

NOTA TÉCNICA

Instituições Financeiras e Gestão de Riscos Socioambientais em Grandes Projetos de Logística e Transporte: O caso da Ferrogrão (EF-170)

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E GESTÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS EM GRANDES PROJETOS DE LOGÍSTICA E TRANSPORTE: O CASO DA FERROGRÃO (EF-170)

Autor:

Brent Millikan, Consultor – FGVces

Coordenação técnica:

Kena Azevedo Chaves

Produção Editorial:

Graziela Azevedo

Revisão:

Luis Pedro Silva Moreira

Projeto gráfico, diagramação e arte:

José Roosevelt Junior – Mediacts

Foto da capa:

Freepik

Contato:

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 – 11º andar, CEP 01313-902 – São Paulo, SP – Brasil
(55 11) 3799-2488 | contato@redemti.org | www.redemti.org

Realização:

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces)

Apoio:

Charles Stewart Mott Foundation

Millikan, Brent.

Instituições financeiras e gestão de riscos socioambientais e grandes projetos de logística e transporte [recurso eletrônico] : o caso da Ferrogrão (EF-170) / Brent Millikan. – São Paulo: FGVces, 2023. 30 p.

ISBN: 978-85-94017-17-8

Formato: Livro Digital

Veiculação: Digital

1. Instituições financeiras – Amazônia. 2. Impactos socioambientais. 3. Administração de risco. 4. Agroindústria. 5. Transporte de mercadorias. I. Fundação Getulio Vargas. II. Título.

CDU 658.011.1

Ficha catalográfica elaborada por: Cristiane de Oliveira CRB SP-008061/O Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas – SP

ÍNDICE

Introdução	4
1. Breve perfil e contexto do empreendimento	5
2. Riscos ambientais da Ferrogrão	11
2.1 Questões chave para a análise e gestão de riscos socioambientais	11
2.2 Evidências de Riscos Socioambientais da Ferrogrão	13
2.3 Limitações do processo de planejamento e licenciamento ambiental da Ferrogrão	17
3. Análise de salvaguardas de potenciais financiadores da Ferrogrão	20
3.1 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	21
3.2 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	22
3.3 <i>Climate Bonds Initiative</i>	23
4. Recomendações e conclusões	24
Referências	28



INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica apresenta uma análise sobre riscos socioambientais da Ferrogrão (EF-170), empreendimento ferroviário proposto para consolidar um corredor de exportação de soja e outros grãos do agronegócio entre o norte do Mato Grosso e o rio Tapajós, na bacia amazônica, e sugere recomendações para a adequação de salvaguardas de potenciais financiadores e investidores. De forma mais ampla, o trabalho tem como objetivo contribuir para debates sobre a necessidade de aprimoramento de políticas de gestão de riscos socioambientais, especialmente sob a ótica da governança territorial, entre financiadores e investidores envolvidos em grandes empreendimentos de infraestrutura de transporte¹. A nota técnica foi estruturada da seguinte forma:

- Inicialmente, apresenta um breve perfil da Ferrogrão, abordando as origens do empreendimento, atores envolvidos, e o estado atual de sua tramitação.
- A segunda parte analisa riscos socioambien-

tais da Ferrogrão, especialmente em termos de expansão do desmatamento e conflitos associados na região amazônica, e correlações com fatores subjacentes de governança territorial e limitações nos processos de planejamento, licenciamento ambiental e concessão do projeto, conduzidos pelo Governo Federal.

- Em seguida, analisa a adequação de salvaguardas socioambientais frente aos riscos identificados entre instituições financeiras que têm demonstrado interesse em participar do empreendimento, incluindo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a *Climate Bonds Initiative* (Iniciativa de Bônus do Clima).
- A parte final apresenta recomendações para o aprimoramento de salvaguardas, e outras políticas de instituições financeiras relacionadas à gestão de riscos socioambientais da Ferrogrão e outros grandes empreendimentos de logística de transporte, bem como implicações para estratégias de incidência de organizações da sociedade civil, como, por exemplo, a Rede de Monitoramento Territorial Independente (RMTI).

¹ Para fins da presente Nota Técnica, o termo **governança territorial** pode ser definido como a capacidade do Estado de assegurar, por meio de um conjunto de políticas públicas expressas no planejamento territorial, a manutenção da integridade ecológica, dos direitos territoriais de povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outros grupos vulnerabilizados, e a gestão de conflitos socioambientais, relacionados ao acesso à terra e a outros recursos naturais.

1. BREVE PERFIL E CONTEXTO DO EMPREENDIMENTO

A Ferrogrão (EF-170) é uma ferrovia *greenfield*² prevista para consolidar um corredor de exportação de soja e outros grãos do agronegócio, ligando a cidade de Sinop (MT), no bioma do cerrado, ao distrito de Miritituba nas margens do rio Tapajós, município de Itaituba (PA), no bioma amazônico.

Com extensão de 933 km e capacidade de transporte de até 52 milhões de toneladas de *commodities* agrícolas ao ano, o traçado previsto para a Ferrogrão segue a rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém) entre Sinop (MT) e o distrito de Miritituba (PA), em Itaituba (PA), nas margens do Tapajós, na região do entroncamento da rodovia com a BR-230 (Transamazônica).

Figura 1: Traçados para as rodovias Cuiabá-Santarém (BR-163) e Transamazônica (BR-230) no Plano Nacional de Viação (1970)

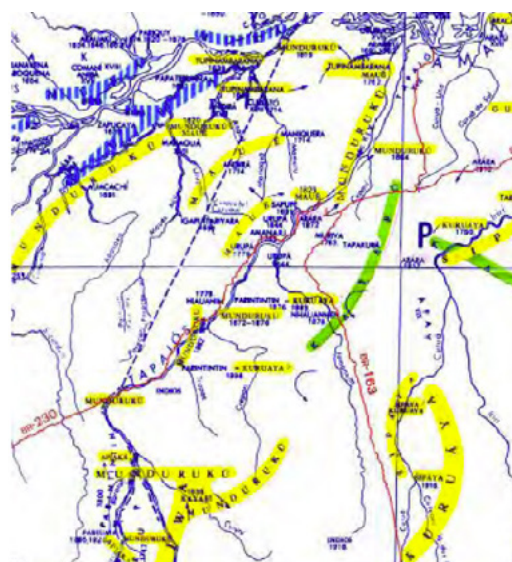


Fonte: Plano Nacional de Viação (1970), in: Torres (2005).

A partir de Miritituba, a carga transportada pela ferrovia seguiria por barcaças até os portos de Santarém e Barcarena (PA), locais de transbordo para navios cargueiros transceânicos. Já encontra-se em fase avançada de implantação uma série de terminais portuários de Miritituba, fazendo o transbordo de cargas que chegam de caminhão pela BR-163 para barcaças que descem o rio Tapajós.³

A rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) foi concebida pelo regime militar no início dos anos 70, em conjunto com a Transamazônica (BR-230), com objetivos geopolíticos e econômicos voltados para a ocupação territorial e exploração de recursos naturais na fronteira amazônica. A abertura da rodovia BR-163 provocou um altíssimo custo socioambiental, especialmente para os povos indígenas na região, a exemplo do povo Panará.⁴

Figura 2: Territórios Indígenas Originais no Estado do Pará



² O termo Greenfield serve para designar terrenos nunca antes utilizados, nos quais não há necessidade de demolição. São locais limpos, prontos para um novo empreendimento – daí o termo greenfield, ou campo verde, em tradução livre. É usado também para designar projetos incipientes, que existem somente no papel e estão em fase de planejamento.

³ TORRES, Maurício (organizador). *Amazônia Revelada: Os descaminhos da BR-163*. Centro de Memória, 2005. Brasília, CNPQ, 496 pp. Disponível em: <https://centrodememoria.cnpq.br/amazonia_revelada.pdf>.

⁴ Veja: *Amazônia Revelada: Os descaminhos da BR-163* (2005), Maurício Torres (organizador) Brasília, CNPQ, 496 pp. 2005, https://centrodememoria.cnpq.br/amazonia_revelada.pdf.

No início dos anos 2000, grandes produtores de soja e outros grãos mecanizados no Estado de Mato Grosso intensificaram pressões junto ao governo federal pela pavimentação da rodovia BR-163 no Pará, no intuito de baratear custos de transporte e facilitar o escoamento de *commodities* via um corredor ligado a uma hidrovía no médio e baixo Tapajós, contando com terminais portuários em Miritituba e Santarém (iniciados com a instalação de um Terminal Graneleiro da Cargill em Santarém).

Num contexto de forte mobilização de organizações da sociedade civil, o Governo do Presidente Lula, em seu primeiro mandato, conduziu um processo participativo de elaboração do “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia Cuiabá-Santarém” (Plano BR-163 Sustentável). A ideia básica do plano era mitigar, de forma antecipada, os efeitos negativos da pavimentação da BR-163, como parte de um modelo alternativo de desenvolvimento regional, pautado na proteção e uso sustentável de florestas em pé em áreas públicas, evitando o desmatamento e a conversão em propriedades privadas.

