culturalmente adequados** e mediante as instituições representativas dos povos;
- iv) tem por objetivo **obter o consentimento** dos povos ou **chegar a um acordo entre as partes**.

Em relação ao momento adequado para a realização da consulta, é preciso atentar para o fato de que a implementação de um grande empreendimento de infraestrutura, como é o caso da Ferrogrão, passa por diversas fases nas quais distintos atores estatais e não-estatais tomam decisões que moldam a execução final do projeto. O Direito à CLPI de povos indígenas e comunidades tradicionais se aplica durante todo o ciclo de investimento em infraestrutura, devendo ser acionado sempre que couber a tomada de decisão capaz de afetá-los. Em termos da processualística administrativa, portanto, o direito à CLPI está vinculado a momentos específicos do ciclo de investimento em infraestrutura, nos quais o andamento processual regular depende da manifestação da Administração Pública acerca de algum tema de interesse dos povos indígenas e tradicionais (ver Gráfico I).

CCLPI no Ciclo de Investimento em Infraestrutura



Fonte: Elaboração própria com base no ciclo de investimento de SDI/ME (2021)

Gráfico 1 - CLPI no Ciclo de Investimento em Infraestrutura⁸⁹

No caso específico da Ferrogrão, o empreendimento acumula o passivo de ter avançado várias etapas do ciclo de investimento sem, no entanto, ter sido submetido à Consulta aos povos potencialmente impactados. Essa deficiência, contudo, não deriva de ignorância em relação à necessidade ou à natureza da consulta, posto que sua legalidade, legitimidade e conveniência já estão firmemente assentadas na jurisprudência brasileira e foram reconhecidas pela própria ANTT, que no dia 12 de dezembro de 2017, na sede da agência em Brasília, ao término da sessão presencial da Audiência nº 14/2017, instalada para instruir a decisão regulatória sobre a Ferrogrão, na figura do Sr. Alexandre Porto, assinou documento dirigido ao povo *Kayapó Mekrãgnoti* (Terra Indígena Baú e *Mekrãgnoti*), com o seguinte teor:

A Consulta Prévia Livre e Informada a que os povos indígenas têm direito, nos termos da Convenção 169, da OIT, será devidamente cumprida para o povo Kayapó,

⁸⁹ Rojas Garzón, B.; Nakane, M.; Oliveira, R. de M. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura. Instituto Socioambiental: 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/diretrizes-para-verificacao-do-direito-consulta-e-ao-consentimento-livre>

previamente ao encaminhamento do processo referente à concessão da EF-170, ao Tribunal de Contas da União⁹⁰.

Não obstante, antes mesmo de dar início a qualquer procedimento para a CPLI da Convenção 169, a ANTT, descumprindo com o prometido, **finalizou o processo de participação e controle social e encaminhou o processo de concessão da Ferrogrão ao TCU**, com anuência do Ministério da Infraestrutura.

Para observar o direito de CLPI dos povos e comunidades afetadas, é preciso que se dê cumprimento ao acordado na reunião de 12 de dezembro de 2017: após a atualização do EVTEA e das condicionantes socioambientais, deve-se proceder a **elaboração e realização de Plano de Consulta para submeter o produto das atualizações aos povos indígenas das terras indígenas identificadas impactadas no EVTEA**. Esse Plano de Consulta deverá observar os procedimentos previstos nos protocolos de consulta de cada território, conforme já estabelecido em farta jurisprudência. As contribuições colhidas devem ser então utilizadas para subsidiar a decisão do Ministério dos Transportes e da ANTT acerca da viabilidade do empreendimento e seu posterior encaminhamento para avaliação do TCU.