Sob a liderança do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Integração Regional, com apoio da Casa Civil da Presidência da República, o processo de elaboração resultou num desenho de plano baseado em quatro eixos: i) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental, ii) Infraestrutura para o Desenvolvimento, iii) Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis e iv) Inclusão Social e Cidadania. Como primeiros passos de implementação do Plano, lançado oficialmente em junho de 2006, destacaram-se a criação de um mosaico de unidades fe-

derais de conservação no entorno da BR-163 no Estado do Pará, abrangendo mais de 6 milhões de hectares, e o lançamento do primeiro “Distrito Florestal Sustentável” no Brasil, abrangendo 16 milhões de hectares, como iniciativa do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e do recém-criado órgão vinculado, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB).⁵

Entretanto, como resultado de mudanças na correlação de forças políticas no governo federal, evidenciado pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em fevereiro de 2007, o Plano BR-163 Sustentável foi efetivamente abandonado numa fase incipiente de sua implementação. Enquanto isso, apesar de uma série de controvérsias e atrasos, a pavimentação da rodovia BR-163 recebeu o licenciamento ambiental e investimentos que permitiram a sua conclusão no início de 2020.⁶ Ao longo dos últimos anos, a pavimentação da BR-163 no Estado do Pará, sem a implementação do Plano BR-163 Sustentável, em conjunto com outros retrocessos entre políticas públicas, contribuiu para uma aceleração acentuada no ritmo de desmatamento e o agravamento de conflitos socioambientais, numa ampla região de influência da rodovia.

Mesmo com a pavimentação da BR-163 em estágio avançado no Estado do Pará, um grupo de ‘tradings’ do agronegócio (Cargill, Bunge, Louis Dreyfus e Amaggi) idealizou e apresentou ao governo federal uma proposta de projeto para construir uma ferrovia *greenfield* com 933 km entre a cidade de Sinop, no norte de Mato Grosso e o distrito de Miritituba, na margem direita do rio Tapajós, no Estado do Pará (Figura 04). Seguindo o traçado da BR-163 e um trecho

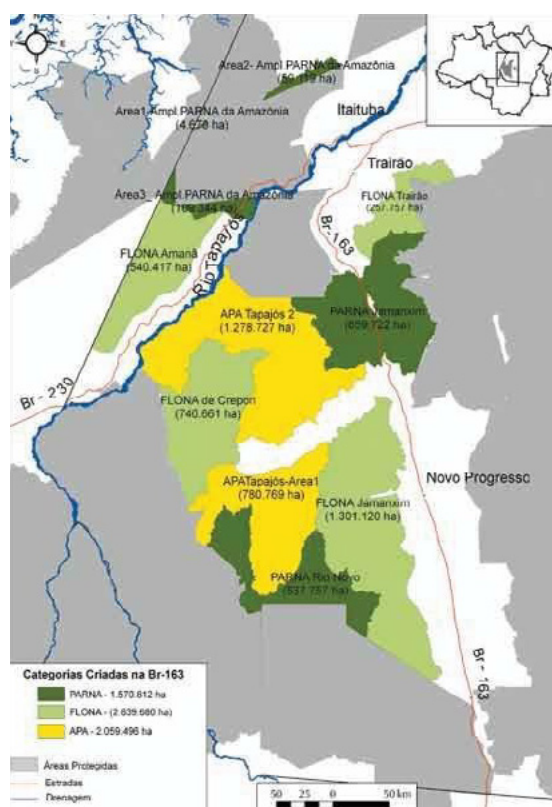
⁵ Para maiores detalhes sobre o mosaico de UCs e Distrito Florestal Sustentável, veja o item 2.3 (b) abaixo.

⁶ Conclusão da BR-163 até Miritituba (PA) será entregue nesta sexta-feira. Gov.com.br, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/02/conclusao-da-br-163-ate-miritituba-pa-sera-entregue-nesta-sexta-feira>>.

da rodovia Transamazônica (BR-230) no Estado do Pará, o objetivo principal da ferrovia, batizada de “Ferrogrão”, seria facilitar o escoamento de soja, milho e derivados a mercados de exportação, oriundos do norte de Mato Grosso,

via uma interligação com terminais portuários e uma hidrovia no médio e baixo Tapajós. Ao mesmo tempo, o projeto facilitaria a importação de fertilizantes, derivados de petróleo e outros insumos do agronegócio.

Figura 3: Mapa das Unidades de Conservação Criadas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável (2006)



Fonte: Imazon

Os protagonistas da Ferrogrão têm argumentado que o empreendimento teria o efeito de aliviar as condições de tráfego na rodovia BR-163 em direção a portos no médio e baixo Tapajós, diminuindo o fluxo de caminhões pesados e os custos com a sua conservação e manutenção. Com isso, haveria uma redução substancial de emissões de carbono pela queima de combustíveis fósseis, o que qualificaria o empreendimento a captar ‘títulos ver-

des’ no mercado a taxas de juros reduzidos, via mecanismos como o *Climate Bonds Initiative* (CBI). Assim, a Ferrogrão seria um exemplo de ‘infraestrutura verde’, apesar de atravessar uma região sensível na região Amazônica.⁷

Em setembro de 2016, o projeto da Ferrogrão foi inserido no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal, sendo tratado como empreendimento prioritário pelo Mi-

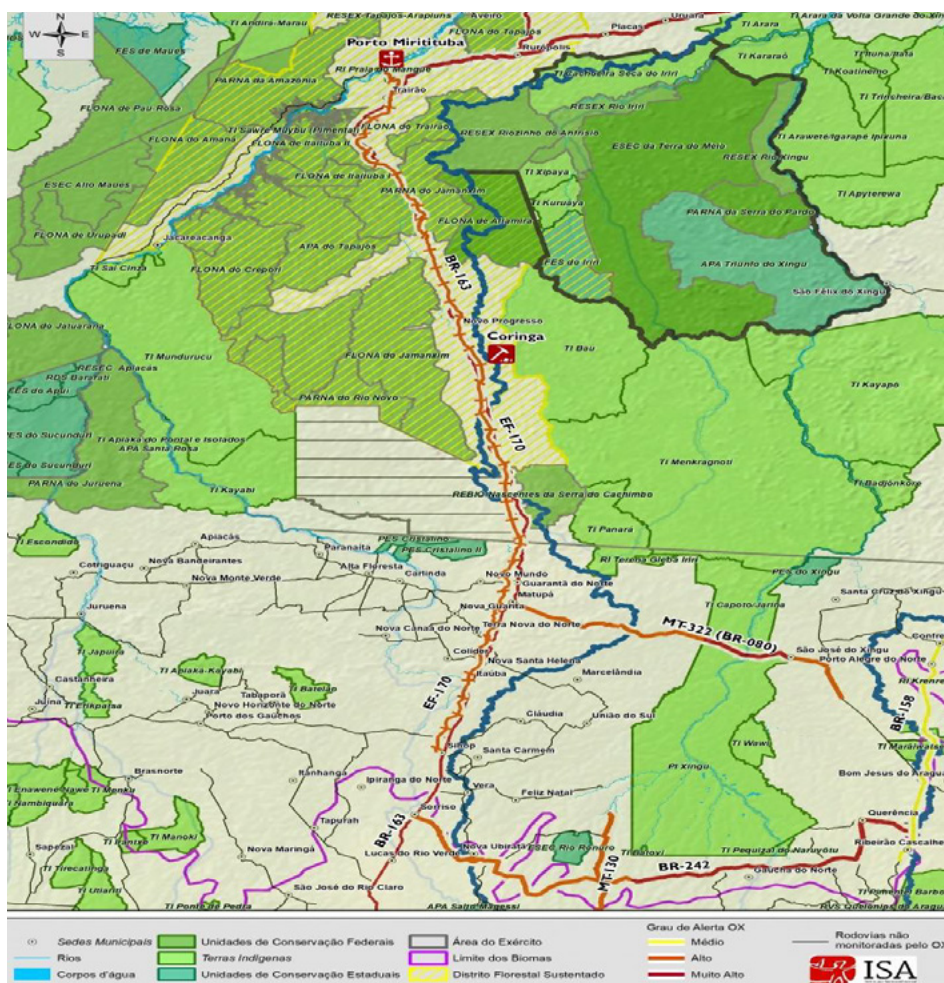
⁷ Atualmente, mais de 70% da safra mato-grossense ainda é escoada pelos portos de Santos/SP e de Paranaguá/PR, a mais de dois mil quilômetros da origem.

nistério de Infraestrutura. Em 2017, o consórcio de holdings contratou a empresa de consultoria Estação da Luz Participações (EDLP) para desenvolver o projeto técnico inicial e facilitar negociações com o Governo Federal.

O projeto da Ferrogrão foi orçado inicialmente em R\$21,5 bilhões, com custos de implantação estimados em R\$8,42 bilhões. A previsão é que a construção e a operação da Ferrogrão sejam concedidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para um empreendedor privado pelo período de 69

anos. Após a concessão, a previsão é que a construção da Ferrogrão leve um período de nove anos, e que no início de sua operação, funcionará com três terminais em Sinop/MT, Matupá/MT e Miritituba/PA. Em Miritituba, existe a previsão de construir mais dois ramais da ferrovia, no distrito de Santarezinho, município de Rurópolis/PA, onde há potencial para adição de capacidade de 14,3 milhões de toneladas de grãos agrícolas à capacidade existente de Miritituba, e Itapacurá, onde há capacidade potencial de 23 milhões de toneladas por ano.