Finalmente, ainda com o objetivo de garantir a efetiva observância do direito de participação e consulta dos povos e comunidades tradicionais, é preciso que sejam estabelecidos requisitos formais para se aferir que, de fato, a CLPI subsidiou a tomada de decisão do Ministério dos Transportes. A Corte Constitucional da Colômbia, em julgamento acerca da resolução de conflitos diante da impossibilidade de se atingir consensos no âmbito do processo de CCLPI, estabeleceu um conjunto de critérios que permitem avaliar o efetivo engajamento dos órgãos estatais tomadores de decisão e as contribuições dos povos afetados:

Nestes casos, o Estado tem a possibilidade de fixar os termos da medida, desde que sua decisão: i) esteja desprovida de arbitrariedade; ii) esteja fundamentada em critérios de razoabilidade, proporcionalidade, e objetividade em respeito ao dever de reconhecimento e proteção da diversidade étnica e cultural da nação; iii) leve em consideração, até onde seja

⁹⁰ Ministério Público Federal, Rede Xingu+. Representação. Inquérito Civil n. 1.23.008.000678/2017-19 PP n. 1.20.000.000465/2020-74. p. 6. Disponível em: https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/tcu_representacao_-_ferrograo_-_assinada_-_com_os_anexos.pdf

possível, as posições externadas pelas partes, em especial aquelas da população tradicional, durante a consulta, iv) respeite os direitos subjetivos dos povos, reconhecidos na Constituição e especificamente na Convenção 169 da OIT e v) preveja mecanismos ajustados para a mitigação dos efeitos desfavoráveis que a medida a ser adotada pode produzir sobre a comunidade, seus membros ou seu lugar de ocupação.⁹¹

Percebe-se que o julgador constitucional busca estabelecer instrumentos e indicadores para evitar que a CLPI seja tratada como mera formalidade procedimental. **Importa, para a aferição da efetiva observância do direito de participação dos povos e comunidades indígenas e tradicionais, que a decisão legislativa ou administrativa sob consulta explicitamente dialogue com as preocupações e objeções apresentadas pelas populações atingidas.**

A partir dessa moldura interpretativa é possível estabelecer mecanismos para garantir que a CLPI, ainda que não vincule de forma absoluta o Poder Público, efetivamente informe e subsidie a tomada de decisão do Estado, que pode se consubstanciar seja no acatamento das contribuições ou na sua rejeição, desde que a decisão seja motivada e fundamentada em contra-argumentação que demonstre sua necessidade, legitimidade e razoabilidade.

5.2 Realização de procedimentos de engajamento significativo das partes interessadas

Ao se analisar aspectos da Audiência Pública 014/2017, cujo objetivo era colher subsídios para o aprimoramento da Minuta de Edital e dos Estudos Técnicos da concessão da implantação e operação da Ferrogrão, verifica-se que essa não pode ser considerada um meio de participação social que oportunizou a participação e o engajamento significativo das partes interessadas no projeto da Ferrogrão, motivo pelo qual se faz necessária **a convocação de**

⁹¹ “En esos eventos el Estado tiene la posibilidad de establecer los términos de la medida, siempre y cuando su decisión: i) esté desprovista de arbitrariedad; ii) esté basada en criterios de ‘razonabilidad, proporcionalidad y objetividad respecto del deber de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación; iii) tome en consideración hasta donde sea posible las posiciones expresadas por las partes, y en especial aquellas del pueblo étnico, durante la consulta; iv) respete los derechos sustantivos de los pueblos reconocidos en la Constitución y específicamente en el Convenio 169 OIT; y v) prevea mecanismos ajustados para la atenuación de los efectos desfavorables que seguramente traiga consigo o pueda producir la medida a ser adoptada en la comunidad, sus miembros y su lugar de asentamiento”. Corte Constitucional da República da Colômbia. Sentença SU123/18.

novos procedimentos para engajamento significativo, sobretudo, de comunidades locais impactadas e desapropriadas pela Ferrogrão.

Da análise do Relatório da Audiência Pública⁹², ressalta-se a participação considerável de representantes de comunidades tradicionais das regiões do sudoeste paraense, potencialmente impactadas pelo projeto ferroviário, partes interessadas de baixa influência, alto interesse e pouco familiarizadas com a atividade regulatória da ANTT. Verifica-se que a ampla maioria das contribuições relacionadas à temática socioambiental, sobretudo com relação à avaliação de riscos e impactos socioambientais, foram rejeitadas, por justificativas de “análise de mérito” ou “vício de competência”. No caso das rejeições por “análise de mérito”, verifica-se que a justificativa geral da área técnica residia na afirmação de que as avaliações de impacto socioambiental nessa etapa do projeto já encontravam-se descritas no “Diagnóstico Ambiental” do EVTEA, e que maiores detalhamentos seriam realizados no âmbito dos Estudos de Impacto Ambiental no licenciamento ambiental, conduzido pelo IBAMA.

A seção técnica da ANTT poderia ter optado por aceitar, integral ou parcialmente, diversas das contribuições atinentes aos potenciais impactos socioambientais do projeto. São contribuições **pertinentes e relevantes para: i) a avaliação de viabilidade técnica, econômica e ambiental do projeto; ii) a avaliação socioeconômica; iii) a proposta de concessão para a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas**. Todos estes itens consistem em informações relevantes para a avaliação e gestão de riscos e oportunidades socioambientais da exploração de infraestrutura ferroviária. Nesse caso, **as contribuições seriam utilizadas para ajustar o EVTEA, a Avaliação Socioeconômica e os documentos jurídicos antes da continuidade do processo**, similarmente ao tratamento oferecido a contribuições aceitas sobre os temas de engenharia e relativos ao plano de outorga⁹³

Por um lado, as rejeições por “análise de mérito” dessas contribuições - exemplos transcritos ao final da seção - demonstram uma incapacidade ou indisponibilidade do corpo técnico envolvido na Audiência Pública 014/2017 de avaliar o mérito das questões

⁹² ANTT, Relatório da Audiência Pública 014/2017. 2020. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>

⁹³ Ibidem, p. 192

socioambientais levantadas. Por outro lado, a quantidade de rejeições por “análise de mérito” ou “vício de competência” e o teor das respostas oferecidas a diversas contribuições de representantes de comunidades locais também são evidências de que o PPCS da ANTT não pode ser considerado significativo. Isto porque um dos princípios para que o processo de participação social seja considerado significativo refere-se à **abertura e comprometimento dos tomadores de decisão em considerar a contribuição do público no processo de decisão:**

A primeira etapa do planejamento da participação pública possui o objetivo de garantir que você esteja buscando obter e usar a opinião pública, e não apenas buscando a adesão do público a um resultado já determinado⁹⁴

O mecanismo de Audiência Pública se mostra um método adequado para a promoção da comunicação entre o público geral e as autoridades públicas. No entanto, este resultado é muito inferior aos resultados almejados por políticas de participação social recomendadas por organismos multilaterais internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (“OCDE”). Por exemplo, a “Recomendação do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico para a Governança da Infraestrutura (OECD/LEGAL/0460)”, orienta que países membros e aderentes desenvolvam e implementem uma estrutura de governança da infraestrutura que garanta a participação transparente, sistemática e efetiva de partes interessadas nas fases relevantes do ciclo de vida de projeto⁹⁵.

A mesma diretriz é encontrada em diversos outros instrumentos legais da OCDE, como o *Policy Framework for Investment (2015)*⁹⁶, a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Avaliação de Projetos, Planos e Programas com Impacto Significativo sobre o Meio

⁹⁴ Ministério da Economia. Guia de Engajamento e Participação Social. 1ª Edição. 2022. p. 17. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-engajamento-e-participacao-social/guia-de-engajamento-e-participacao-social-v1.pdf>

⁹⁵ OECD, Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure, OECD/LEGAL/0460 : OECD, 2020. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>

⁹⁶ OECD, Policy Framework for Investment 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/policy-framework-for-investment-2015-edition_9789264208667-en

Ambiente (“OECD/LEGAL/0172”)⁹⁷; a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Orientação de Devida Diligência para o Envolvimento Significativo das Partes Interessadas no Setor Extrativo (“OECD/LEGAL/0427”)⁹⁸; a Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (“OECD/LEGAL/0144”)⁹⁹; a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Princípios para Participação do Setor Privada em Infraestrutura (“OECD/LEGAL/0349”)¹⁰⁰; a Recomendação do Conselho da OCDE para Avaliação e Tomada de decisão para Política Integrada de Transportes e Meio Ambiente (“OECD/LEGAL/0325”)¹⁰¹; a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Eficácia de Investimento Público em Todos os Níveis de Governo (“OECD/LEGAL/0402”)¹⁰²; e a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Princípios para Governança Pública de Parcerias Público-Privadas (“OECD/LEGAL/0392”)¹⁰³:

Também encontramos a exigência da participação de comunidades potencialmente impactadas ao longo de todo o ciclo de investimento em infraestrutura em políticas de instituições financeiras internacionais, multilaterais e privadas. Nesse sentido, mencione-se os padrões de desempenho obrigatórios da Corporação Financeira Internacional (*International*

⁹⁷OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects, Plans and Programmes with Significant Impact on the Environment, OECD/LEGAL/0172: OECD, 2019. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/26/26.en.pdf>

⁹⁸OECD, Recommendation of the Council on the Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector, OECD/LEGAL/0427: OECD, 2016. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0427>

⁹⁹ OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, OECD/LEGAL/0144: OECD, 2011. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144>

¹⁰⁰ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Private Sector Participation in Infrastructure, OECD/LEGAL/0349: OECD, 2007. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0349&sa=D&source=editors&ust=1677020888469463&usg=AOvVaw36wvh6K5rCAiqxz2qgPap9>

¹⁰¹ OECD, Recommendation of the Council on Assessment and Decision-Making for Integrated Transport and Environment Policy, OECD/LEGAL/0325: OECD, 2004. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0325>

¹⁰² OECD, Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government, OECD/LEGAL/0402: OECD, 2014. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0402>

¹⁰³ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, OECD/LEGAL/0392: OECD, 2012. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/275/275.en.pdf>

Finance Corporation - IFC)¹⁰⁴, os Princípios do Equador (*Equator Principles*)¹⁰⁵ e a política de salvaguardas ambientais e sociais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (“BID”). Esta última assegura que o conteúdo analítico e participativo dos processos de participação social sejam incorporados ao processo decisório e integrados a elementos físicos, econômicos, do planejamento e da implementação das operações do banco¹⁰⁶

Voltando à Audiência Pública 014/2017, ao analisar, por exemplo, a contribuição acerca da perda de renda com a redução da venda de polpa de fruta para abastecer o atendimento aos motoristas que trafegam a BR-163, esta poderia ter sido aceita pelo corpo técnico e incorporada à Análise Socioeconômica e à Análise de Risco do Projeto. A resposta oferecida pela seção técnica, “*Além disso, o Relatório VII – Modelagem Econômico-Financeira, indicou que somente na operação da ferrovia, serão gerados até 1.700 (mil e setecentos) empregos fixos*”, não dialoga com a preocupação externalizada pelo participante, qual seja, do impacto indireto da implantação e operação da ferrovia sobre a demanda por polpa de fruta, majoritariamente composta por motoristas de caminhões que trafegam a BR-163 e, portanto, sobre a renda das famílias ofertantes.

Da mesma forma, a resposta oferecida pela seção técnica da ANTT à sugestão de se avaliar a possibilidade de a Ferrogrão também operar transporte de passageiros parece revelar que a Agência entende que a Audiência Pública não é o espaço legítimo para a demonstração de interesse social na operação de trens de passageiros, sendo essa uma decisão que compete à futura concessionária. No entanto, qual seria a oportunidade para apresentação de demandas sobre interesse social da exploração de infraestrutura ferroviária da Ferrogrão senão o próprio processo de Audiência Pública 014/2017, instaurado para colher subsídios à concessão da ferrovia?

Protocolo ANTT

¹⁰⁴ International Finance Corporation - IFC. Policy and Performance Standards on Environmental and Social Sustainability. jan/2012. Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/24e6bfc3-5de3-444d-be9b-226188c95454/PS_English_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkV-X6h

¹⁰⁵ Princípios do Equador, EP4, jul/2020. Disponível em: https://equator-principles.com/app/uploads/The-Equator-Principles_EP4_July2020.pdf. Ver também: <https://equator-principles.com/>

¹⁰⁶ REIDAR, Kvam. Consulta Significativa às partes interessadas: série do BID sobre riscos e oportunidades ambientais e sociais. Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Consulta-significativa-%C3%A0s-partes-interessadas.pdf>

Nome: D'anvely Antonio Sales Vieira

Empresa/Entidade: Comunidade Agrovila Nova Esperança GL22:
Referência: [em branco]

Contribuição: vide anexo

Justificativa: Os horários dos trens devem levar em consideração o costume local das comunidades e cidades, um vez que se o trem circular em horários de repouso e descanso noturno poderá prejudicar as pessoas.