Figura 4: Mapa do traçado previsto da Ferrogrão e Áreas Protegidas



Fonte: Instituto Socioambiental (ISA)



O corredor de logística Tapajós-Xingu, no interflúvio das duas bacias, que inclui a Ferrogrão, a rodovia BR-163 e a hidrovía do médio e baixo Tapajós (incluindo terminais portuários) é considerado um dos eixos de exportação

conectados ao “Arco Norte”, um conjunto de portos localizados acima do paralelo 16 Sul, incluindo Porto Velho/RO, Manaus/AM, Miritituba/PA, Santarém/PA, Barcarena/PA e São Luís/MA (Figura 5).

Figura 5: Mapa de principais portos do Arco Norte



Fonte: Rocha e Saes (2018)

Há previsão de uma eventual extensão da Ferrogrão desde Sinop/MT até Lucas do Rio Verde/MT (chamada de Ferrogrão 2) que seria completada em 2035. Também foi previsto que a implementação de outra ferrovia, a FICO - Ferrovia de Integração Centro-Oeste (EF- 354), no sentido leste-oeste, facilitaria a

captura de carga pela Ferrogrão na porção central do estado de Mato Grosso.⁸ A Ferrogrão faz parte de um conjunto com outras ferrovias existentes, em construção e planejadas, que integram corredores voltados para a exportação de *commodities* do agronegócio e da indústria de mineração (Figura 6).

⁸ Para mais informações sobre a FICO nos trechos Água Boa/MT – Lucas do Rio Verde/MT e Mara Rosa/GO – Água Boa/MT, veja o site do Xingumais: <https://xingumais.org.br/obra/fico-ef-354-trecho-agua-boa-mt-lucas-rio-verde-mt-lotes-6-11>.

Figura 6: Mapa de projetos concedidos e requisitados para obras ferroviárias (2021)



Segundo o site do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal, o projeto da Ferrogrão conta com estudos técnicos, econômicos e engenharia conduzidos pela EDLP, e ainda “encontra-se em avaliação pelo Tribunal de Contas da União desde 10 de julho de 2020”¹⁰

Inicialmente, a previsão era de que o lançamento do edital do leilão para a concessão da Ferrogrão aconteceria no segundo semestre de 2017. Esse prazo, no entanto, tem sofrido uma série de atrasos, como resultado de entraves administrativos e questionamentos jurídicos sobre a viabilidade econômica e impactos socioambientais do empreendimento.

No que se refere ao licenciamento ambiental, com processo iniciado no IBAMA pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL) do Ministério da Infraestrutura, ainda não foi concedida a Licença Prévia (LP) com base no Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Conforme descrito a seguir, a Ferrogrão tem sido objeto de questionamentos jurídicos que têm afetado a tramitação do projeto.

Vale ressaltar que o novo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que tomou posse em janeiro de 2023, em negociações com um consórcio de governadores da Amazônia Legal,¹⁰

⁹ Página principal. ppi.gov.com.br, 2023. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/>.

¹⁰ CONSÓRCIO INTERESTADUAL AMAZÔNIA LEGAL. Carteira de Projetos Estratégicos do País: Proposições dos Estados da Amazônia Legal. 2023. Disponível em: https://mcusercontent.com/d460dd1bcbf9ba0ae040e1fc0f/files/ffdcff22-cdf3-7639-93f1-5c390c05463d/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Helder_VFinal4.pdf.

tem dado sinais de interesse em “destravar” a Ferrogrão e “revisitar” o marco regulatório das ferrovias, como parte de esforços para atrair investimentos privados e acelerar concessões,

contando com suporte técnico e financeiro do BNDES, no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.¹⁰



2. RISCOS SOCIOAMBIENTAIS DA FERROGRÃO

Conforme já mencionado, a Ferrogrão tem sido caracterizada por seus protagonistas como exemplo de uma grande obra de ‘infraestrutura verde’, sob o argumento de que se reduziria significativamente as emissões de gases de efeito estufa oriundos do transporte de *commodities* por caminhões movidos a óleo diesel, o que justificaria a concessão de incentivos financeiros associados a esforços de combate às mudanças climáticas.

A seguir, apresentamos uma análise preliminar sobre riscos socioambientais da Ferrogrão, focando no tema central do risco de desmatamento.

2.1 Questões chave para a análise e gestão de riscos socioambientais

Com base nas experiências com grandes obras de infraestrutura na Amazônia ao longo

das últimas décadas, pode-se afirmar que a análise e gestão de riscos socioambientais da Ferrogrão, no que se refere ao desmatamento e emissões de gases de efeito estufa, devem considerar um conjunto de variáveis, relacionadas aos seguintes temas:

- **ordenamento fundiário e territorial:** situação fundiária; normas sobre o acesso a terras públicas e implicações para práticas de grilagem e especulação fundiária; conflitos agrários; situação de criação e regularização fundiária de unidades de conservação; demarcação e homologação de territórios indígenas, reconhecimento de direitos territoriais de populações tradicionais (quilombolas, extrativistas, ribeirinhos, etc.); normas sobre o acesso a outros recursos naturais (minerais, madeireiros, hídricos);
- **capacidades institucionais** para assegurar o cumprimento de normas legais sobre a proteção e conservação de florestas em propriedades privadas e áreas públicas, considerando as cadeias de atividades eco-

¹⁰ GARCIA, Larissa. Governo vai revisar novo marco regulatório das ferrovias ‘e não revisar’, diz ministro. Valor Investe, 2023. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2023/01/18/governo-vai-revisar-novo-marco-regulatorio-das-ferrovias-e-nao-revisar-diz-ministro.ghtml>.

nômicas nos setores agropecuário, madeireiro e mineral;

- **situação atual da cobertura florestal**, especialmente em termos de florestas passíveis de desmatamento legal, e vulneráveis ao desmatamento ilegal;
- **incentivos econômicos** (crédito, incentivos fiscais) para atividades econômicas e seu grau de atrelamento a mecanismos de implementação do Código Florestal – Áreas de Proteção Permanente (APP's), Reservas Legais); e
- **dinâmicas regionais**: como fluxos migratórios e mudanças potenciais; outras grandes obras de infraestrutura no território e potencial de efeitos cumulativos e sinérgicos.

Sob essa ótica, as análises de riscos socioambientais da Ferrogrão deve abordar as seguintes questões:

- a) Nível de ocorrência de terras públicas não destinadas cobertas por florestas e outras formas de vegetação nativa, passíveis de serem transformadas em propriedades privadas, inclusive via a prática de derrubadas para fins de legitimação de posses;
- b) Efeitos antecipados associados a expectativas de ganhos especulativos com a valorização de propriedades privadas e terras públicas passíveis de privatização, como resultado da implantação da ferrovia em conjunto com outros grandes empreendimentos (p.ex. pavimentação da BR-163, terminais portuários e hidrovias no médio e baixo Tapajós);

- c) Ampliação da acessibilidade e redução de custos de transporte para *commodities* do agronegócio produzidos em propriedades privadas;
- d) Existência de florestas e outras formações de vegetação nativa em propriedades privadas passíveis de desmatamento, considerando o marco legal do atual Código Florestal (Lei 12.651/2012) e a efetividade de instrumentos para garantir a implementação de normas sobre APPs e Reserva Legal;¹²
- e) Potencial para a conversão de pastagens em plantações de grãos mecanizados em larga escala e implicações para o deslocamento da pecuária extensiva para novas frentes de expansão na Amazônia;
- f) Critérios de concessão de crédito rural e incentivos fiscais para atividades agropecuárias em larga escala, no que se refere à legitimidade de títulos de propriedades rurais, cumprimento do código florestal e tipos de produtor e atividade produtiva;
- g) Existência de unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável com potencial para frear a expansão do desmatamento e o nível de implantação das mesmas (demarcação, sinalização, planos de manejo, monitoramento e fiscalização, presença de equipe de órgãos gestores, etc.);
- h) Existência de territórios indígenas (inclusive de povos em isolamento voluntário) e situação atual de sua proteção (demarcação, homologação, sinalização, planos de gestão territorial e sistemas de monitoramento

¹² BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm.

e vigilância, entre outras ações necessárias, envolvendo comunidades locais);

- i) Situação de reconhecimento de direitos territoriais de comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, etc.) e situação de proteção territorial (demarcação, planos de gestão territorial, monitoramento e vigilância, etc.).
- j) Grau de respeito ao direito de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e outras populações tradicionais, inclusive protocolos de consulta, quando houver, no marco da Convenção 169 da OIT e outra legislação vigente, no caso da Ferrogrão e outros grandes empreendimentos com potenciais impactos cumulativos e sinérgicos;
- k) Efetividade de monitoramento e fiscalização do desmatamento ilegal e atividades ilícitas afins (exploração madeireira, desmatamento ilegal, tráfico de drogas, garimpos de ouro, etc.) em áreas protegidas e terras públicas não destinadas;
- l) Cenários potenciais de fluxos migratórios, associados a expectativas de emprego e ganhos econômicos relacionados à construção da Ferrogrão, inclusive perspectivas de busca por terras na região por trabalhadores nas obras, após o pico de demanda de mão-de-obra;
- m) Potencial de impactos cumulativos e sinérgicos com outros grandes empreendimentos (p.ex. rodovias e estradas secundárias, terminais portuários e hidrovias, hidrelétricas);
- n) Análise de alternativas à Ferrogrão, em ter-

mos de menor risco socioambiental, inclusive referente ao desmatamento e emissões de gases de efeito estufa.