Anexo – Excertos:

Dessa forma, como contribuição e sugestão, os horários de tráfego dos trens devem se dar entre as 06:00 e as 20:00 horas, não transitando em domingos e feriados.

Resposta da Área Técnica:

Contribuições rejeitadas por análise de mérito.

Trata-se de tema que foge da área de competência da ANTT e da presente audiência pública. A definição do horário de funcionamento da ferrovia é atribuição da concessionária.¹⁰⁷

Protocolo ANTT

Nome: Ednilson Lucena de Luna

Empresa/Entidade: Comunidade Agrovila Nova Esperança GL22:

[...]

(ii) Havendo a concretização do projeto da ferrovia, casos como o meu que poderei perder minha fonte de renda com a venda de polpa de fruta para abastecer o atendimento aos motoristas, os prejudicados serão indenizados ou terão que política governamental para compensar a perda da qualidade de vida, renda e mercado de trabalho?

Resposta da Área Técnica

Contribuições rejeitadas por análise de mérito.

A manifestação apresentada corresponde a um questionamento, de forma que não há como posicionar-se acerca de sua aceitação ou rejeição.

Esclarecemos que avaliações de impacto socioambiental nessa etapa do projeto, encontram-se descritas no Relatório III – Diagnóstico Ambiental. Além disso, o Relatório VII – Modelagem

¹⁰⁷ ANTT, Relatório da Audiência Pública 014/2017. 2020. p. 32.

Econômico-Financeira, indicou que somente na operação da ferrovia, serão gerados até 1.700 (mil e setecentos) empregos fixos.¹⁰⁸

Protocolo: ANTT/Ouvidoria/2019-05219

Nome: Edilson Clemente Souza

Entidade: Cooperativa Mista Agroextrativista do Caracol - COOPAMCOL

Local: Itaituba

[...]

120)- Sugere que a Ferrogrão também opere trens de passageiros para a população usar.

Resposta da Área Técnica

Rejeitada por análise de mérito

A concessão da Ferrogrão visa o transporte de cargas, as quais foram objeto de estudo de demanda. Entretanto, havendo interesse comercial ou social na operação de trens de passageiros, a exemplo da Estrada de Ferro Carajás, nada impede que a concessionária da Ferrogrão seja autorizada a operá-los¹⁰⁹.

Haja vista as carências do processo de participação social relativo à concessão da Ferrogrão, Audiência Pública 14/2017, desde a perspectiva do engajamento significativo, e considerando as premissas de valorização do planejamento governamental estratégico pautado pela participação social e pela visão territorial contidas no Plano Plurianual 2024-2027 em elaboração¹¹⁰ assim como a necessidade de atualização dos Estudos Técnicos da Ferrogrão, anteriormente discutidos no *item 1*, entende-se por necessária **a elaboração de um Plano de Consulta Pública com comunidades potencialmente afetadas e desapropriadas, para garantir o engajamento significativo dessas partes interessadas de baixa influência e alto interesse no projeto de concessão.**

¹⁰⁸ Ibidem, p. 48

¹⁰⁹ Ibidem, p. 273

¹¹⁰ Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>

6. CONCLUSÃO

A seguir, apresentamos um quadro resumo de **atualização das condicionantes socioambientais na fase de planejamento necessárias à continuidade dos processos administrativos da Ferrogrão**, bem como a **distribuição de responsabilidades sobre essas condicionantes entre o poder concedente e a futura concessionária, conforme o alinhamento às diretrizes de políticas públicas atuais do governo federal.**