2.2 Evidências de Riscos Socioambientais da Ferrogrão

Existem evidências de elevados riscos de desmatamento e outros impactos socioambientais associados à implantação da Ferrogrão, que se relacionam sobretudo às características de baixa governança territorial numa região de fronteira amazônica. Considerando os critérios apontados na parte anterior, cabe ressaltar as seguintes observações:

a) Grilagem de Terras Públicas

Grande parte do desmatamento acelerado nos últimos anos na região de impacto potencial da Ferrogrão, especialmente no eixo da rodovia BR-163 no Estado do Pará, tem se relacionado à grilagem de terras públicas. Esse fenômeno tem sido incentivado por elementos da política fundiária que reconhecem o desmatamento, associado a atividades como a implantação de pastagens, como 'benfeitoria' para fins de concessão de títulos privados em terras públicas, beneficiando atores que não se restringem a clientes potenciais da reforma agrária. Cabe ressaltar que os processos de regularização fundiária em terras públicas tipicamente não têm verificado a existência de conflitos sociais com populações existentes, inclusive por meio de vistorias de campo.

Exemplos recentes de retrocessos no marco legal sobre a política fundiária, que facilitam a grilagem de terras públicas, incluem a Lei 13.465/2017¹³, o PL 2633/2020 (conhecido como

¹³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.

PL da Grilagem, aprovado pela Câmara dos Deputados em julho de 2021 e em tramitação no Senado Federal)¹⁴ e o Projeto de Lei 2550/21, em tramitação na Câmara dos Deputados.¹⁵

Atualmente, as regras permitem a regularização de posses de até 2.500 hectares por interessado em terras públicas, sendo que áreas mais extensas podem ser ocupadas por meio da utilização de “laranjas” ou “testas de ferro”. As práticas de grilagem têm sido incentivadas adicionalmente por fatores como o uso equivocado do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para legitimar posses em terras públicas, apesar de ser um instrumento que deveria servir para garantir o cumprimento da legislação sobre Reservas Legais e APPs em propriedades privadas devidamente regularizadas. Somam-se a isso fatores como a falta de fiscalização de exploração madeireira ilegal, o que tem sido utilizada para financiar o desmatamento corte raso por grileiros em terras públicas.

b) Unidades de Conservação

Conforme mencionado acima, no contexto dos primeiros passos de implementação do Plano BR-163 Sustentável em meados de 2006, foi criado um mosaico de unidades federais de conservação –FLONAs, PARNAs e REBIOS” por “Florestas Nacionais (FLONAs), Parques Nacionais (PARNAs) e Reservas Biológicas (REBIOS) – totalizando mais de 6 milhões de hectares, em conjunto com um Distrito Florestal Sustentável, abrangendo 16 milhões de hectares, na região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém no estado do Pará. Entretanto, as ações de implantação das unidades de conservação e do

Distrito Florestal Sustentável ficaram, em grande medida, no papel, especialmente após o lançamento do PAC em fevereiro de 2007.

Enquanto isso, houve uma postura cada vez maior de permissividade do governo federal em relação a ocupações por grileiros em unidades de conservação, inclusive com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) sendo utilizado equivocadamente como instrumento para legitimar posses. Posteriormente, sob o argumento de que tratavam-se de “ocupações consolidadas”, diversas UCs sofreram processos de redução e/ou mudança para categorias menos restritas (como Áreas de Proteção Ambiental (APA’s)), sem critérios transparentes sobre interesses a serem atendidos, impactos socioambientais e compensação por áreas excluídas.

Nesse sentido, dois casos exemplares foram a FLONA Jamanxim e o Parque Nacional de Jamanxim, criados em 2006 como parte de um mosaico de áreas protegidas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável, e posteriormente reduzidos por meio de Medidas Provisórias.¹⁶

A MP 756/16 reduzia a categoria de proteção de 305 mil hectares da Floresta Nacional do Jamanxim, enquanto a MP 758/16 desafetaria uma área de 852 hectares do Parque Nacional do Jamanxim, referente à faixa de domínio do traçado da Ferrogrão. Durante a tramitação das MPs no Congresso, foram apensadas diversas emendas ‘jabutis’ de parlamentares que ampliaram a área de desafetação das unidades de conservação para 600 mil hectares: 486 mil hectares da FLONA do Jamanxim, 101 mil hectares do PARNA do Jamanxim. Essa situação foi

¹⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2633 de 2020. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>.

¹⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2550 de 2021. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e dá outras providências. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2291073>.

¹⁶ MARTINS, H.; RIBEIRO, J. & SOUZA JR., C. Evolução da pressão Jamanxim (2006 a 2017). (p. 1). Belém: Imazon, 2017. Disponível em: https://centrodememoria.cnpq.br/amazonia_revelada.pdf.

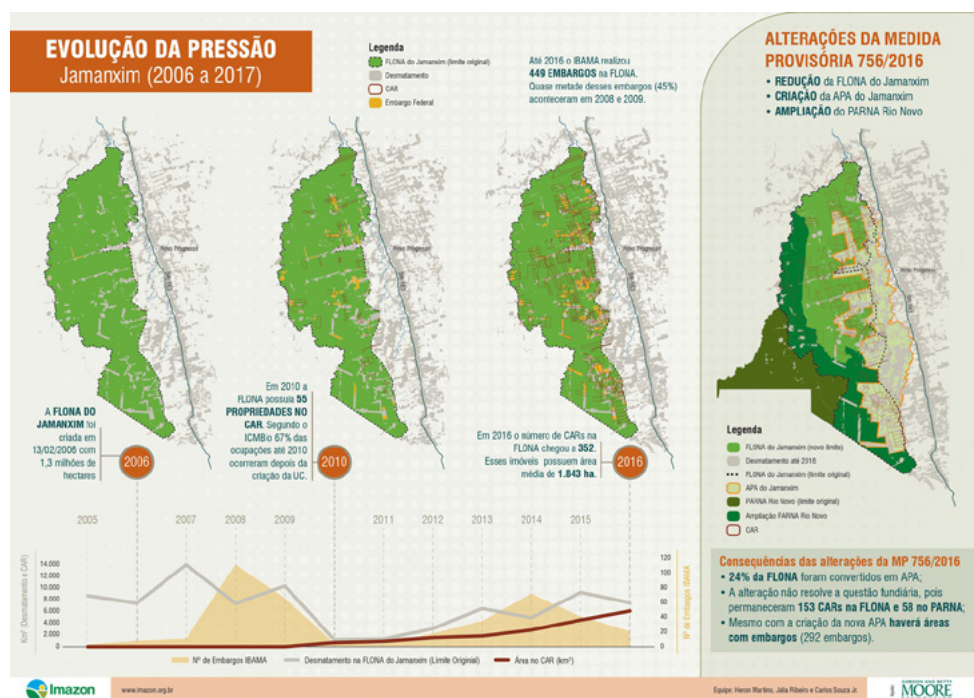
parcialmente revertida por meio de uma mobilização de organizações da sociedade civil, contando com a participação de celebridades.¹⁷

A redução da área do PARNA Jamanxim virou objeto de contestação na justiça federal: em março de 2021, uma decisão liminar do ministro Alexandre de Moraes do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia da Lei 13.452/2017 que resultou da MP 758/2016¹⁷. A interpretação do ministro era que não se poderia diminuir as dimensões de uma unidade de conservação por meio de Medida Provisória,

tendo em vista uma decisão anterior do STF.¹⁸

Enquanto as Medidas Provisórias n.º 756 e 758 foram editadas, a princípio, para acomodar grandes empreendimentos (Ferrogrão, hidrelétricas) e ocupações por grileiros e posseiros em unidades de conservação, tiveram o efeito de intensificar ainda mais ocupações ilegais em áreas protegidas. De fato, consolidou-se uma expectativa de que ocupações em terras públicas, mesmo em unidades de conservação, seriam premiadas com a concessão de títulos de propriedade privada.¹⁹

Figura 7: Desmatamento e Redução da Floresta Nacional e Jamanxim no contexto da Medida Provisória n.º 756/2016



Fonte: Imazon (2017)

¹⁷ RODRIGUES, Sabrina. "Continuamos de olho", responde Gisele Bundchen sobre mensagem de veto de Temer. O Eco, 2017. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/continuamos-de-olho-responde-gisele-bundchen-sobre-mensagem-de-veto-de-temer/>.

¹⁸ LORRAN, Tácio. STF suspende processos relacionados à construção da Ferrogrão. Metrôpoles, 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/justica/stf-suspende-processos-relacionados-a-construcao-da-ferrograo>.

¹⁹ Trata-se de decisão no ano de 2019 sobre a ADIN 4717, que questionou a legalidade da MP 558/2012, convertida na Lei 12.678/2012, cujo objetivo era a desafetação de cinco UCs para "abrir caminho" para a implantação de grandes hidrelétricas e seus reservatórios nas bacias do Tapajós e Madeira.

²⁰ MPs já estimulam destruição de Florestas protegidas no Pará. Socioambiental, 2017. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/mps-ja-estimulam-destruicao-de-florestas-protegidas-no-para>.

c) Territórios e direitos de povos indígenas e outras comunidades tradicionais

Os territórios de povos indígenas ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém têm sofrido historicamente com pressões associadas à abertura da BR-163 que se intensificaram recentemente com o seu asfaltamento. A exploração madeireira ilegal e outros ilícitos têm se agravado num quadro de deficiências relativos ao reconhecimento de direitos de territórios de povos indígenas e a garantias da integridade de suas terras.

A instalação de portos no distrito de Miritituba – previstos como ponto de ligação com a Ferrogrão no Corredor Xingu-Tapajós – tem trazido sérios prejuízos para os povos indígenas e outras populações tradicionais, associados ao intenso trânsito de caminhões, à apropriação privada de estradas e ruas, à poluição e ao aumento da violência, do tráfico de drogas e da prostituição²¹. Além disso, a implantação do complexo portuário interferiu, negativamente, na atividade pesqueira da região – fundamental para o modo de vida e para a sobrevivência econômica da população local. De acordo com estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), “os portos afetam o cotidiano da pesca de três maneiras: pelo cordão de isolamento; pela movimentação de barcas no rio; e pelo impacto nos peixes da região”. Se implantada, a Ferrogrão aumentará enormemente o volume de grãos escoados pelos portos de Miritituba, e ampliará o alcance desses mesmos impactos.

d) Impactos cumulativos e sinérgicos com outros empreendimentos

Conforme assinalado acima, o potencial da

Ferrogrão de estimular o desmatamento e queimadas numa ampla região da Amazônia brasileira está relacionado a *impactos cumulativos e sinérgicos* com outros grandes empreendimentos, como a pavimentação da BR-163, estradas secundárias que alimentariam os terminais da rodovia, como a MT-322, a implantação de novos terminais portuários em Miritituba e outros locais, como Santarenzinho e Itapacurá, a navegação no Tapajós até a cidade de Santarém e portos do estuário do Amazonas, e a previsão de construção de grandes hidrelétricas do chamado Complexo Tapajós.

e) Estimativas de Risco de Desmatamento da Ferrogrão

Uma pesquisa realizada pelo *Climate Policy Initiative* (CPI) e pela PUC-RJ estimou que a expansão da fronteira agropecuária no Estado de Mato Grosso, incentivada pela construção da Ferrogrão, poderia contribuir diretamente para o desmatamento de mais de 2 mil km² de floresta nativa (uma área superior à cidade de São Paulo). Os pesquisadores destacaram que tal aumento do desmatamento intensificaria as emissões de carbono em 75 milhões de toneladas²². Considerando o preço de US\$25 por tonelada equivalente de carbono, tamanho incremento no desmatamento significaria um custo adicional de US\$1,9 bilhão, caso fosse incorporado à contabilidade do projeto. Esse exercício de precificação, que não considerou custos do desmatamento relacionados à redução de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos, demonstra a relevância de se levar em conta externalidades na avaliação de um empreendimento como Ferrogrão.

²¹ INESC. Enquanto a soja passa: impactos da empresa Hidrovias do Brasil em Itaituba. Pará, 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/DossieHidrovias-VersaoFinal_PT2.pdf>.

²² Araújo et al. (2020).

Segundo estudo do Centro de Sensoriamento Remoto da Universidade Federal de Minas Gerais (CSR/UFGM), a Ferrogrão tem potencial para impactar 4,9 milhões de hectares de áreas protegidas em 48 municípios na área de influência da ferrovia. São municípios de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul onde os custos de produção de gêneros agrícolas cairiam se a ferrovia fosse implantada. Nessas localidades, as unidades de conservação que seriam ameaçadas equivalem, juntas, a uma área pouco maior que o estado do Rio de Janeiro e que sofreria com a pressão provocada pelo aumento da produção agrícola incentivado pela queda nos custos de transporte²³. Os pesquisadores chegaram a essa conclusão ao considerar um cenário em que a Ferrogrão contaria com três terminais de transbordo de carga: o inicial, em Sinop (MT). Um intermediário, em Matupá (MT); e o final, no porto de Miritituba, em Itaituba (PA). O terminal intermediário, em Matupá, consta nos documentos oficiais para concessão da ferrovia elaborados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O estudo destaca que, nesses 48 municípios²⁴, já foram desmatados, ilegalmente, 1,3 milhão de hectares de floresta nativa. Conclui-se que a nova expansão da área desmatada ocorreria às custas de áreas protegidas.²⁵

Em suma, há elevados riscos de desmatamento e de outros impactos socioambientais da Ferrogrão que se relacionam, em grande medida, a questões de governança territorial.

As fragilidades de governança territorial, por sua vez, refletem questões relacionadas à ausência do Estado, como também retrocessos entre políticas públicas e incentivos governamentais a práticas de apropriação indevida de territórios e ao uso insustentável de recursos naturais. Essa realidade vem se constituindo de longa data, mas se intensificou nos últimos anos, como resultado de fatores como a) a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, na ausência de ações previstas no Plano BR-163 Sustentável, b) a instalação de terminais portuários em Miritituba e Santarém, c) grandes hidrelétricas, previstas e implantadas nas bacias do Tapajós e Xingu, e d) retrocessos entre políticas relacionadas a áreas protegidas e ao combate a crimes ambientais.

É nesse contexto de fragilidades de governança territorial que os protagonistas da Ferrogrão propõem a implantação da ferrovia. Entretanto, o potencial da Ferrogrão de intensificar o desmatamento e outros conflitos socioambientais, inclusive por meio de impactos efeitos cumulativos e sinérgicos com outros grandes empreendimentos, tem sido subdimensionado no processo de planejamento e licenciamento ambiental do projeto, conforme descrito a seguir.

2.3 Limitações do processo de planejamento e licenciamento ambiental da Ferrogrão

a) Subdimensionamento de Impactos e Riscos Socioambientais

²³ Costa *et al.* (2020).

²⁴ Os municípios incluem: 1 Alto Araguaia, 2 Alto Garças, 3 Alto Taquari, 4 Bom Jardim de Goiás, 5 Bom Jesus do Araguaia, 6 Brasnorte, 7 Camapuã, 8 Campo Novo do Parecis, 9 Campo Verde, 10 Canabrava do Norte, 11 Chapadão do Céu, 12 Cláudia, 13 Costa Rica, 14 Diamantino, 15 Gaúcha do Norte, 16 Ipiranga do Norte, 17 Itaúba, 18 Itiquira, 19 Lucas do Rio Verde, 20 Marcelândia, 21 Matupá, 22 Mineiros, 23 Nova Mutum, 24 Nova Santa Helena, 25 Nova Ubiratã, 26 Nova Xavantina, 27 Paraíso das Águas, 28 Paranatinga, 29 Peixoto de Azevedo, 30 Perolândia, 31 Querência, 32 Rio Verde de Mato Grosso, 33 Rondonópolis, 34 Santa Carmem, 35 Santa Cruz do Xingu, 36 Santa Rita do Araguaia, 37 Santa Rita do Trivelato, 38 Santo Afonso, 39 São Gabriel do Oeste, 40 São José do Rio Claro, 41 São José do Xingu, 42 Sinop, 43 Sonora, 44 Sorriso, 45 Tangará da Serra, 46 Tapurah, 47 Torixoréu, 48 Vera.

²⁵ CENTRO DE SENSORIAMENTO REMOTO (CSR). Policy Brief: o que esperar dos impactos socioambientais da Ferrogrão?. Universidade Federal de Minas Gerais (UFGM), 2020. Disponível em: <https://csr.ufmg.br/csr/2020/11/26/policy-brief-o-que-esperar-dos-impactos-socioambientais-da-ferrograo/>.

O processo de planejamento e licenciamento ambiental da Ferrogrão tem subdimensionado riscos de desmatamento e outros impactos socioambientais, em grande medida por menosprezar questões de *governança territorial*, como aquelas relatadas acima.

De fato, os estudos preparatórios conduzidos por empreendedores (Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA - e o Estudo de Impacto Ambiental - EIA) têm focado quase exclusivamente sobre impactos localizados de desmatamento, associados às obras civis do empreendimento, utilizando argumentos como a existência de menos pontos de acesso, em comparação a rodovias.

A análise conduzida por pesquisadores do *Climate Policy Initiative* (CPI) e da PUC-RJ indicou que o EVTEA e EIA da Ferrogrão deixaram de avaliar componentes socioambientais considerados essenciais para a elaboração desse tipo de estudo, segundo guias internacionais²⁶. Entre dez componentes considerados prioritários por guias internacionais, somente três foram incluídos no Termo de Referência (TR) do EVTEA da Ferrogrão: (i) unidade de conservação, (ii) comunidades tradicionais (indígena e quilombola) e (iii) cobertura florestal. Na avaliação dos pesquisadores, “tanto o TR do EVTEA, quanto o EVTEA propriamente dito deixaram de prever e analisar componentes socioambientais mais relevantes para a verificação do potencial impacto socioambiental do empreendimento”, tais como os impactos sobre recursos hídricos, para a biodiversidade e habitat natural, e para o patrimônio histórico e cultural.

De forma semelhante, pesquisadores do CSR/UFMG constataram que o risco de aceleração

do desmatamento foi ignorado pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da Ferrogrão. Ao avaliar o impacto do projeto sobre terras indígenas, terras quilombolas e bens culturais acautelados, os estudos da ferrovia limitaram seu alcance a uma faixa de 10km ao longo do eixo da ferrovia. Essa decisão ampara-se unicamente na polêmica Portaria Interministerial n. 60/2015, que trata da “atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA”.