QUADRO RESUMO

Atualização das condicionantes socioambientais do projeto Ferrogrão (EF-170) na fase de planejamento		
0.1) Atualização de Estudos Técnicos (EVTEA)	i) Revisão dos estudos socioambientais preliminares com a inclusão do Terminal de Matupá/MT; ii) Estudo de Impactos Cumulativos de Âmbito Regional iii) Avaliação de Riscos Climáticos no contexto da Ferrogrão, conforme recomendações de especialista	Concedente: Ministério dos Transportes, ANTT, INFRA S.A
	b) Avaliação Socioeconômica com base no Guia ACB e em recomendações de especialista	Concedente: MT, ANTT
0.2) Priorização para implementação de ações previstas nos objetivos 9, 10 e 11 do PPCDAm 5ª Fase na região de localização da Ferrogrão	Reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas (Objetivo 10, linhas de ação 10.2.1; 10.2.3; 10.2.4)	Concedente: MPI, Funai, MJSP
	Apoio à elaboração e implementação de planos de gestão territorial e ambiental (“PGTA”) de Terras Indígenas (Objetivo 10, linha de ação 10.2.5)	Concedente: MPI, MMA/SNPCT
	Priorização da incorporação de 100% das terras devolutas ao patrimônio da União (Objetivo 9, linha de ação 9.1.1)	Concedente: INCRA, SFDT/MDA
	Reconhecimento e regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais na região de localização empreendimento (Objetivos 9 e 10, linha de ação 9.2.2 e 10.2.1)	Concedente: SETEQ-MDA/ MMA, SNPCT/MMA
	Destinação de florestas públicas federais ainda não destinadas na região de localização do empreendimento (Objetivo 9, linha de ação	Concedente: GSI/PR, MDA/MGISP/ SECD, SNPCT, SBio, SFB e

	9.2.3)	ICMBio – MMA/MPI
	Criação de Unidades de Conservação em áreas prioritárias para conservação da biodiversidade (Objetivo 10, linha de ação 10.1.2)	Concedente: ICMBio e SBio/MMA, MDA, MGISP, SECD/MMA, SNPCT/MMA, SFB e Ibama, MPI e INPA
	Elaboração e Implementação de Planos de Manejo de 100% das Unidades de Conservação situadas na região de localização do empreendimento (Objetivo 10, linha de ação 10.1.4)	Concedente: ICMBio, MMA
	Instituição e apoio à atuação de Conselhos consultivos e deliberativos de 100% das Unidades de Conservação situadas na região de localização do empreendimento (Objetivo 10, linha de ação 10.1.4)	Concedente: ICMBio, MMA
	100% da área de UCs federais de domínio público regularizadas e com limites consolidados dentro da região de localização do empreendimento (Objetivo 10, linha de ação 10.1.1)	Concedente: ICMBio, MMA
	CCDRUs, TAUS e outros instrumentos similares para povos e comunidades tradicionais firmados na região de localização do empreendimento (objetivo 9, linha de ação 9.1.3, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4)	Concedente: SFDT-MD/ ICMBio – MMA/ MGISP, MDA
	Elaboração e Implementação de planos para gestão territorial de territórios de povos e comunidades tradicionais (Objetivo 10, linha de ação 10.2.6)	Concedente: SFDT-MD/ ICMBio, SNPCT/MMA
	Implantação e estruturação de assentamentos da reforma agrária localizados na região de localização da Ferrogrão	Concedente: INCRA - MDA
	Elaboração e Implementação de Plano de governança territorial preventivo e de ações de mitigação (Objetivo 11, linha de ação 11.1.4)	Concedente: SECD, Ibama, ICMBio – MMA, MT e MF, OEMAs
0.3) Abordagem da Transversalidade das Políticas Públicas Essenciais para Sustentabilidade	Elaboração e Implementação de outros instrumentos para gestão pública integrada de riscos e impactos regionais (Ex: Plano de Desenvolvimento Sub-regional na região de interflúvio Tapajós-Xingu)	Concedente: MT, MMA, MF, MDR