Apesar das exigências da Resolução 01/86 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), o EIA e EVTEA da Ferrogrão não consideraram efetivamente o potencial de impactos cumulativos e sinérgicos com outros empreendimentos (hidrovias e portos, hidrelétricas, rodovias), suas implicações para a viabilidade social, ambiental e econômico do empreendimento e alternativas. Tampouco se cumpriu a exigência da Resolução 01/86 do CONAMA sobre a necessidade de analisar alternativas, não apenas sobre a localização, mas considerando a hipótese de não realização do empreendimento.

b) Ausência de consulta livre, prévia e informada

Desde 2017, os povos indígenas afetados pela Ferrogrão, liderados pelos Kayapó e Mundurucu, têm cobrado insistentemente à ANTT e outras instâncias governamentais o respeito ao direito a realização de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI). Apesar de um compromisso assumido em dezembro de 2017 pela ANTT, junto ao povo Kayapó, de realizar um proces-

²⁶ Chiavari et al. (2020).

so de consulta prévia antes de encaminhar o processo referente à concessão da ferrovia para o TCU, isso não aconteceu. As pendências de consulta prévia resultaram na tomada de medidas pelo Ministério Público Federal. Em agosto de 2022, houve decisão da Justiça Federal, no sentido de obrigar a União a realizar seus Protocolos de Consulta, como condição prévia e obrigatória para o prosseguimento das discussões sobre a viabilidade socioambiental do empreendimento.²⁷

c) Controvérsias sobre a viabilidade econômica da Ferrogrão

Vários especialistas têm argumentado que os cálculos sobre a viabilidade econômica e a taxa interna de retorno da Ferrogrão têm sido excessivamente otimistas, em função de fatores como a subestimação dos custos de construção e uma avaliação falha sobre a concorrência com outras ferrovias, sobretudo da FICO²⁸. Claramente, se houvesse um efetivo esforço para considerar os riscos socioambientais da Ferrogrão na contabilidade do empreendimen-

to, haveria um impacto enorme nas conclusões sobre a sua viabilidade econômica, inclusive em termos de retorno financeiro.²⁹

Em suma, pode-se argumentar que o processo de planejamento e o licenciamento ambiental da Ferrogrão tem envolvido problemas de subdimensionamento de riscos socioambientais, em grande medida relacionados a questões de governança territorial, bem como violações do direito à consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e outras populações³⁰. Ademais, há questionamentos sobre as análises otimistas de viabilidade econômica do empreendimento, nos estudos conduzidos por partes interessadas. Evidentemente, essa situação possui implicações significativas em termos de riscos financeiros, legais e de reputação para eventuais financiadores e investidores da Ferrogrão. Nesse contexto, tem havido questionamentos públicos sobre a viabilidade socioambiental e econômica do empreendimento, a exemplo de uma notificação extrajudicial de alerta a bancos sobre possíveis danos da Ferrogrão na região Amazônica.³¹

²⁷ THOMAS, Jennifer Ann. Governo federal quer licenciar ferrovia sem consulta a indígenas. Mogabay, 2021. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2021/02/governo-federal-quer-licenciar-ferrovia-sem-consulta-a-indigenas/>.

²⁸ Frischtak (2020, 2021).

²⁹ Os recursos destinados às compensações socioambientais da ferrovia durante os 69 anos da concessão, foram estimados inicialmente em de R\$ 777 milhões. O valor destinado ao atendimento das condicionantes indígenas seria de apenas R\$ 1.93 milhões/ano, durante os sete anos previstos de duração da etapa de instalação da ferrovia. Não foram orçados recursos para condicionantes indígenas durante os 60 anos da etapa de operação da ferrovia.

³⁰ Ao todo, o conjunto de espaços territoriais vulneráveis no caminho da Ferrogrão incluem 102 assentamentos de reforma agrária, 16 Terras Indígenas (TI) e diversas outras áreas de elevada importância para populações tradicionais e a biodiversidade. Veja: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Contribuição – Subsídios técnicos – Processo de concessão da Ferrovia EF – 170 (Ferrogrão). Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/subsidios_tecnicos_-_concessao_da_ferrograo_-_audiencia_publica_0142f2017_-_ant.pdf.

³¹ GT-INFRA. Notificação extrajudicial alerta bancos sobre danos provocados por projeto de ferrovia na Amazônia. GT-Infra, 2021. Disponível em <http://gt-infra.org.br/notificacao-extrajudicial-alerta-bancos-sobre-danos-provocados-por-projeto-de-ferrovia-na-amazonia/>.



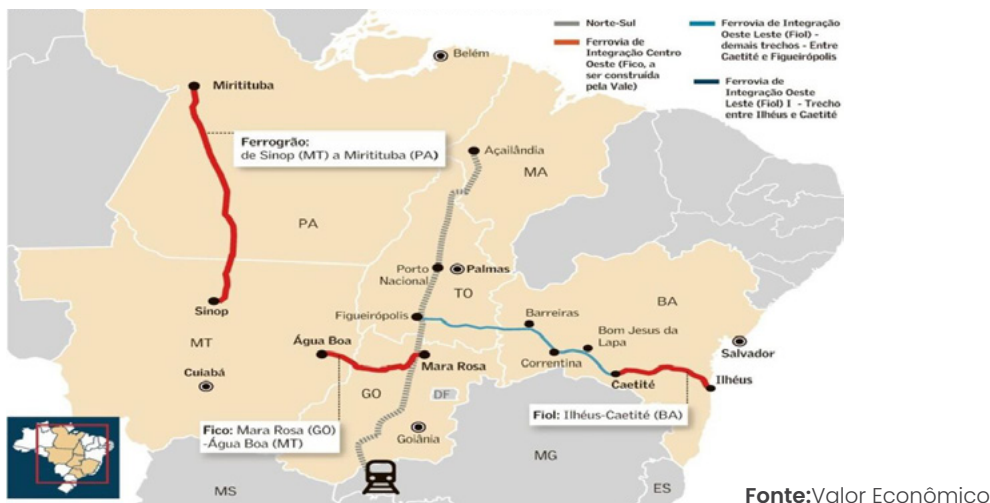
3. ANÁLISE DE SALVAGUARDAS DE POTENCIAIS FINANCIADORES DA FERROGRÃO

Nesta parte, analisamos a adequação das salvaguardas socioambientais e outras políticas de ‘due diligence’ de instituições financeiras que têm demonstrado interesse em participar da Ferrogrão, frente aos riscos socioambientais identificados, inclusive associados à governança territorial e fragilidades no processo de planejamento licenciamento do empreendimento. As instituições financeiras analisadas incluem o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e *Climate Bonds Initiative* (Iniciativa de Bônus do Clima).

Conforme descrito na primeira parte desta Nota Técnica, vale ressaltar que os protagonistas da Ferrogrão têm argumentado que o empreendimento teria o efeito de aliviar as condições de tráfego na rodovia BR-163 em direção a portos no médio e baixo Tapajós, resultando numa redução substancial de emissões de carbono pela queima de combustíveis fósseis, o que qualificaria o empreendimento a captar ‘títulos verdes’ no mercado a taxas de juros reduzidos, via mecanismos como o *Climate Bonds Initiative* (CBI).³²

Figura 8: Ferrovias com previsão de receber créditos de carbono



Fonte: Valor Econômico

³² *Novas ferrovias vão ter “selo verde” para mercado de carbono.* Valor Econômico, 2021. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/02/10/novas-ferrovias-va-o-ter-selo-verde-para-mercado-de-carbono.ghtml>.



3.1 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Atualmente, o BNDES possui uma **Política de Responsabilidade Socioambiental**, que define princípios, diretrizes e governança da gestão socioambiental do Banco, seguindo as orientações da Resolução do Conselho Monetário Nacional no 4.327/2014, e uma **Política Socioambiental**, que estabelece critérios para as operações de apoio financeiro em geral. Além disso, o banco dispõe de instrumentos que contemplam parte das operações em aspectos setoriais e transversais, que incluem:

- Guias Setoriais, com a identificação de impactos (apenas para os setores de água e esgoto, pecuária bovina, sucroenergético e soja);
- Políticas Setoriais, com riscos identificados e diretrizes para análise de operações (apenas para o setor de mineração);
- Diretrizes e Critérios Socioambientais, com exigências de requisitos mínimos (apenas para os setores de pecuária, sucroalcooleiro e geração termelétrica);
- Metodologia de Avaliação de Empresas, que incorpora à análise de crédito das empresas ativos socioambientais, entre outros intangíveis;
- Política de Atuação no Apoio ao Desenvolvimento Regional e Territorial, que traz diretrizes para que seja analisado o impacto das operações no desenvolvimento local;

Apesar de possuir um conjunto de instru-

mentos para a análise prévia de riscos socioambientais de empreendimentos, o BNDES tem demonstrado uma tendência de utilizar critérios formais – sobretudo, referentes à existência de licenças ambientais e a ausência de ações judiciais com trânsito em julgado – para orientar a tomada de decisões sobre a aprovação de projetos (INESC, 2015). No caso de grandes empreendimentos como o Complexo Hidrelétrico de Belo Monte, isso permitiu a aprovação de vultuosos recursos financeiros, apesar da persistência de graves problemas relacionados ao sub-dimensionamento de riscos e impactos socioambientais nos estudos preparatórios, e à falta de consulta livre, prévia e informada junto a povos indígenas e outras comunidades tradicionais – num contexto em que conflitos de interesses comprometeram a qualidade e a isenção do licenciamento ambiental, assim como a tramitação normal de ações na justiça ajuizadas pelo Ministério Público Federal. As iniciativas do BNDES de apoiar uma agenda de desenvolvimento regional sustentável na região do Xingu não surtiram efeitos significativos frente aos enormes impactos socioambientais do empreendimento.

No caso da Ferrogrão, o BNDES tem atuado, até o momento, no âmbito do PPI, no apoio à construção de uma arquitetura financeira para viabilizar o empreendimento via a concessão ao setor privado, abordando questões como a flexibilização do percentual de financiamento e prazos de amortização e compartilhamento de riscos entre setor privado e o poder público³³. Com o seu papel articulador dentro do PPI, limitado sobretudo a aspectos

³³ BNDES fuge de sua política para viabilizar a Ferrogrão, diz secretário do PPI. Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT), 2017. Disponível em <https://anut.org.br/bndes-foge-de-sua-politica-para-viabilizar-ferrograo-diz-secretario-do-ppi/>.

financeiros, o BNDES não tem desempenhado um papel no sentido de garantir a análise robusta de riscos socioambientais da Ferrogrão e estratégias alternativas, e tampouco dos direitos de povos indígenas e outras comunidades tradicionais afetadas.

3.2 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O atual quadro de políticas ambientais e sociais do BID (*Environmental and Social Policy Framework - ESPF*) foi aprovado pela Diretoria do Banco em setembro de 2020, após um longo processo de revisão. De acordo com o BID, o novo quadro de políticas socioambientais coloca o respeito pelos direitos humanos no centro da gestão de riscos ambientais e sociais e inclui um padrão específico e independente sobre igualdade de gênero. Um novo padrão sobre mão de obra e condições de trabalho está alinhado com os principais instrumentos e convenções internacionais. O novo quadro de políticas também inclui a consideração de riscos associados a pandemias e está alinhado com as melhores práticas internacionais de proteção e conservação da biodiversidade. Além disso, o quadro estipula quando é necessário um consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas, exige proteção de afrodescendentes e pessoas com deficiência e requer consideração de fatores como raça, etnia, idade e condições sociais. Para obter um engajamento aberto, transparente e inclusivo em torno de projetos, o quadro também inclui um padrão de engajamento das partes interessadas e divulgação de informações que exige que os clientes rotineiramente implementem

mecanismos de reclamação.³⁴ Atualmente, o BID ainda encontra-se num processo de preparação e adaptação, junto aos países clientes, para colocar em prática o novo quadro de políticas sociais e ambientais em novas operações financiadas pelo Banco.

Recentemente, o BID e o *Climate Bonds Initiative* publicaram o relatório “Oportunidades de Investimento em Infraestrutura Verde, Brasil 2019”, como parte de uma série de publicações sobre vários países, inclusive Austrália, Nova Zelândia e Indonésia. A publicação sobre o Brasil inclui a Ferrogrão numa lista de projetos “verdes” e “potencialmente verdes”, por considerar que o empreendimento se encaixa no setor de projetos de transporte de baixo carbono.

Não há elementos suficientemente detalhados no marco de políticas socioambientais do BID para conferir até que ponto os riscos socioambientais da Ferrogrão, inclusive os aspectos ligados à governança territorial, seriam efetivamente abordados numa análise prévia da viabilidade do empreendimento, assim como implicações para ações de prevenção, mitigação e compensação de danos e as hipóteses de alternativas ao empreendimento. De qualquer forma, é motivo de preocupação que a Ferrogrão já tenha sido pré-qualificada pelo BID como projeto de “transporte de baixo carbono” numa lista de projetos de infraestrutura verde.

Cabe ressaltar que, em setembro de 2020, o BID aprovou um projeto de cooperação técnica com o governo brasileiro, envolvendo um empréstimo de US\$ 450,000, com o objetivo de apoiar a estruturação de ferrovias³⁴. Entre as atividades previstas, incluem-se estimativas

³⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). O BID aprova um novo Quadro de Políticas Ambientais e Sociais. 2020. Disponível em <https://www.iadb.org/pt/noticias/o-bid-aprova-um-novo-quadro-de-politicas-ambientais-e-sociais>.

³⁵ BR-T1434 *Support for the Structuring of Railway Projects in Brazil*. Sistema de Alerta Prévia, 2020. Disponível em <https://ewsddata.rightsindevelopment.org/temp/tmpXTbM7V/IADB-BR-T1434.pdf>.

de impactos socioeconômicos e ambientais, e benefícios, gerados por projetos ferroviários no Brasil. Não há informações disponíveis sobre até que ponto esse projeto de cooperação técnica do BID está contribuindo para um planejamento estratégico de ferrovias no Brasil, considerando aspectos de risco socioambiental e viabilidade econômica, que pudessem inclusive contribuir para a tomada de decisões sobre a Ferrogrão.

3.3 *Climate Bonds Initiative*

A *Climate Bonds Initiative* (CBI) é uma organização internacional, sem fins lucrativos, que atua na mobilização de capital global para investir em projetos de transição para uma economia de baixo carbono e resiliente às mudanças climáticas. Sua estratégia é focada no desenvolvimento de mercados de títulos verdes e climáticos para reduzir o custo de capital para empreendimentos voltados ao enfrentamento das mudanças climáticas.³⁶

Uma de suas iniciativas principais é o “Clima-

te Bonds Standard and Certification Scheme”, um esquema de rotulagem para títulos, projetado como ferramenta de fácil manuseio para ajudar investidores e governos a priorizar investimentos que realmente contribuem para enfrentar as mudanças climáticas. Nesse sentido, a *Climate Bonds Taxonomy* tem como meta ajudar a viabilizar investimentos que podem fazer parte da economia de baixo carbono. Cabe ressaltar que tem surgido controvérsias sobre os critérios utilizados pela CBI para qualificar projetos a receberem títulos verdes, resultando em tendências de *greenwashing*, a exemplo de hidrelétricas.³⁷

Conforme observado acima, a *Climate Bonds Initiative* e o BID publicaram o relatório “Oportunidades de Investimento em Infraestrutura Verde, Brasil 2019”, que inclui a Ferrogrão numa lista de projetos “verdes” e “potencialmente verdes”, por considerar que o empreendimento se encaixa no setor de projetos de transporte de baixo carbono. Não há informações detalhadas sobre os critérios utilizados pela CBI para chegar a essa conclusão em relação à Ferrogrão.

³⁶ *Climate Bonds Initiative is an international organisation working to mobilise global capital for climate action.* Climate Bond Initiative, About us. Disponível em <https://www.climatebonds.net/about>.

³⁷ KLEMM, Josh. *It's time for Climate Bonds Initiative to scrap its hydro certification scheme (commentary).* Mongabay News, 2019. Disponível em <https://news.mongabay.com/2019/12/its-time-for-climate-bonds-initiative-to-scrap-its-hydro-certification-scheme-commentary/>.



4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Existem elevados riscos de desmatamento e outros impactos socioambientais da Ferrogrão, relacionados, em grande medida, a fragilidades de governança territorial numa região de fronteira amazônica. Essas fragilidades refletem, por sua vez, problemas associados à ausência do Estado, retrocessos entre políticas públicas e incentivos governamentais a práticas de apropriação indevida de territórios e ao uso insustentável de recursos naturais. Essa realidade vem se constituindo de longa data, mas se intensificou nos últimos anos, como resultado de fatores como a) a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, na ausência de ações previstas no Plano BR-163 Sustentável, b) a instalação de terminais portuários em Miritituba e Santarém, c) grandes hidrelétricas, previstas e implantadas nas bacias do Tapajós e Xingu, e d) retrocessos entre políticas relacionadas a áreas protegidas e ao combate a crimes ambientais.

O potencial da Ferrogrão de intensificar o desmatamento e outros impactos socioambientais numa ampla região de influência, inclusive por meio de efeitos cumulativos e sinérgicos com outros grandes empreendimentos, tem sido subdimensionado no processo de planejamento e licenciamento ambiental do projeto, no âmbito dos estudos de viabilidade econômica e impacto ambiental (EVTEA e EIA) – em grande medida, como reflexo de uma tendência de menosprezar questões de governança territorial. Outra característica do planejamento e licenciamento da Ferrogrão tem sido o desrespeito ao direito à consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e outras populações ao longo do processo de planejamento e licenciamento³⁸. Nesse contexto, têm surgido questionamentos jurídicos sobre questões como impactos sobre unidades de conservação³⁹ e a falta de consulta prévia aos povos indígenas e outras populações tradicionais⁴⁰. Por fim, há questionamentos sobre a viabilidade econômica da Ferrogrão, chamando atenção para estudos excessivamente otimistas para justificar o empreendimento.⁴¹

³⁸ Ao todo, o conjunto de espaços territoriais vulneráveis no caminho da Ferrogrão incluem 102 assentamentos de reforma agrária, 16 Terras Indígenas (TI) e diversas outras áreas de elevada importância para populações tradicionais e a biodiversidade. Veja: Contribuição – Subsídios Técnicos | Processo de Concessão da Ferrovia EF-170 (FERROGRÃO). Disponível em: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Contribuição – Subsídios técnicos – Processo de concessão da Ferrovia EF – 170 (Ferrogrão). Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/subsidios_tecnicos_-_concessao_da_ferrograo_-_audiencia_publica_0142f2017_-_antt.pdf.