Ambiental do PPA 2024-2027		
0.4) Proteção de Patrimônio Cultural Material e Arqueológico dos povos indígenas na região de localização da Ferrogrão	Identificação, Reconhecimento e Proteção de lugares de memória de povos indígenas, com destaque para os locais de memória dos Kayapó nas proximidades da faixa de domínio da Ferrogrão	Concedente: Iphan - MC
1.1) emissão e manutenção de licenças ambientais; (licenciamento ambiental)	a) Obtenção da Licença Prévia	Concedente: MT/INFRA S.A.
	c) Custos para obtenção da Licença Prévia	Concessionário
	Solicitação, obtenção e custos da Licença de Instalação - LI, bem como a gestão de eventuais retificações na licença	Concessionário
1.2) responsabilidade pela execução e custos das condicionantes ambientais do licenciamento ambiental (incluindo a compensação ambiental e o plantio compensatório)	Obtenção, manutenção e custos das autorizações necessárias à execução das obras da Ferrogrão	Concessionário
	Cumprimento das condicionantes ambientais já existentes ou que vierem a ser exigidas pelos órgãos ambientais, e os custos delas decorrentes, ainda que a licença seja obtida ou tenha sido solicitada por terceiros	Concessionário
	Execução e custos das condicionantes ambientais	Concessionário
2.1) cumprimento da Convenção nº 169 da OIT;	Realização de processos de Consulta Livre, Prévia e Informada aos povos indígenas e comunidades tradicionais sob impactos potenciais regionais acerca do EVTEA atualizado, com base nos Protocolos Autônomos de Consulta, se existirem	Concedente: MT (MPI, FUNAI e SPCT/MMA são facilitadores do processo de consulta entre os povos interessados e o MT que toma a decisão) Concedente: MT (tomador de decisão)
	Incorporação dos resultados dos processos de Consulta Livre, Prévia e Informada na motivação da decisão de investimento	
2.2) engajamento significativo de partes interessadas	Elaboração e Realização de Plano de Consulta Pública com comunidades afetadas e demais partes interessadas acerca do EVTEA atualizado	Concedente: MT (MDA, Incra e MDH são facilitadores)
	Incorporação dos resultados dos processos de Consulta na motivação da decisão de	

	investimento	
3) a existência do Parque Nacional do Jamanxim;	Ampliação do PARNA Jamanxim na porção sudoeste do Parque (Recategorização de 51.000 ha da APA Tapajós para o PARNA Jamanxim) e implementação prioritária da regularização e consolidação do próprio PARNA Jamanxim (Objetivos 10.1 e 11 do PPCADAm)	Concedente: MMA e ICMBio
4) as desapropriações necessárias;	b) Emissão da Declaração de Utilidade Pública (DUP).	Concedente
	Execução da desapropriação e o eventual reassentamento, bem como os custos decorrentes de ambos.	Concessionário
5) os passivos ambientais na faixa de domínio	Prevenção, correção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental, construtivo, e por invasões da faixa de domínio, cujo fato gerador seja anterior ou posterior à data de assunção	Concessionário

Por fim, ressalta-se que a decisão proferida em 31 de maio de 2023 pelo Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI 6.553, preconiza que o cumprimento das condicionantes socioambientais legais da Ferrogrão são determinantes à continuidade dos processos administrativos relacionados ao projeto. Inobstante a colaboração e o diálogo que está submetido ao universo de mediação e proposição de soluções, a Rede Xingu+ entende que, nesta instância administrativa, não está em debate a questão da constitucionalidade formal da Medida Provisória 758/2016, convertida na Lei 13.452/2017. Trata-se de tema que não pode ser objeto de “acordo”, “composição” ou “mediação”, posto que uma vez acionado o controle normativo abstrato de constitucionalidade, inicia-se um processo regido pelos princípios da objetividade e da indisponibilidade do interesse público e cujo objetivo final é a garantia e defesa da higidez e integridade do ordenamento jurídico. Não é possível, portanto, aos interessados na ação de controle concentrado de constitucionalidade dispor do objeto da ação, já que, como bem expôs o Ministro Celso de Mello no âmbito da ADI 1.254, "Não se discutem situações individuais no âmbito do controle abstrato de normas, precisamente em face do caráter objetivo de que se reveste o processo de fiscalização concentrada de

constitucionalidade."¹¹¹ Assim, por ser da competência originária do STF¹¹² e a razão do controle ser vinculada ao interesse público, qualquer possibilidade de superação da controvérsia está além das capacidades e competências das partes interessadas, na forma da própria Constituição Federal (princípio da legalidade, art. 37), em que a Corte Suprema atua como o guardião da Constituição, cabendo-lhe, portanto, a última palavra acerca do controle de constitucionalidade do ato questionado.

O presente documento buscou demonstrar a exigência de condicionantes socioambientais na fase de planejamento da Ferrogrão, sem prejuízo de novas avaliações e proposições advenientes.

Conselho Político

Rede Xingu+

secretariaexecutiva@xingumais.org.br

Observatório De Olho no Xingu

Rede Xingu+

deolhonoxingu@xingumais.org.br

¹¹¹ ADI 1.254 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-8-1996, P, DJ de 19-9-1997.

¹¹² Constituição Federal, inciso I do art. 102.