³⁹ LORRAN, Tácio. STF suspende processos relacionados à construção da Ferrogrão. Metrôpoles, 2021. Disponível em <https://www.metropoles.com/brasil/justica/stf-suspende-processos-relacionados-a-construcao-da-ferrograo>.

⁴⁰ THOMAS, Jennifer Ann. Governo federal que licenciar ferrovia sem consulta a indígenas. Mongabay, 2021. Disponível em <https://brasil.mongabay.com/2021/02/governo-federal-quer-licenciar-ferrovia-sem-consulta-a-indigenas/>.

⁴¹ Frischtack *et al.* 2020, Frischtack 2021.

Claramente, esse contexto possui implicações significativas para possíveis financiadores e investidores no empreendimento, em termos de riscos financeiros, jurídicos e de reputação. Entretanto, as políticas de salvaguardas e *due diligence* entre as instituições financeiras analisadas parecem frágeis, frente aos riscos socioambientais da Ferrogrão.

Considerando as conclusões da presente Nota Técnica, apresentamos as seguintes **recomendações** para instituições financeiras e para órgãos públicos envolvidos no planejamento e licenciamento da Ferrogrão e outros grandes empreendimentos de transporte:

- i. Para instituições financeiras potencialmente interessadas em apoiar a Ferrogrão, é preciso assegurar uma análise robusta e realista de riscos socioambientais, sem depender exclusivamente do EVTEA e do EIA/RIMA. Nesse sentido, recomenda-se atenção às questões chave levantadas no item 2.1 sobre a análise de risco socioambiental (inclusive no tocante à governança territorial), às evidências de risco socioambiental do empreendimento descritas no item 2.2 e às limitações do processo de planejamento e licenciamento ambiental abordadas no item 2.3. A análise prévia de risco socioambiental deve incluir a devida atenção para impactos cumulativos e sinérgicos com outros grandes empreendimentos na região (rodovias, hidrovias e portos, hidrelétricas, etc.).
- ii. A constatação da 'regularidade ambiental' de empreendimentos, por meio da simples verificação de uma licença ambiental vigente e a ausência de uma decisão judicial com trânsito em julgado, como tem sido a prática do BNDES, é insuficiente como instrumento de 'due diligence' na análise de viabilidade de empreendimentos.
- iii. No caso da **Climate Bonds Initiative** e outros incentivos econômicos para projetos de 'infraestrutura verde", é preciso não se restringir a argumentos dos protagonistas do projeto sobre a economia em combustíveis fósseis, e viabilizar análises mais robustas sobre o potencial de desmatamento e emissões de gases de efeito estufa, bem como riscos socioambientais, inclusive violações de direitos de comunidades locais, levando em conta as características de uma região de fronteira amazônica com frágil governança territorial.
- iv. Na análise prévia de viabilidade econômica e riscos associados da Ferrogrão, recomenda-se que instituições financeiras interessadas considerem os riscos socioambientais apontados nesta Nota Técnica e sua internalização na contabilidade do projeto, bem como a necessidade de ações e investimentos prévios para fortalecer a governança territorial, envolvendo o setor público e privado *antes do começo das obras*. Ademais, recomenda-se uma revisão criteriosa dos estudos realizados sobre custos de construção e a concorrência com outras ferrovias, a exemplo da FICO.
- v. Uma condição *sine qua non* para o envolvimento de instituições financeiras na Ferrogrão deve ser o pleno respeito ao direito de consulta livre, prévia e informada junto aos povos indígenas e outras populações tradicionais, respeitando seus protocolos

de consulta, considerando os diferentes momentos de tomada de decisão durante o ciclo do projeto.

- vi. Para instituições financeiras interessadas em compor um portfólio de projetos robustos de “infraestrutura verde” – sob a ótica de benefícios sociais, econômicos e ambientais – é fundamental viabilizar mecanismos que permitem a análise comparativa de projetos, evitando empreendimentos com altos riscos socioambientais, financeiros, legais e de reputação.
- vii. No caso de instituições financeiras como o BID, que desenvolvem iniciativas de cooperação técnica com seus clientes, é preciso investir no fortalecimento de instrumentos de planejamento estratégico no setor de transportes, envolvendo metodologias robustas, transparentes e participativas, capazes de contribuir para o desenho de políticas, programas e projetos que maximizem benefícios para a sociedade como um todo – com atenção especial para a geração de renda e empregos de qualidade, combate a desigualdades sociais e respeito aos direitos de comunidades locais – evitando projetos com elevados danos socioambientais.
- viii. É preciso fortalecer instrumentos de planejamento estratégico no setor de transportes, na fase pré-projetos, de modo a permitir a identificação de prioridades e a formulação de estratégias que maximizem maiores benefícios sociais e econômicos, com menor custo socioambiental. Entre outras possibilidades para fortalecer o marco legal e institucional, deve ser considerada a formalização de instrumentos como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), com garantia sobre a utilização de metodologias transparentes e participativas.
- ix. Na fase de planejamento de projetos, é preciso garantir análises mais robustas no âmbito dos EVTEA e EIA, referente a riscos socioambientais, com atenção especial para questões relacionadas à governança territorial. Instrumentos que restringem artificialmente a avaliação de impactos e riscos socioambientais, como a Instrução Normativa no. 65/2015, precisam ser revistos.
- x. Os órgãos envolvidos no planejamento e licenciamento de projetos como a Ferrogrão (p.ex. ANTT, IBAMA) precisam respeitar o direito de povos indígenas e outras populações tradicionais a processos de consulta livre, prévia e informada junto, levando em conta seus protocolos de consulta (sempre que existem), antes da tomada de decisão sobre políticas, programas e projetos que afetam seus territórios e direitos.
- xi. Quaisquer projetos de “infraestrutura verde” devem garantir ações preventivas de gestão de riscos socioambientais, inclusive sob a ótica de fortalecimento da governança territorial, começando antes do início das obras, considerando inclusive sua relevância para cadeias produtivas sustentáveis voltadas a mercados nacionais e internacionais cada vez mais exigentes em termos de responsabilidade socioambiental.

xii. Órgãos envolvidos no planejamento e licenciamento de grandes empreendimentos de infraestrutura de transporte, assim como instituições financeiras, devem garantir sistemas robustos de monitoramento de impactos e da efe-

tividade de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, com metodologias transparentes e participativas, bem como mecanismos efetivos para receber e processar reclamações de comunidades afetadas.



REFERÊNCIAS

- Araújo, Rafael; Assunção, Juliano; Bragança, Arthur. *Resumo para política pública. Os impactos ambientais da Ferrogrão: Uma avaliação ex-ante dos riscos de desmatamento*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.
- Chiavari, Joana; Antonaccio, Luiza; e Cozendey, Gabriel. *Regulatory and Governance Analysis of the Life Cycle of Transportation Infrastructure Projects in the Amazon*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.
- Consórcio Interestadual Amazônia Legal. *Carteira de Projetos Estratégicos do País: Proposições dos Estados da Amazônia Legal*. Disponível no [link](#). (janeiro de 2023), acesso em 31/01/23.
- Costa, William; Davis, Juliana; Ribeiro, Amanda; Soares Filho, Britaldo. *Amazônia do futuro: o que esperar dos impactos socioambientais da Ferrogrão?*. Belo Horizonte: Centro de Sensoriamento Remoto, Universidade Federal de Minas Gerais, 2020. Disponível no [link](#). Acesso em 02/02/23.
- Frischtak, Cláudio; Lobo, Marina; Faria, Manuel; Canini, Renata; Duque, Bernardo. Relatório Técnico Interno. *Questões Críticas em Grandes Projetos de Infraestrutura no Brasil. Estudo de Caso: Ferrogrão*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative e World Resources Institute, 2020.
- Frischtack, Cláudio. R. 20ª *Carta de Infraestrutura. Ferrogrão: um projeto viável?* Rio de Janeiro: Inter.B Consultoria Internacional de Negócios, 2021.
- IMAZON, 2021. *Redução da Flona do Jamanxim: vitória da especulação fundiária?* Disponível no [link](#). Acesso em 03/02/23.
- Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). *Enquanto a soja passa: impactos da empresa Hidrovias do Brasil em Itaituba, Pará*. Disponível no [link](#). Acesso em 02/02/2023.
- Instituto Socioambiental (ISA). *Contribuição - Subsídios Técnicos | Processo de Concessão da Ferrovia EF-170 (FERROGRÃO)*. Disponível no [link](#). Acesso em 03/02/2023.
- ROCHA, Fernando Vinícius da; e SAES, Maria Silvia Macchione. Desenvolvimento Econômico e Social por meio de Investimentos em Infraestrutura: O Caso da BR-163, Desenvolvimento em Questão (16(42):00. Disponível no [link](#). Acesso em 03/02/2023.
- Torres, Mauricio (organizador). *Amazônia Revelada: Os descaminhos da BR-163* (2005), Brasília, CNPQ, 496 pp. 2021. Disponível no [link](#). Acesso em 02/02/2023.

REALIZAÇÃO



*CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE*

APOIO



CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION