

Machado, Raphael Amorim

Working Paper

Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil: Estudo de caso sobre a implementação da ferrovia Transnordestina

Texto para Discussão, No. 2251

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Machado, Raphael Amorim (2016) : Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil: Estudo de caso sobre a implementação da ferrovia Transnordestina, Texto para Discussão, No. 2251, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177467>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2251

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS
À EXECUÇÃO DO INVESTIMENTO
EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL:
ESTUDO DE CASO SOBRE
A IMPLEMENTAÇÃO DA
FERROVIA TRANSNORDESTINA**

Raphael Amorim Machado



CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS À EXECUÇÃO DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: ESTUDO DE CASO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA¹

Raphael Amorim Machado²

1. O autor agradece enfaticamente a participação ativa de Maria Paula Gomes dos Santos no processo de pesquisa e a leitura prévia do texto por Alexandre Gomide e Fabiano Pompermayer. Com base nos comentários de ambos, diversas lacunas da pesquisa foram sanadas e algumas hipóteses, reinterpretadas. As possíveis omissões e erros são de exclusiva responsabilidade do autor.

2. Doutorando em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento
Institucional, Substituto**
Carlos Roberto Paiva da Silva

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Claudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas
e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Chefe de Gabinete
Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
APRESENTAÇÃO	7
1 INTRODUÇÃO	9
2 ANTECEDENTES DO PROJETO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA E SUA CARACTERIZAÇÃO	12
3 ANÁLISE DOS CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DURANTE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO FERROVIA TRANSNORDESTINA	36
4 A QUESTÃO QUILOMBOLA E A FERROVIA TRANSNORDESTINA NA REGIÃO SUL DO PIAUÍ	67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS	80
SIGLAS.....	83

SINOPSE

Este texto tem como objetivo descrever o processo de implementação da ferrovia Transnordestina, que é parte do projeto Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura no Brasil. Busca-se responder às seguintes perguntas: *i)* que fatores de ordem institucional condicionaram o ritmo de execução do projeto da ferrovia Transnordestina?; e *ii)* que inovações institucionais foram utilizadas para a consecução do projeto? Estas perguntas estruturam o texto em torno de uma lista de variáveis de análise institucionais, as quais foram verificadas durante o processo de pesquisa. A construção da ferrovia encontra-se atrasada em relação ao prazo de conclusão previsto inicialmente, 2010, tendo havido também um expressivo aumento no valor de sua implantação. O texto aponta que diversos problemas surgiram durante as fases de planejamento e execução do projeto. Uma das conclusões da pesquisa é que o não conhecimento das dificuldades de implementação do projeto estendeu seu prazo de conclusão, assim como elevou seu custo financeiro, social e ambiental.

Palavras-chave: infraestrutura; transportes; ferrovias.

ABSTRACT

This paper describes the implementation process of the Transnordestina Railway, which has been built under the scope of the Institutional Constraints on Implementation of Investment in Infrastructure project in Brazil. It looks for answering questions as such: Which institutional factors conditioned the implementation pace of the Transnordestina Railway project? What are the institutional innovations that were used to start up the project? These questions organize up the text around a list of institutional analysis variables, which were detected during the research process. The railway construction is lagging from its initial completion date of 2010 and its implementation value risen up. The text points out that many problems have arisen during the stages of planning and execution of the project. One of the research findings is that the lack of knowledge about the implementation difficulties extended the project completion deadline, such as increased its financial, social and environmental cost.

Keywords: infrastructure; transports; railways.

APRESENTAÇÃO

Este texto é um dos produtos da pesquisa Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura, desenvolvida pelo Ipea com a colaboração de pesquisadores de diversas universidades brasileiras. Apesar de a taxa de investimento em infraestrutura ter se elevado na passagem da década de 2000 para a de 2010, em função da disponibilidade de recursos fiscais e dos esforços do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), diversos estudos apontaram as dificuldades de execução destes investimentos, tanto pelo setor público quanto pelo setor privado. Deste modo, a pesquisa investigou fatores de ordem institucional que impactam no cronograma e no orçamento da execução de grandes obras, entre eles: *i*) a qualidade dos projetos de engenharia; *ii*) a coordenação governamental; *iii*) o licenciamento ambiental; e *iv*) a atuação dos órgãos de controle e a participação da sociedade civil. A pesquisa se baseou no estudo e na comparação de casos, isto é, de projetos que compõem a carteira do PAC de diferentes eixos de investimento (logístico, energético e social-urbano) e implementados por diversas modalidades (setor público, iniciativa privada, governo federal e estados e municípios). Paralelamente, foi aplicado, por meio de uma parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), um questionário para mais de 2 mil servidores federais do setor de infraestrutura com o objetivo de identificar o perfil destes funcionários e os principais constrangimentos à sua atuação efetiva. Acredita-se que as conclusões da pesquisa possam contribuir para o entendimento da atuação do Estado brasileiro em uma área pouco estudada, mas essencial para o desenvolvimento econômico, social e ambiental – sobretudo para a melhoria dos processos de planejamento e gestão desses investimentos.

1 INTRODUÇÃO

O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Ai se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento. Se não existe política adequada para o Nordeste, pode-se dar por certo que os problemas maiores do país se estão agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente.

Celso Furtado¹

O investimento público em ferrovias no Brasil voltou a crescer num bom ritmo durante os dez últimos anos (Campos Neto, 2014). Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, a carteira de investimentos do programa foi preenchida por diversos projetos ferroviários. O modal ferroviário é essencial para um país que é exportador de *commodities*, de forma que o pesado investimento inicial para a construção de ferrovias forneça economias de escala que deprimam os custos das exportações e aumentem o potencial competitivo nacional no mercado internacional.

A ferrovia Transnordestina – concebida como uma malha de interligação do interior do Nordeste brasileiro aos modernos portos da região – foi um dos projetos ferroviários selecionados para compor a carteira de obras do PAC logo no início do programa. A história do projeto da ferrovia não é recente, data do século XIX. A execução do projeto atual foi iniciada em 2006, com o lançamento ocorrido na cidade de Salgueiro, em Pernambuco, espécie de centro do projeto. O traçado da ferrovia parte de Eliseu Martins, no cerrado piauiense, e segue para Salgueiro, onde a malha se divide em dois tramos, um em direção ao norte, rumo ao porto de Pecém, no Ceará, e outro para leste, rumo ao porto de Suape, em Pernambuco.

Este texto tem como objetivo descrever o processo de implementação da ferrovia Transnordestina no âmbito do projeto Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura no Brasil, buscando responder às seguintes perguntas: *i)* que fatores de ordem institucional condicionam o ritmo de execução de projetos de investimento em infraestrutura no Brasil contemporâneo?; e *ii)* quais inovações institucionais foram utilizadas para a consecução do projeto?

1. Furtado, Celso. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

A pluralidade de instituições em torno de um projeto de infraestrutura do porte de uma ferrovia é grande, o que exige um processo de coordenação bem estruturado e a observância de normatividades institucionais diversas. O surgimento de contratempos nestas relações é inevitável. Problemas na implementação de projetos de infraestrutura não são novidade, tampouco peculiaridade do caso brasileiro. Cada projeto de infraestrutura é único, tendo sua especificidade institucional, ambiental, social e financeira, o que demanda atenção à resolução dos problemas surgidos ao longo de sua implantação. A temporalidade do projeto da ferrovia Transnordestina é questionada ao longo deste relatório, uma vez que houve sobreposição entre as etapas de planejamento e os projetos de engenharia, licenciamento ambiental e de execução física do empreendimento, tensionando a interpretação da legislação brasileira vigente.

Partimos do referencial de Hirschman (1967) acerca do princípio da mão invisível (*hiding hand*), cuja premissa é que grandes projetos de infraestrutura, para sua realização, devem manter em sigilo algumas de suas características, como preço a ser pago pelo empreendimento e seus impactos socioambientais. Ao longo do desenvolvimento destes projetos, as dificuldades tornam-se aparentes, exigindo criatividade e inventividade para solucioná-las, gerando com isso benefícios não previstos inicialmente. O princípio da mão invisível é colocado em discussão ao longo do texto e recuperado nas considerações finais deste trabalho.

A construção de ferrovias é um empreendimento caro, com vários elementos a serem considerados no planejamento do projeto. A não atenção a estes estágios preliminares acarreta custos extras ao valor total do empreendimento, fato comum entre grandes projetos de infraestrutura ferroviária. Para estes projetos, os custos reais são, em média, 45% mais altos que os custos inicialmente estimados (Flyvbjerg *et al.*, 2003). Os impactos socioambientais não podem ser calculados em termos estritamente econômicos, pois afetam diretamente populações e o meio ambiente em volta. Deste modo, a ferrovia Transnordestina não se configura uma excepcionalidade em relação a outros grandes projetos de infraestrutura, padecendo dos mesmos problemas de seus consortes em diferentes partes do mundo.

Contamos, para a realização dessa pesquisa, com variáveis de análise institucionais que podem influenciar o ritmo de execução do investimento em obras de infraestrutura no Brasil (Gomide, 2015).

Para verificarmos as variáveis de análise, contamos com alguns procedimentos de pesquisa. Recorremos a jornais, *blogs* e afins para a obtenção de informações sobre o projeto da ferrovia Transnordestina, de modo a fazer um mapa das questões mais problemáticas do projeto. A partir deste ponto, partimos para a reunião e a leitura de documentos oficiais de diversos órgãos da administração pública federal e da iniciativa privada, mais precisamente a concessionária da ferrovia Transnordestina, a Transnordestina Logística S.A. (TLSA).

A análise dos materiais oficiais foi feita em conjunto com uma série de entrevistas que realizamos junto a gestores de órgãos públicos e privados envolvidos no projeto da ferrovia em Brasília e na cidade de São Paulo. Um segundo trabalho de campo foi feito no estado do Piauí, onde tivemos a oportunidade de entrevistar burocratas ligados aos processos de desapropriação desencadeados pelo empreendimento, visitar dois lotes da ferrovia Transnordestina e entrevistar os moradores de uma das comunidades quilombolas atingida pela obra.² Para a realização desta etapa, a equipe de pesquisa do Ipea contou com amplo apoio da concessionária TLSA.

A lista de instituições e atores da sociedade civil relacionados à implantação da Transnordestina entrevistados na pesquisa está disposta no quadro 1.

QUADRO 1**Lista de instituições e atores da sociedade civil entrevistados**

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
Ministério dos Transportes (MT)
Secretaria Executiva do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac)
Fundação Cultural Palmares (FCP)
TLSA
Instituto de Terras do Piauí (Interpi)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Piauí (Inkra-PI)
Comunidade Contente, em Paulistana, Piauí

Elaboração do autor.

2. A equipe de pesquisa do Ipea agradece às pessoas entrevistadas por disponibilizar seu tempo para receber os pesquisadores e auxiliá-los durante o processo de pesquisa.

Este relatório está organizado em três seções, além desta introdução. A seção 2 aborda o projeto da ferrovia Transnordestina e suas características, descrevendo seus antecedentes, a elaboração do projeto ferroviário, suas características de engenharia, o financiamento e a regulação do projeto junto à iniciativa privada. A seção 3 descreve os condicionantes mais problemáticos para a implantação da ferrovia Transnordestina. A seção 4 trata da questão quilombola na região sul do Piauí. Por último, são apresentadas considerações finais acerca dos condicionantes e de seus impactos no cronograma da obra e na vida das pessoas que vivem no seu entorno.

2 ANTECEDENTES DO PROJETO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA E SUA CARACTERIZAÇÃO

A construção das ferrovias no Brasil sempre esteve associada à exportação de produtos de baixo valor agregado, seja o café na região sudeste, seja o açúcar e o algodão no Nordeste do país. Estes produtos foram considerados a base de sustentação para o início da implantação do sistema ferroviário em nosso território, possibilitando o desenvolvimento de uma rede de interligação entre o interior do continente e os seus portos, por onde escoavam as mercadorias para o mercado consumidor estrangeiro.

As ferrovias no Nordeste têm seu início na segunda metade do século XIX, pertencentes fundamentalmente ao capital britânico, o qual criou uma série de companhias ferroviárias para atuar na região, alcançando, inclusive, áreas do sertão nordestino. A partir do século XX, quase todas as companhias ferroviárias foram encampadas pelo governo central, a fim de terem seus balanços econômicos sanados em meio a crises na dívida externa do país. A política de concessões ferroviárias brasileiras se apoiava na garantia de juros para as empresas forâneas. Porém, com a deterioração econômica do país, o custo destas garantias tornou-se insustentável para o Estado, gerando a antecipação do fim dos contratos com as empresas ferroviárias estrangeiras. Após os ajustes nas finanças das companhias, feitos com dinheiro público, estas foram novamente arrendadas para o capital privado.

A expansão dessas ferrovias foi no sentido extravertido, ligando cidades portuárias ao interior, principalmente a regiões produtoras de bens exportáveis. Havia pouca integração entre as linhas ferroviárias no Nordeste brasileiro, dificultando a

diversificação de mercadorias e rotas para a sustentação econômica das companhias. A falta de uma economia mais dinâmica contribuiu para as dificuldades econômicas das ferrovias na região.

A origem do projeto de ligação ferroviária do interior nordestino deita raiz na implantação da Linha Tronco Centro de Pernambuco (LTCPE), cujo marco jurídico é fundado na Lei Provincial nº 649, de 20 de abril de 1866, que autorizava o governo do Estado a contratar a construção da ferrovia.³ A implantação da ferrovia objeto desta lei, a Estrada de Ferro Central de Pernambuco, foi iniciada em 1881, partindo de Recife rumo ao sertão pernambucano. Após 82 anos de construção, passando por diferentes planos econômicos e regimes políticos, em 1963 a ferrovia chegou ao município de Salgueiro, no oeste pernambucano. A linha atingia 680 km de extensão.

É ainda no final do século XIX que surgem os primeiros planos para a construção de uma ferrovia na região Nordeste, à época já chamada *Transnordestina*, partindo de Salvador para alcançar São Luís, com a perspectiva de passar pelo Ceará. Estes planos se materializam em forma de lei a partir de 1934, no I Plano Nacional de Viação, de Getúlio Vargas, sendo mais tarde, em 1956, ampliados no Plano Ferroviário Nacional, que previa a ligação entre Petrolina, Salgueiro e Missão Velha, conectando a malha ferroviária baiana aos estados de Pernambuco e Ceará. Em 1959, as obras para a ligação entre Petrolina e Salgueiro foram iniciadas pelo 3º Batalhão Ferroviário, com sede em Campina Grande, na Paraíba. As obras no trecho foram logo interrompidas, segundo alegações de que a ligação ferroviária entre as duas cidades não seria economicamente viável. Ainda neste sentido, estudos feitos pela Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) na década de 1970 corroboraram esta alegação, apontando o trecho como de fato antieconômico. Apenas em 1982 as obras de ligação entre Petrolina e Salgueiro foram discutidas novamente. O governo do estado de Pernambuco, cujo governador à época era Miguel Arraes, elaborou um estudo intitulado *A Ferrovia Sertaneja: proposta de implantação*. Nele, destacava-se a importância da ligação entre os pontos extremos da malha ferroviária nordestina, tal como citado a seguir.

3. Boa parte da discussão sobre os antecedentes da ferrovia Transnordestina segue apoiada nas análises de Pinto (1949), DNIT (2004) e Maciel (2012).

A dificuldade de interiorização do transporte de carga ferroviária persiste até hoje, tendo em vista que os pontos mais extremos ligados por ferrovia são: Juazeiro/Petrolina (limite ferroviário do extremo Norte da Bahia), Salgueiro (limite ferroviário do extremo Oeste de Pernambuco) e Crato (limite ferroviário do extremo Sul do Ceará). A não existência de ligações diretas entre esses pontos centrais do Nordeste inviabiliza quaisquer tentativas de esforço em dinamizar o uso do transporte por via férrea (Pernambuco, 1982, p. 10).

Em 1987, o governo federal dá novo ânimo à obra, propondo a construção de 867 km de via férrea nos trechos Petrolina-Salgueiro, em Pernambuco; Salgueiro-Missão Velha, no Ceará; Crateús-Piquet Carneiro, no Ceará. Em 1990 as obras foram iniciadas, no entanto, a construção foi paralisada em dezembro de 1992, por falta de recursos e pela entrada em vigência do Programa Nacional de Desestatização (PND).

Com as concessões ferroviárias da década de 1990, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a malha Nordeste foi dividida em duas, tendo como marco o Rio São Francisco. Ao sul do vale do rio, a malha foi concedida à concessionária Ferrovia Centro-Atlântica S.A. (FCA), ao passo que a malha ao norte do rio ficou com a Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), cujo controle era das mineradoras: Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e Companhia Vale do Rio Doce S.A. (CVRD).

A partir da concessão, a LTCPE teve seu tráfego de trens interrompidos no segundo semestre de 1998, pois a concessionária não julgava o ramal economicamente viável. A suspensão das operações causou a deterioração da via férrea concessionada, havendo invasões da faixa de domínio e furtos de equipamentos e trilhos. O que aconteceu ao traçado da LTCPE pode ser aplicado à quase totalidade da malha do Nordeste, vide seu isolamento em relação às outras malhas e o constante abandono e a depredação a que está sujeita, decorrentes do desinteresse financeiro da concessionária. O resultado disso foi o abandono de ao menos 1.680 km de ferrovias no Nordeste⁴ (Maciel Júnior, 2012, p. 43).

O estado de Pernambuco, em 2001, definiu como seu interesse estratégico a implantação do Ramal do Gesso, ligando, por via-ferrea, as cidades de Araripina e

4. A malha concessionada para a CFN em 1997, 4.534 km, correspondia a cerca de 15% das ferrovias brasileiras. De acordo com dados da ANTT (2014b), esta malha é responsável, atualmente, por apenas 0,19% da produção ferroviária brasileira em toneladas por quilômetro útil, o que aponta para a baixa produtividade do traçado ferroviário sob concessão.

Trindade, ambas no polo pernambucano de gipsita, optando ainda por manter um ramal de ligação com Petrolina.

Dois trechos da obra foram incluídos no programa Avança Brasil, mas não passaram de *slogan* na carteira de projetos de investimento do governo. É apenas em 2003, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que surge um novo projeto para a ferrovia Transnordestina. Após a saída da CVRD da CFN, a CSN demonstrou interesse em construir a ferrovia, por conta do expressivo aumento da produção no polo de grãos do cerrado baiano, piauiense e maranhense. Este projeto foi inicialmente chamado de Nova Trans ou Transversal do Nordeste, mas com o correr dos anos foi sendo denominado Nova Transnordestina, ou simplesmente Transnordestina. Ainda no mesmo ano, foi criado um grupo de trabalho interministerial capitaneado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), cuja função era analisar e elaborar propostas para a conclusão da ferrovia. O Relatório de Impacto Ambiental (Rima) da ferrovia Transnordestina, elaborado pelo DNIT em 2004, trazia o esboço do traçado partindo de Petrolina e alcançando Cratêus, no Ceará (DNIT, 2004). Este traçado vinha sendo planejado há anos, em diferentes conjunturas políticas e econômicas.

Ainda em 2005, o estado de Pernambuco, junto ao DNIT, desenvolveu projetos executivos dos segmentos Salgueiro-Trindade e Parnamirim-Petrolina, em Pernambuco, num total de 340 km, elaborados em bitola larga (1,60 m). Neste mesmo ano, foi firmado um protocolo de intenções estabelecendo-se a engenharia financeira entre os participantes do projeto, a contar com financiamentos públicos e privados para a consecução da obra. A estimativa de investimento, à época, era aproximadamente de R\$ 4,5 bilhões, mas esta não possuía apoio em dados mais sofisticados do empreendimento. Também em 2005, tentou-se incluir o projeto da ferrovia Transnordestina no inovador programa de investimentos em infraestrutura do governo federal. O Projeto Piloto de Investimento (PPI) foi criado para melhorar a infraestrutura do país, retirando seus recursos de parte da meta de *superavit* primário brasileiro estipulada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A construção da ferrovia não entrou na carteira de obras do projeto, pois não seria concluída até 2007, prazo de seleção de obras estipulado pela estrutura de coordenação do PPI, formada pelo Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Casa Civil (Medina, 2006).

Em 2006 é lançada a pedra fundamental do projeto da ferrovia Transnordestina. O traçado já não era mais o mesmo do secular projeto. O único trecho remanescente do antigo projeto é o que liga Salgueiro, em Pernambuco, à Missão Velha, no Ceará. Os demais trechos resultaram das negociações entre os entes federados e o governo federal, contando com a inclusão do estado do Piauí no projeto. A negociação envolveu um leque de instituições, como o MI, com o ministro Ciro Gomes à frente, o MT, o MF e a própria Presidência da República. O prazo de construção da obra foi firmado em quatro anos, sendo que a ferrovia deveria ser entregue em 2010.

O traçado aprovado parte de Eliseu Martins, no Piauí, e alcança Salgueiro, em Pernambuco, onde se divide em dois tramos, um em direção ao norte, com destino ao Porto de Pecém, nas proximidades de Fortaleza, e outro com destino ao porto de Suape, na costa pernambucana. Este traçado não tinha sido esboçado em nenhum plano anterior que se intitulasse ferrovia Transnordestina. A Transnordestina é composta da estrada de ferro (EF) 232, cujo sentido é oeste-leste, partindo de Eliseu Martins até Suape, e a EF 116, no sentido sul-norte, partindo de Salgueiro e chegando a Pecém. O que estamos entendendo por ferrovia Transnordestina neste relatório é este novo projeto, o qual começa a ser implementado em 2006.

A concepção do novo traçado da ferrovia concorria diretamente com a LTCPE, dado o paralelismo das vias em todo o seu trajeto. Inicialmente a ideia era aproveitar o traçado da LTCP para a construção da ferrovia Transnordestina, mas havia inadequações de engenharia em 80% do trajeto, interceptação de núcleos urbanos e um custo de readequação da linha proibitivo. Estes fatores provocaram a devolução de parte do traçado da linha à União⁵ (Maciel Júnior, 2012, p. 47).

Situação semelhante é encontrada no trecho entre Missão Velha e Pecém, no Ceará. Nele, já existia uma infraestrutura ferroviária em padrões de engenharia bastante diferentes dos aplicados à ferrovia Transnordestina, de modo que a concessionária

5. A substituição da LTCPE pelo novo traçado da ferrovia Transnordestina está amparada no contrato de concessão firmado em 1997, com atenção ao §1º, item X da cláusula nona, que coloca como obrigação da concessionária: promover a reposição de bens e equipamentos vinculados à concessão, bem como a aquisição de novos bens, de forma a assegurar a prestação de serviço adequado (Brasil, 1997). Ainda no período de licenciamento socioambiental da ferrovia, mais especificamente na emissão da Licença Prévia (LP) nº 309/2009, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) pedia informações sobre o reaproveitamento da antiga linha da RFFSA, entre Recife e Salgueiro, para subsidiar o posicionamento do instituto quanto à sua regularização ambiental.

optou por utilizar poucos trechos da faixa de domínio do antigo traçado para o projeto da ferrovia Transnordestina (CFN, 2008, p. 14).

Segundo nosso entrevistado⁶ do MT, a escolha do traçado em direção aos portos de Pecém e Suape foi feita pela construção desses terminais portuários à época da elaboração do projeto da ferrovia. Estes terminais possuem marcos regulatórios diferentes, o que pode gerar concorrência na oferta de serviço portuário para a ferrovia, devido à diferença tarifária cobrada entre os portos. O Porto de Pecém é um terminal portuário de uso privado misto (TUP),⁷ ao passo que o Porto de Suape é um porto organizado.⁸ A nova concepção de engenharia do traçado foi uma iniciativa do concessionário com vista a dar maior eficiência para o transporte dos produtos, inclusive com acréscimo na velocidade de deslocamento dos trens.

No lançamento do projeto, em 2006, o traçado ainda não estava bem definido; apenas os pontos de partida, chegada e as principais intersecções estavam delineados. Outros estudos mais aprofundados sobre o trajeto ainda não existiam. Para a implementação do trecho entre Salgueiro e Missão Velha, o projeto da ferrovia Transnordestina se beneficiou dos estudos realizados pela Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes (Geipot) e pelo DNIT. Este trecho já contava com um processo de licenciamento ambiental aberto, assim como as desapropriações já estavam mapeadas. Foi com estes estudos que o projeto veio à tona em 2006. As pesquisas restantes foram elaboradas no decorrer da construção da ferrovia, o que nos faz problematizar as etapas do projeto.⁹

6. Os entrevistados ligados à administração pública condicionaram sua participação na pesquisa à exigência de anonimato.

7. TUP é a instalação construída ou a ser implantada por instituições privadas ou públicas, não integrantes do patrimônio do Porto Público, para a movimentação e a armazenagem de mercadorias destinadas ao transporte aquaviário ou provenientes dele, sempre observando que somente será admitida a implantação de terminal dentro da área do porto organizado quando o interessado possuir domínio útil do terreno.

8. É o porto construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação e da armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária. As funções no porto organizado são exercidas de forma integrada e harmônica pela administração do porto, denominada autoridade portuária, e as autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

9. Grande parte dos estudos de engenharia do traçado foi apresentada apenas em 2009. Iremos nos deter sobre o assunto na segunda parte do relatório, quando discutiremos as diversas variáveis que têm interferência no projeto.

FIGURA1
Traçado da ferrovia Transnordestina



Fonte: TISA (2014).

Ainda estava previsto no projeto a recuperação dos 550 km que ligam as cidades de Cabo de Santo Agostinho, no Porto de Suape, em Pernambuco, e Cabo Porto Real do Colégio, em Alagoas. Uma série de enchentes destruiu cerca de 70% das obras realizadas em 2010.¹⁰

2.1 A ferrovia e o meio socioambiental

A região interceptada pela ferrovia é rica em fauna e flora, sendo necessários estudos ambientais detalhados para que danos ambientais significativos não atinjam o ecossistema. Os aspectos socioeconômicos da região também são delicados, pois o nível de renda da população é baixo, tendo como principais atividades econômicas a agricultura familiar, a caprinocultura e a ovinocultura. Além disso, há questões com

10. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/06/21/chuvas-destroem-70-da-ferrovia-transnordestina-em-alagoas-diz-governador.htm>>.

populações tradicionais, formadas por povos indígenas e quilombolas. Desse modo, os processos de desapropriação devem ser conduzidos de forma a não afetar o modo de vida das famílias atingidas pela faixa de domínio da ferrovia.

A emissão da maior parte das licenças ambientais foi feita em 2009, e todas estavam em vigência na data de finalização deste relatório, ou até que o Ibama se manifestasse de maneira contrária. Quanto à desapropriação, foram registrados 4.224 processos, envolvendo instituições da administração pública detentoras de terras públicas, proprietários, posseiros e populações tradicionais.

Há sérias indicações de que não houve concomitância entre a elaboração do traçado e o licenciamento socioambiental, o que levou a uma subestimação do tempo de implantação do projeto. Segundo nosso entrevistado do MT, a fase preliminar da obra demandaria cerca de quatro anos para ser executada, ou seja, a obtenção de licenças e a fase judicial dos processos de desapropriações requereriam quase o mesmo tempo de construção da ferrovia, tal como colocado em seu lançamento, em 2006.

2.2 Motivos para a construção de uma ferrovia de alta capacidade

O projeto da ferrovia Transnordestina é condizente com o de uma ferrovia de classe mundial. Isso quer dizer que as obras ferroviárias devem obedecer a estritos padrões de inclinação de rampas, raio de curvas e velocidade da via. Estes padrões garantem a qualidade da obra, colocando o projeto entre os mais avançados do mundo em termos de engenharia ferroviária. Vamos então às características de engenharia do projeto. Todas as estruturas ferroviárias sobre as quais passarão os trens têm de suportar o peso máximo de 32,5 t por eixo. Tanto obras de arte corrente (como drenos, bueiros, cortes e aterros) quanto obras de arte especiais (como pontes, viadutos e túneis) devem suportar este peso, de modo a garantir a passagem segura de cargas pesadas sobre a via permanente. As rampas de inclinação da ferrovia também possuem padrões estritos, separando-se o sentido de exportação do de importação. As rampas no sentido exportação devem ser de até 1%, o que significa que a cada 1 km a composição ferroviária não poderá subir mais de 10 m. Já no sentido importação, as rampas máximas permitidas são de

até 1,5%, representando que o trem poderá subir, no máximo, 15 m a cada 1 km.¹¹ O raio mínimo das curvas permitidas no projeto é de 400 m, de modo a possibilitar uma velocidade de percurso pelas composições ferroviárias de até 80 km/h. A faixa de domínio da ferrovia será vedada, ou seja, com cercas, e terá largura mínima de 40 m – 20 m para cada lado a partir do eixo – e 15 m de distância mínima a partir dos *offsets*.¹²

O objetivo da ferrovia Transnordestina é elevar a competitividade da produção agrícola e mineral da região com uma moderna logística que una uma ferrovia de alto desempenho e portos de calado profundo, os quais podem receber navios de grande porte. As cargas para o abastecimento da ferrovia no sentido exportação são de dois tipos.

O primeiro é ligado ao agronegócio, cuja fronteira agrícola, localizada entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (Matopiba), é carente de logística para exportar o grande volume de grãos produzidos na região, principalmente soja e milho. A produção estimada a ser capturada pela ferrovia chega a 2 milhões e meio de toneladas por ano (CFN, 2008, p. 21). A rota da Transnordestina é importante para a melhoria do escoamento desta produção.

O segundo tipo de cargas para exportação é a mineral. O estado do Piauí é a nova fronteira mineral do país (Justus e Cançado, 2009); suas minas apresentam boa qualidade para a extração de ferro. O estado é considerado o terceiro com maior potencial em produção do minério no país. Nos últimos anos, foram descobertas jazidas de metais como níquel, cobre, zinco e manganês. A construção da ferrovia Transnordestina trouxe ainda mais ânimo à empreitada da mineralogia na região, existindo dados de ter havido um aumento significativo das áreas de pesquisa mineral na região sul do Piauí, onde está localizado o projeto Planalto Piauí, cujo empreendimento é da mineradora Brasil Exploração Mineral S.A. (Bemisa).¹³ O centro do projeto fica localizado no município de Paulistana, cuja concentração foi indicada em 1 bilhão

11. Essas características de rampas impactam o empreendimento em alguns condicionantes, como o processo de licenciamento ambiental e o de desapropriação.

12. *Offsets* são os pontos inicial e final da obra de terraplanagem para a passagem da linha férrea.

13. Disponível em: <<http://www.bemisa.com.br/pt-br/nossosprojetos/planaltopiau%C3%AD.aspx>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

de toneladas de ferro magnético certificadas.¹⁴ O polo gesso de Araripina, em Pernambuco, é outro grande beneficiado pela implantação da ferrovia, cuja produção em 2010 foi de aproximadamente 2.279 mil toneladas métricas, alcançando 97% da produção nacional de gipsita.¹⁵ Esta produção terá acesso a portos de alta capacidade para alcançar o mercado europeu, estadunidense e asiático. Fato interessante é que as indústrias ligadas à mineração dependem do transporte ferroviário para serem economicamente competitivas, o que revela um dos grandes interesses envolvidos na construção da obra. As cargas de retorno da ferrovia, aquelas provenientes do sentido importação, podem suprir um fluxo de produtos não disponíveis na região, tal como adubos e combustíveis importados, podendo ainda atuar como integradora do mercado de consumo nordestino.

2.3 A gestão do projeto: administração pública e parcerias

Inicialmente, tal como firmado no contrato de concessão de 1997, a ferrovia Transnordestina seria construída pelo poder concedente, sendo facultado à concessionária o direito de operar trens nesse novo trecho. Assim, no § 2º da cláusula primeira do contrato de concessão de 1997 lê-se:

a concessão compreende também o direito de a concessionária explorar o transporte ferroviário nos trechos a serem construídos pela concedente, que constituem os projetos denominados ferrovia transnordestina e acesso ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém, e que se destinam a complementar a malha Nordeste.

A concessão do serviço público de transporte ferroviário na ferrovia Transnordestinae no acesso ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém será outorgada, desde logo, à concessionária da malha Nordeste e sob condição suspensiva cumulada com opção. A condição suspensiva é a construção, pela União, e sem responsabilidade da concessionária da malha Nordeste de poder desistir, sem qualquer ônus, da concessão de trechos da ferrovia Transnordestinae do acesso ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém, na medida em que sejam concluídos, quando

14. A mineradora Bemisa entrou em disputa pelo direito de passagem na ferrovia Transnordestina antes mesmo de sua conclusão. Chegou a lhe ser ofertada a possibilidade de se tornar uma operadora ferroviária independente, figura jurídica proposta pela ANTT para atender aos usuários do transporte ferroviário que possuem o material rodante e desejam passar em malha de uma determinada concessionária. Após negociações tripartites entre a concessionária, a mineradora e a agência reguladora, o projeto Planalto Piauí foi registrado junto à ANTT como usuário dependente do transporte ferroviário, o que acarreta em tarifas mais baixas no frete ferroviário.

15. Disponível em: <<http://www.sindusgesso.org.br/crescimento-economico-do-polo-gesso-nos-ultimos-seis-anos/>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

notificada pela concedente sobre o preço mínimo para receber e operar os respectivos conjuntos de bens operacionais (Brasil, 1997).

O contrato de concessão assinado em 1997 não possui nenhuma cláusula em que é facultado ao concessionário o direito de construção da ferrovia. Embora a concessão da construção da ferrovia Transnordestina seja regida pela Lei nº 8.987/1995, não houve uma nova licitação para a contratação de um concessionário para a obra. O governo concedeu a construção da ferrovia Transnordestina para a concessionária da malha Nordeste, à época chamada CFN. A concepção do projeto é pública e inserida em programas de investimento federal, contando com ampla participação do governo federal no projeto. Sua concessão poderia ser caracterizada, na prática, como uma espécie de parceria público-privada (PPP), em que a União concede a construção para um concessionário e patrocina sua execução a título de financiamento e participação na ferrovia.

Em agosto de 2006, a ANTT, por meio da Resolução nº 1.572/2006,¹⁶ autorizou o projeto de implantação da ferrovia Transnordestina. A resolução traz em seu bojo, no art. 4º, que a CFN deveria apresentar, num prazo de sessenta dias, o cronograma de execução do projeto executivo de engenharia referente à construção completa do projeto Nova Transnordestina.

O formato de concessão da obra alijou órgãos tradicionais de engenharia ferroviária do governo federal do projeto da Transnordestina, tal como o DNIT, órgão de engenharia do governo responsável pelos estudos iniciais do projeto, e a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública responsável pela condução dos maiores projetos ferroviários nacionais nos anos recentes.¹⁷ À CFN caberia gerir todos os aspectos da obra (executivos, gerenciais, engenharia e financeiro), devendo esclarecimentos diretos à representante da União nos contratos de concessões de transportes terrestres, a ANTT, cuja atribuição é fiscalizar as concessões e as operações das malhas ferroviárias no país. Em 2008 a CFN passa a se chamar Transnordestina Logística S.A. (TLSA), impulsionada pela repercussão nacional da obra.

16. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/2572/Resolucao_1572.html>. Acesso em: 25 ago. 2015.

17. A participação dessas duas instituições no projeto da ferrovia Transnordestina se deu de maneira acessória ao processo de implementação, tendo o DNIT atuado nas desapropriações, e a Valec, no financiamento.

A concessão da ferrovia Transnordestina foi apropriadamente intitulada por um representante do Tribunal de Contas da União (TCU) como uma concessão *sui generis*. O membro do TCU em questão é Davi Ferreira Gomes Barreto – secretário de fiscalização de desestatização e regulação de transportes. A fala do representante foi feita na Audiência Pública nº 1.225/2014 da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, convocada pelo deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE) para discutir obras da ferrovia Transnordestina. A fala do representante do TCU está reproduzida a seguir:

esta é realmente uma concessão, de certa forma, *sui generis*: ela tem um financiamento público e privado, sendo um financiamento público bastante intenso, por financiamento do BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] ou do FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação], que hoje já soma mais de três bilhões de reais, ou por participação direta do poder público na concessionária, com a Valec sendo uma das participantes da concessionária hoje em dia (Brasil, 2014, p. 15).

Para a realização das obras, a TLSA contratou os serviços de engenharia da construtora Norberto Odebrecht, formando as duas o Consórcio Aliança. Este consórcio vigorou até 2013, quando a Odebrecht deixou as obras da ferrovia por falta de repasses de recursos.

Em 2007, logo quando foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por meio do Decreto nº 6.025/2007, a ferrovia Transnordestina foi incluída em sua carteira de obras. Os objetivos do PAC, para o eixo logístico, foram estabelecidos em aumentar a eficiência produtiva de áreas consolidadas, induzir o desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral, reduzir desigualdades regionais em áreas deprimidas e promover a integração regional sul-americana (Brasil, 2007). O projeto da Transnordestina se adequou muito bem ao segundo objetivo elencado, vide a diversidade e a potencialidade de cargas suportadas pelas diferentes regiões tangenciadas pela ferrovia. A inclusão da Transnordestina ao PAC possibilitou uma coordenação mais próxima ao Poder Executivo, de modo a manter um grupo relativamente coeso das instituições atuantes no projeto da ferrovia. Em nenhuma das tentativas anteriores de implantação da ferrovia houve um leque tão grande de instituições envolvidas, o que evidencia a importância de se contar com um programa de investimento capaz de lidar com a variedade institucional decorrente de um projeto deste nível.

Devido à complexidade da obra e ao grande número de instituições envolvidas, foi criado, em 31 de dezembro de 2009, por meio da Portaria Interministerial nº 4 (Brasil, 2010a), um grupo executivo interministerial de trabalho visando à coordenação do acompanhamento do projeto de construção da ferrovia Transnordestina. Entre as atribuições deste grupo, elencam-se: *i*) harmonização de calendários de fiscalização de cada instituição pública envolvida no projeto; *ii*) proposição de medidas que facilitem a troca de informações entre as instituições públicas e o concessionário; *iii*) análise da consistência de informações sobre a execução física e financeira da obra; *iv*) realização de reuniões de avaliação da execução da obra com periodicidade trimestral; e *v*) recomendação aos órgãos e entes integrantes do grupo executivo interministerial que adotem medidas referentes ao projeto. A composição do grupo executivo foi capitaneada por: Secretaria de Gestão dos Programas de Transporte do Ministério dos Transportes (Seges/MT), ANTT, DNIT, Departamento de Fundos de Investimento da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), BNDES e Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Em nossas entrevistas, realizadas com diversas instituições ligadas ao projeto, constatou-se que o grupo executivo interministerial da ferrovia Transnordestina teve pouca articulação, sendo que os principais debates e as proposições para a obra ocorreram junto ao grupo executivo do PAC, vigente até 2010 na Casa Civil e na Sepac, criada em 2011 e localizada no interior do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPGO). A Sepac centralizou os esforços de coordenação do empreendimento a ponto de tornar a Portaria Interministerial nº 4 sem efeito. A fala de nosso entrevistado na Sepac esclarece a sobreposição de funções entre o grupo executivo e a secretaria.

O acompanhamento da obra tenta juntar todas as organizações e instituições para participarem das reuniões de coordenação. Não há conflito entre o que a Sepac faz e a portaria. Ao longo do tempo, a Sepac, por conta da centralização das obras do PAC, foi trazendo as pessoas, as quais se acostumaram a participar das reuniões da secretaria. Todos que estavam na portaria estão participando junto à Sepac (Brasília, Distrito Federal, 12/3/2015).

A Sepac atuou num escopo mais amplo que o da portaria interministerial, ao passo que todas as instituições da administração pública e o concessionário se reportavam a ela durante o processo de implementação do projeto. Instituições tais como Ibama, FCP, Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) se remetiam à Sepac para negociar e a resolver pendências

relativas à implantação da ferrovia Transnordestina. Isto reforçou a importância do PAC na coordenação de obras de grande vulto, tal como esta. O programa atuou no sentido de facilitar a interlocução entre diferentes instituições, como as responsáveis pelo financiamento e a pelo processo de licenciamento ambiental do empreendimento.

2.4 A engenharia financeira e a questão regulatória para a implementação da ferrovia

O financiamento da obra é misto, tal como dito anteriormente, contando com recursos próprios da CSN, controladora da TLSA, e recursos de diversos fundos de investimento do governo federal. Na engenharia financeira do projeto, percebemos a predominância de financiamentos públicos para a construção da ferrovia, sejam eles diretamente alocados na obra ou por meio de financiamentos para a controladora da concessionária, no caso a CSN.¹⁸ O investimento inicial acertado entre todas as fontes financiadoras era de R\$ 5,422 bilhões em 2008. A maior parte dos recursos é proveniente dos financiamentos feitos pela Sudene, por meio de seus fundos de investimento regionais, a saber: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), o último operado pelo BNB. O restante do financiamento foi dividido entre uma fatia volumosa do BNDES e uma parcela menor da Valec.

Após uma série de dificuldades econômicas e gerenciais entre os anos 2012 e 2013, a concessionária TLSA solicitou mais recursos para a continuação das obras. Estas dificuldades estão relacionadas a reajustes no preço dos insumos para a ferrovia e surgimento de diversos custos não previstos inicialmente. No início de 2013, mais precisamente no dia 22 de fevereiro, foi celebrado o termo aditivo ao contrato de concessão para exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na Malha Nordeste. Neste termo, o valor da obra alcançou R\$ 7,542 bilhões. O acordo aditivo ao contrato foi autorizado pela Resolução ANTT nº 4.041/2013. O detalhamento da estrutura de capital e financiamentos está na tabela 1.

18. O capital próprio investido corresponde à soma dos valores totais aportados na concessionária pelos acionistas, a título de capital social, a partir de junho de 2006, incluindo-se os valores correspondentes a 50% das debêntures subscritas pelo FDNE, que serão convertidas em capital social para a realização de investimentos necessários. O texto está de acordo com o novo contrato de concessão assinado em janeiro de 2014.

TABELA 1
Investimento nos contratos de financiamento da ferrovia Transnordestina, por fonte de financiamento
 (Em R\$ milhões)¹

Fonte de financiamento	Investimento inicial	Investimento
	2008	2013
	Valor	Valor
Aportes de capital	2,345	2,760
CSN	1,357	1,387
CSN (capital próprio)	682	712
CSN (financiamento BNDES)	675	675
Finor	823	1,143
Valec	165	230
Financiamentos	3,007	4,281
FDNE	2,672	3,876
BNDES	225	225
FNE/BNB	180	180
Outras fontes (uso via permanente)	0	501
CSN	0	501
CSN (capital próprio)	0	38
CSN (financiamento BNDES)	0	463
Total	5,422	7,542

Fonte: TLSA (2014).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Os valores estão de acordo com os respectivos contratos assinados nos períodos indicados.

Outro acontecimento relevante, decorrente das negociações sobre o termo aditivo, foi a celebração da cisão da Malha Nordeste após a Resolução ANTT nº 4.042/2013. A malha foi dividida em duas no intuito de deixar clara a destinação dos recursos investidos na construção da ferrovia Transnordestina e a dos recursos necessários para a manutenção da via já existente. Assim, a malha I foi definida como os trechos já existentes (figura 2), e a malha II ficou definida como ferrovia Transnordestina. A concessionária da malha Nordeste, TLSA, possuía diversos passivos junto à ANTT por conta da concessão da malha I, os quais estavam dificultando a liberação dos financiamentos para a obra. A separação foi uma espécie de ajuste para sanar as finanças e as pendências jurídicas da TLSA, e facilitar os procedimentos de financiamento para a construção da ferrovia Transnordestina. Para a realização da cisão, houve um levantamento de todos os passivos da concessionária junto ao poder concedente (União), incluindo-se multas e descumprimento de metas. Desta cisão de malhas também houve a separação de concessionários. A TLSA ficou responsável, num primeiro momento, pela construção

da ferrovia Transnordestina, ao passo que a concessionária criada no processo de cisão, a FTL, ficou responsável pela concessão da Malha Nordeste, já existente. Junto com esta cisão veio um novo acordo de acionistas que alterou a composição do grupo de controle da TLSA, responsável pela malha II. A nova composição do grupo de controle incluiu a CSN, a Valec, o FDNE e o BNDES. A CSN permanece à frente, como controladora da concessionária, ao passo que as outras instituições do grupo de controle possuem poder de direcionar investimentos e vetos. A CSN também permanece à frente do grupo de controle da concessionária responsável pela malha I, a FTL.

FIGURA 2
Malha sob concessão da FTL



Fonte: ANTT (2014b).

A questão da cisão foi o foco. A CSN permanece no grupo controlador das duas concessionárias: uma parte dedica-se ao contrato de operação e serviço, que é o contrato original, assinado em 1997; e a outra volta-se para a construção e, em momento posterior, para a prestação do serviço de transporte ferroviário.

Mesmo após a assinatura do termo aditivo ao contrato de concessão e a consequente cisão da Malha Nordeste, a construtora Odebrecht deixou as obras, em agosto de 2013, alegando atrasos no repasse de recursos pela TLSA. Isto paralisou a construção da ferrovia pelo restante do ano. Por conseguinte, a União, representada pela ANTT ante as concessões ferroviárias, elaborou um novo contrato para a construção da ferrovia Transnordestina que deveria ser firmado junto à TLSA. A justificativa para este novo contrato, segundo um de nossos entrevistados da ANTT,¹⁹ é que a construção da obra era um direito da concessionária, conforme o contrato de concessão de 1997. Em tal contrato não havia nenhuma indicação de prazos tampouco obrigação por parte do concessionário para a realização do investimento, levantando-se a hipótese de que o problema dos atrasos na ferrovia Transnordestina seria apenas contratual. Discordamos da avaliação da ANTT acerca do contrato de concessão da década de 1990. Neste, conforme § 2º da cláusula primeira, não é facultado à concessionária o direito de construção da ferrovia. De fato, o aproveitamento do contrato de concessão assinado em 1997 entre a União e a CFN enfraqueceu a capacidade regulatória do governo federal sobre o processo de implementação da ferrovia Transnordestina. Conforme já afirmamos, os acordos para a construção da ferrovia ocorreram, desde o início, fora do marco jurídico de concessão de serviços públicos, descumprindo inclusive a exigência jurídica da Lei nº 8.987/1995 de licitação de serviços públicos.

O novo contrato de concessão foi assinado em 22 de janeiro de 2014. Ali estão estabelecidos os prazos de entrega de cada lote da ferrovia, assim como a descrição das penalidades e outros condicionantes para a finalização do projeto em tempo hábil. No bojo do contrato, houve a renovação do prazo de concessão, de 2027 para 2057, trinta anos a mais.

O atual prazo para a entrega da obra foi fixado pelo novo contrato de concessão para janeiro de 2017, sete anos além do prazo planejado para a conclusão da ferrovia – uma estimativa que dificilmente será respeitada no ritmo atual do projeto. Os prazos para o fim dos trabalhos nos diferentes lotes da ferrovia estão no quadro 2.

19. Esta referência encontra-se também na fala do representante da ANTT na audiência pública sobre a ferrovia Transnordestina na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Brasil, 2014, p. 7).

QUADRO 2

Prazos de conclusão de trechos da ferrovia Transnordestina

Trecho entre cidades	Conclusão
Missão Velha (Ceará)-Salgueiro (Pernambuco)	Fevereiro de 2014
Salgueiro-Trindade (Pernambuco)	Janeiro de 2015
Trindade (Pernambuco)-Eliseu Martins (Piauí)	Outubro de 2016
Salgueiro (Pernambuco)-Porto de Suape (Pernambuco)	Outubro de 2016
Missão Velha (Ceará)-Porto de Pecém(Ceará)	Janeiro de 2017
Data final	Janeiro de 2017

Fonte: ANTT (2014a).

O valor de R\$ 7,5 bilhões no novo contrato de concessão é o limite da participação orçamentária do governo na engenharia financeira da obra. Outros aportes de recursos, caso sejam necessários, serão feitos pela própria CSN, ou por meio de financiamentos obtidos pela TLSA. Conforme colocado no novo contrato de concessão, cláusula quarta:

a concessionária é a única e exclusiva responsável pela obtenção dos financiamentos necessários à execução do objeto contratual, de modo a cumprir, cabal e tempestivamente, todas as obrigações assumidas no contrato, ressalvados os financiamentos e/ou aportes sob responsabilidade da União e demais órgãos ou entidades governamentais, em relação aos quais a concessionária somente será responsável caso a não obtenção dos respectivos financiamentos decorra de ato de sua comprovada responsabilidade, devidamente apurado em processo administrativo conduzido perante a ANTT (ANTT, 2014a).

Desse modo, o valor total de construção da ferrovia Transnordestina está estipulado, atualmente, em R\$ 11,2 bilhões (tabela 2). Este valor é o dobro daquele presente nos acordos de investimentos firmados entre 2006 e 2009. Destaque para os termos de uso da via permanente, compostos por contratos celebrados entre a concessionária e um usuário investidor que preveem o ressarcimento dos recursos investidos com o direito de passagem na ferrovia. O valor dos contratos é estimado em R\$3,1 bilhões, necessários para o término da construção da obra.

Ao que consta, tanto na mídia (CSN tenta..., 2015) quanto na entrevista que nos concedeu o presidente da TLSA, Ciro Gomes, a concessionária ainda não tem definido como serão esses contratos de uso da via permanente, pois dependem da negociação de mercado, estando ainda a ferrovia em construção. O risco para a iniciativa privada investir em um projeto ainda em implantação é grande, e nos faz questionar a capacidade de a TLSA angariar os R\$ 3 bilhões em contratos de uso da via permanente para a

conclusão da ferrovia. Porém, como já salientamos, existe uma demanda para o uso da ferrovia, tanto da mineração quanto da agroindústria, fator que pode engendrar a entrada de recursos para o término da obra.

TABELA 2
Recursos liberados por fonte – previsto *versus* liberado

Fontes	Orçamento total (A)		Recursos liberados (B)		Saldo de recursos (C)	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	% (B/A)	Valor (R\$)	% (C/A)
Recursos próprios	3.884.389.702	34,58	2.236.656.096	39,19	1.647.733.606	29,82
CSN	1.887.342.374	16,80	1.318.302.304	23,10	569.040.070	10,30
CSN Equity	711.642.374	6,34	642.837.340	11,26	68.805.034	1,25
BNDES para CSN	1.175.700.000	10,47	675.464.964	11,84	500.235.036	9,05
Finor ¹	1.143.000.000	10,18	353.753.792	6,20	789.246.208	14,28
Valec ¹	854.047.328	7,60	564.600.000	9,89	289.447.328	5,24
Recursos de financiamentos públicos	4.281.400.000	38,11	3.470.310.329	60,81	811.089.671	14,68
Sudene/FDNE	3.876.400.000	34,51	3.065.105.668	53,71	811.294.332	14,68
BNDES	225.000.000	2,00	225.204.661	3,95	-204.661	0,00
BNB/FNE	180.000.000	1,60	180.000.000	3,15	0	0,00
Contrato de uso da via permanente	3.067.176.114	27,31	0	0,00	3.067.176.114	55,50
Total	11.232.965.816		5.706.966.425		5.525.999.391	

Fonte: TLSA (2014).

Nota: ¹ Conforme cláusula do contrato assinado em 2014, em caso de impossibilidade de liberações de crédito por parte do Finor e do FDNE, os recursos poderão provir da Valec (ANTT, 2014a). A correção monetária do orçamento será aportada pela Valec em substituição ao FDNE e ao Finor.

A Valec passa a ocupar uma posição importante no novo arranjo de investimento da ferrovia. A empresa, pelo seu papel financeiro e por ser a potencial substituta de outras instituições financiadoras do empreendimento, passa a ter um assento no grupo de controle da TLSA, conforme a Resolução ANTT nº 4.042/2013. A Valec é uma empresa pública e uma concessionária ferroviária que integra a estruturação financeira do projeto da ferrovia Transnordestina e que participa do conselho de administração da TLSA.

Esse arranjo, da Valec em substituição aos financiamentos do Finor e do FDNE, foi decorrente da diversidade de procedimentos adotados pelas instituições financiadoras para a liberação dos recursos. A fim de evitar atrasos à obra por conta da liberação de recursos, foi autorizada a entrada da Valec como instituição financiadora do projeto, de modo a substituir algum financiamento que não pôde ser realizado por questões de procedimentos e prazos das instituições. Segundo nosso entrevistado do MT, os entraves no financiamento ao empreendimento são decorrentes da falta de agilidade na liberação dos recursos, pois não existia uma cultura no financiamento de grandes

empreendimentos, carecendo de meios adequados para conceber o ritmo de execução e aporte de recursos a um projeto desse tamanho. Os regulamentos para a liberação dos recursos não seriam ágeis, estando desajustados ao tamanho do investimento requerido pelo tipo de projeto, a construção de uma ferrovia.

Os recursos por fonte a serem aplicados nos diferentes lotes da ferrovia podem ser vistos na tabela 3.

TABELA 3
Recursos aplicados nos lotes da ferrovia, por fonte
(Em R\$)

	Km	Previsto	BNDES-CSN	BNDES-TLSA	Finor	BNB-FNE	Sudene-FNDE	Valec	CSN	Contrato de uso da via permanente	Total
Financiamento previsto	–	11.232,96	1.175,70	225	1.143,00	180,00	3.876,40	854,05	711,64	3.067,18	11.232,97
Missão Velha-Salgueiro	96	369,46	131,8		39,21		91,16	1,86	89,77		353,8
Salgueiro-Trindade	163	721,62	131,79	80,57	27,75	153,4	78,23	19,76	155,85		647,35
Trindade-Eliseu Martins	423	2.289,59	317,09	144,63	45,3		761,94	38,18	74,61		1.381,75
Salgueiro-Suape-Cabo	544	4.698,80	94,79		234,04		1.645,50	494,9	198,8		2.668,03
Missão Velha-Pecém	526	2.883,48			7,45		53,09	4,83	123,8		189,15
Total	1753	11.232,96	675,46	225,2	353,75	153,4	2.629,91	559,52	642,84		5.240,09
Financiamento (%)			57	100	31	85	68	66	90	0	47

Fonte: TLSA (2014).

2.5 A execução física do empreendimento

O ritmo de execução das obras da ferrovia Transnordestina foi muito variável até o momento, tendo períodos de mobilização e desmobilização de canteiros de obras, trabalhadores e máquinas. Em 2010 – prazo final estabelecido no lançamento do empreendimento, em 2006 – tinham sido executados apenas 17% das obras necessárias para a conclusão da ferrovia. Entre 2012 e 2013, o avanço físico das obras foi de apenas 1%, demonstrando-se as dificuldades relativas às negociações no interior do Consórcio Aliança e a necessidade de novos aditivos financeiros ao contrato.

Em oito anos²⁰ a evolução total do empreendimento foi de 45%, sendo executadas 49% das obras de infraestrutura, 42% das obras de arte especiais e apenas 37% das de superestrutura, a qual compreende o lançamento da grade, composta por dormentes e trilhos. Os recursos financeiros liberados para o projeto somam 47% do previsto, já sendo levados em conta os aditivos contratuais empenhados na obra.

Os trechos concluídos se situam ao redor de Salgueiro, em Pernambuco, ligando o município à Missão Velha, no Ceará, e à Trindade, em Pernambuco. A ANTT questiona a conclusão dessas obras. Assim a agência se posicionou quanto a uma vistoria realizada nas obras:

durante as vistorias do mês de fevereiro de 2015, a equipe técnica da ANTT constatou em campo que tanto o trecho Salgueiro-Missão Velha quanto o trecho Trindade-Salgueiro não foram totalmente concluídos, restando ainda a implantação de obras de adequação viária, de elementos de drenagem, de proteção ambiental, entre outras (ANTT questiona..., 2015).

Consta ainda a abertura de um processo administrativo por parte da ANTT para avaliar esses atrasos e aplicar as sanções contratuais cabíveis.

O processo de desapropriação encontra-se em estágio bastante avançado, 80% das imissões de posses necessárias para a implantação da ferrovia foram emitidas. As desapropriações ficaram a cargo do DNIT, instituição interveniente no novo contrato de concessão e responsável por entregar as frentes de obras desimpedidas para a TLSA. O DNIT se conveniou com as secretarias de infraestrutura estaduais para a realização das desapropriações, pois os entes federados, teoricamente, teriam mais conhecimento sobre as realidades locais de suas respectivas regiões. A opção do DNIT em judicializar todos os processos de desapropriação foi feita de modo a garantir o direito ao contraditório. O processo todo foi bastante conturbado, resultando em milhares de processos e centenas de contestações judiciais acerca do valor pago às terras usadas para a construção da ferrovia. Todos os estados possuem problemas relativos à desapropriação, sendo que é apenas a partir da imissão de posse e da execução do processo judicial de desapropriação que as obras podem seguir adiante num determinado trecho.

20. O período de referência utilizado para este relatório é dezembro de 2014.

TABELA 4
Execução da ferrovia Transnordestina

Trecho/lote	km	Imissão de posse (%)	Infraestrutura (%)	Obra de arte especial (%)	Superestrutura (%)	Total (%)
Extensão total	1.753	80	49	42	37	45
Missão Velha-Salgueiro (SMV)	96	100	100	100	100	100
Salgueiro-Trindade (TS)	163	99	99	99	99	99
Trindade-Eliseu Martins (EMT)	423	92	46	38	9	34
EMT 1	58	92	49	6	0	29
EMT 2	54	94	26	8	0	16
EMT 3	54	97	2	5	0	2
EMT 4	43	95	4	9	0	4
EMT 5	69	83	20	6	0	13
EMT 6	80	96	88	83	0	63
EMT 7	65	98	97	100	57	87
Salgueiro-Suape (SPS)	544	99	55	53	35	49
SPS 1	65	99	100	100	100	100
SPS 2	54	99	100	100	100	100
SPS 3	60	100	99	100	96	98
SPS 4	73	100	59	91	0	48
SPS 5	53	100	28	40	0	22
SPS 6	44	100	0	0	0	0
SPS 7	53	100	0	0	0	0
SPS 8	57	0	0	0	0	0
SPS 9	85	0	0	0	0	0
Missão Velha-Pecém (MVP)	526	81	4	3	0	3
MVP 1	50	99	29	24	0	20
MVP 2	50	91	0	0	0	0
MVP 3	50	99	0	0	0	0
MVP 4	51	87	0	0	0	0
MVP 5	50	99	0	0	0	0
MVP 6	50	100	0	0	0	0
MVP 7	55	95	0	0	0	0
MVP 8	46	46	0	0	0	0
MVP 9	46	45	0	0	0	0
MVP 10	51	14	0	0	0	0
MVP 11	26	87	0	0	0	0

Fonte: TLSA (2014).

Obs.: Valores referentes a dezembro de 2014.

A construção da ferrovia foi segmentada por lotes, devido à grandiosidade do empreendimento, com 1.753 km de extensão. As características de engenharia do projeto requerem cuidados e atenção às especificações, sendo necessária a boa realização das

obras para não haver problemas no lançamento dos trilhos. A distribuição da obra por lotes é feita de modo a dar maior agilidade à construção e proporcionar a participação de diferentes empreiteiras. Pelo tamanho e complexidade do empreendimento, poucas empreiteiras no país são capazes de tocar um projeto deste tipo em sua integralidade. Mesmo à época do Consórcio Aliança, a construtora Odebrecht trabalhava com diversas empreiteiras subcontratadas.

A partir de 2014, a distribuição de empreiteiras responsáveis pela construção da infraestrutura por lote ficou conforme a quadro 3.

QUADRO 3

Empreiteiras participantes das obras e seus respectivos lotes

Empreiteira	Lote
Civilport	1 a 5 do trecho Eliseu Martins-Trindade
Via Magna	6 a 7 do trecho Eliseu Martins-Trindade
Marquise	1 a 3 do trecho Missão Velha-Pecém
Ancar	5 do trecho Salgueiro-Porto de Suape (construção de túnel em Arcoverde, Pernambuco)

Fonte: Civilport – disponível em: <<http://www.civilport.com.br/>>; Via Magna – disponível em: <<http://www.viamagna.com.br/>>; Marquise – disponível em: <<http://www.grupomarquise.com.br/>>; Ancar – disponível em: <<http://www.construtoraancar.com.br/>>. Elaboração do autor.

Para a consecução dos trabalhos de maneira condizente com os projetos de engenharia, a TLSA contratou um consórcio supervisor, o qual é encarregado de assegurar a qualidade do serviço executado pelas empreiteiras. Este consórcio, atuante no projeto a partir de 2014, é composto pelas seguintes empresas: Empresa Brasileira de Engenharia de Infraestrutura (Ebei),²¹ MK Engenharia e Arquitetura LTDA²² e Setec Hidrobrasileira Obras e Projetos LTDA.²³ A informação é que o consórcio supervisor atua apenas nos lotes do trecho Trindade-Eliseu Martins, onde as obras da ferrovia estão concentradas.

Grande parte do trabalho das empreiteiras contratadas para a realização das obras consiste em terraplanagem, pois o terreno acidentado não é compatível com a passagem de trens com milhares de toneladas em cargas. Os principais tipos de obras de terraplanagem são cortes e aterros. Os cortes são feitos em morros ou formações

21. Disponível em: <<http://www.ebei.eng.br/>>.

22. Disponível em: <<http://mkengenharia.com/>>.

23. Disponível em: <<http://www.setechidrobrasileira.com.br/>>.

geológicas que estão acima do leito referencial de passagem da ferrovia, ao passo que os aterros são depósitos de material selecionado, o qual é retirado do interior da faixa de domínio da ferrovia ou mesmo dos cortes. Posteriormente, ele é depositado no terreno de modo a se alcançar o grau de inclinação das rampas para posterior fixação da linha férrea.

A parte de superestrutura da ferrovia, dormentes e trilhos, ficou sob a responsabilidade da TLSA. Em Salgueiro, centro do projeto, foi instalada uma grande fábrica de dormentes de cimento capaz de fornecer o insumo para toda ferrovia e ainda vendê-lo a outros interessados. Mesmo a TLSA sendo controlada pela CSN – empresa tradicional no ramo do aço e que já produziu trilhos para ferrovias em território nacional – 40 mil toneladas de trilhos foram compradas da China e da Polônia. Os trilhos provenientes da China começaram a chegar ao Brasil no final de 2007.

Na tabela 4, verificamos que os lotes de 6 a 9 do trecho Salgueiro-Suape e os de 2 a 11 de Missão Velha-Pecém estão paralisados, tendo ocorrido pouca ou nenhuma obra em sua extensão. A TLSA tem encontrado dificuldades em negociar com as empreiteiras para que estas assumam as obras de alguns lotes em Pernambuco e no Ceará. O único estado que conta com obras em todos os lotes da ferrovia é o Piauí.

A TLSA atua como gestora desses entes privados no projeto. Todas as contratações realizadas pela concessionária são feitas por negociações de mercado, não passando por nenhum processo licitatório ou outro mecanismo de seleção pública. Foi exatamente isto que chamou atenção do governo para a concessão da construção da ferrovia, pois os mecanismos de mercado teriam suposta superioridade de eficiência sobre a seleção de empreiteiras pela administração pública, podendo, inclusive, acelerar a entrega da obra e desonerar os cofres públicos.

O número de trabalhadores envolvidos no projeto é um indicador incisivo do ritmo de execução. Em janeiro de 2014, por exemplo, estavam empregados apenas 452 operários em uma obra de 1.753 km de extensão, demonstrando um quadro de paralisação das atividades. Em dezembro de 2014, este número já era bastante diferente: 4.533 trabalhadores empregados, dando celeridade ao andamento dos trabalhos. A estimativa da TLSA é que, no pico dos trabalhos para a entrega da ferrovia, sejam empregados cerca de 10 mil trabalhadores. Estes números apontam o potencial de obras

deste porte para a geração de empregos diretos e indiretos numa região carente de recursos financeiros. Boa parte dos trabalhadores é trazida de outros estados e regiões do país, de modo que as empreiteiras têm de construir alojamentos para receber os operários.²⁴ A orientação de todas as instituições públicas envolvidas no projeto e da TLSA é que as empreiteiras contratem força de trabalho local, porém, prevalece a dificuldade quanto à qualificação exigida para este tipo de obra. Devido à pouca escolaridade dos residentes ao longo do traçado da ferrovia, as contratações muitas vezes não são possíveis, gerando insatisfação dos moradores, que não são empregados nas obras.

O trabalho na região é árduo, pois as temperaturas do cerrado e da caatinga, vegetação predominante na região da ferrovia, são altas e a umidade, baixa. Estes fatores climáticos afetam a produtividade do trabalho e demandam um alto esforço por parte dos trabalhadores. Em diversas ocasiões e períodos de construção da ferrovia, tendo os fatores climáticos como uma de suas razões, os trabalhadores se mobilizaram. Reivindicavam seus direitos ante as empreiteiras responsáveis pela construção do projeto, como melhor remuneração e condições de trabalho decente. Estas mobilizações impactaram o cronograma das obras em alguma medida.

A construção da ferrovia Transnordestina está enredada numa série de condicionantes que são tratados no projeto de pesquisa a que este relatório está vinculado. Até o momento, apresentamos uma descrição mais geral do projeto, sendo necessário aprofundarmos nosso entendimento sobre os diversos problemas enfrentados durante a implementação da ferrovia e as soluções obtidas. É sobre isso que nos debruçaremos na próxima seção deste relatório.

3 ANÁLISE DOS CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DURANTE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO FERROVIA TRANSNORDESTINA

Nesta seção, iremos detalhar a descrição dos diversos fatores ou condicionantes que têm impactos sobre a obra.

24. Houve conflitos quanto à qualidade das instalações ofertadas pelas empreiteiras aos trabalhadores. Estes conflitos serão detalhados na seção 3 deste relatório.

3.1 O licenciamento ambiental da ferrovia Transnordestina

O processo de licenciamento ambiental, com todos seus estudos e parâmetros, já tinha sido elaborado pelo DNIT para o trecho entre Salgueiro e Missão Velha. A concessionária recebeu estes estudos para dar início ao processo de implantação da ferrovia Transnordestina.

Os estudos de impacto ambientais (EIAs) e os relatórios de impacto ambiental (Rimas) são documentos necessários para subsidiar a emissão de licenças ambientais da obra. Os EIAs e os Rimas para os quatro trechos da ferrovia – Eliseu Martins-Trindade, Salgueiro-Trindade, Salgueiro-Suape e Missão Velha-Pecém – foram elaborados em duas etapas sucessivas. A primeira etapa foi realizada pela empresa Campo Consultoria e Agronegócios Ltda.²⁵ Devido a exigências do Ibama, para aprofundamento em alguns tópicos dos primeiros EIAs e Rimas, foi necessária a contratação de uma nova consultoria para a realização de mais estudos. A segunda etapa do EIA e do Rima foi finalizada em 2008, tendo à frente a empresa Arcadis Tetraplan.

Os projetos de engenharia da ferrovia Transnordestina foram elaborados pelo consórcio Concremat-ATP Engenharia. Estes projetos foram feitos, em sua grande parte entre 2007 e 2009, e os estudos foram majoritariamente desenvolvidos durante a sua implementação, a partir de 2006. Considerando o disposto nas resoluções do Ibama nºs 1/1986 e 237/1997, o licenciamento ambiental de uma ferrovia deve ser feito antes do início de sua implementação, não podendo uma obra desse tipo ser iniciada sem a emissão das licenças ambientais pelo Ibama. A construção da Transnordestina foi iniciada no trecho Missão Velha-Salgueiro com projetos de engenharia provenientes de instituições públicas, tal como a Geipot e o DNIT, contando com uma base para a realização do EIA e do Rima e a emissão das licenças. Os demais trechos, por não terem projetos definidos, publicaram seus estudos ambientais em 2008, assim como suas licenças, adiando o início de diversos lotes da ferrovia.²⁶ Os riscos em iniciar uma obra antes do término dos estudos prévios é a subestimação do custo do projeto e a não atenção a possíveis impactos socioambientais ao longo do traçado planejado.

25. Disponível em: <<http://www.campo.com.br/>>.

26. Não houve descumprimento da legislação quanto ao licenciamento ambiental da ferrovia, pois as obras nos diversos lotes só tiveram início após a emissão das licenças ambientais pelo Ibama.

No EIA são apresentadas três propostas de traçado, as quais competiram entre si para a análise socioambiental e econômica. É a partir da comparação das três propostas que se chega a uma decisão quanto ao traçado mais eficiente para a construção da ferrovia, ou seja, aquele com menos impactos socioambientais e menor custo. Apenas em agosto de 2008 estes estudos foram publicados, sendo que a obra tinha sido iniciada dois anos antes no trecho Missão Velha-Salgueiro, com previsão de conclusão total do empreendimento em 2010. O atraso na realização dos estudos prévios para a construção da ferrovia Transnordestina impactaram no cronograma inicial da obra.

Após a realização do EIA e do Rima, o Ibama inicia a emissão das LPs e das licenças de instalação (LIs) do empreendimento. Como parte constituinte das licenças ambientais, estão os diversos programas socioambientais a serem implementados pelo empreendedor para minimizar os impactos do empreendimento no meio ambiente e na população do entorno. A realização destes programas socioambientais são condição para a renovação das licenças.

O processo de emissão das licenças ambientais da ferrovia Transnordestina foi concentrado entre 2008 e 2009. A única licença emitida fora deste período é a LI nº 367/2006, que compreende o trecho entre Missão Velha e Salgueiro. Tal como dito anteriormente, este foi o único trecho da ferrovia remanescente dos antigos projetos, cujos estudos já haviam sido elaborados pelo DNIT.

A partir deste ponto, iremos nos deter no processo de licenciamento de cada lote da ferrovia, apontando os principais fatores que podem ter tido impacto na execução do investimento.

3.1.1 Processo nº 02001.005765/2003-11

Esse é o processo de licenciamento ambiental mais antigo da ferrovia Transnordestina, tendo sido iniciado em 24 de novembro de 2003. O processo contou com a emissão apenas da LP nº 210/2005, que ainda trazia o projeto antigo da ferrovia, tendo como trechos o bloco sul, compreendendo o trecho Petrolina-Parnamirim-Salgueiro-Missão Velha; e o bloco norte, composto pelo trecho Crateús-Piquet Carneiro (ambas no Ceará). Mesmo incompleto e desatualizado, este processo marca a entrada da ferrovia na carteira de obras do governo federal, possuindo importância histórica para o projeto da ferrovia Transnordestina. Entretanto, o processo não foi adiante, resultando apenas na elaboração do Rima (DNIT, 2004).

3.1.2 Processo nº 02001.005362/2006-14 – Salgueiro-Missão Velha

A LI nº 367/2006 está expirada, por conta da conclusão do trecho. A elaboração do projeto desse fragmento já tinha sido realizada pelo DNIT, sendo também a única parte constante do projeto inicial da ferrovia Transnordestina.

3.1.3 Processo nº 02001.000302/2007-88 – Salgueiro-Trindade

A LI nº 548/2008 estava vencida desde 12 de outubro de 2012, porém estava vigente durante a elaboração deste trabalho. Em relação a esta licença, pesam diversos descumprimentos por parte do empreendedor. As indicações do Relatório de Vistoria nº 036/2011 – produzido por Coordenação de Transporte, Coordenação-Geral de Transporte, Mineração e Obras Civas da Divisão de Licenciamento Ambiental do Ibama (Cotra/CGTMO/Dilic/Ibama) – assinalam o descumprimento de preceitos estabelecidos na LI concedida, assim como nas autorizações de supressão de vegetação (ASV). Uma das infrações indicadas no documento refere-se à invasão de áreas de preservação permanente (APP) por áreas de apoio na faixa de domínio da ferrovia. Outra informação é que o Programa de Controle da Supressão Vegetal, apresentado no Plano Básico Ambiental (PBA), não foi obedecido. Estes fatos são graves, pois indicam o não cumprimento por parte do empreendedor dos preceitos expressos na LI, incorrendo na possibilidade de configurar crime ambiental.

O mais grave é que podem existir outras situações desse tipo ao longo do lote, pois a vistoria técnica acompanhou o andamento geral das obras e a execução dos demais programas ambientais de modo a não haver tempo para que a equipe de fiscalização verifique irregularidades no lote como um todo. As irregularidades, portanto, foram anotadas de maneira amostral.

Esse trecho atualmente está praticamente concluído, porém, devido a dificuldades enfrentadas pela equipe de pesquisa do Ipea junto ao Ibama, não foi possível obter mais informações sobre a emissão da licença de operação (LO) do empreendimento.

3.1.4 Processo nº 02001.004158/2007-59 – Trindade-Eliseu Martins

A LI nº 638/2009, foi emitida em 5 de agosto de 2009, tendo vencido no dia 24 de fevereiro de 2015, porém ainda estava vigente durante a realização desta pesquisa. O que mais chama atenção neste processo são as datas dos acontecimentos e os impactos que

eles podem ter no cronograma da obra. Logo após o vencimento da licença, foi publicado um parecer de análise de condicionantes de LI: o Parecer nº 02001.000647/2015-41, de Cotra/Ibama. Este documento foi publicado no dia 25 de fevereiro de 2015, um dia após o vencimento da LI. Neste relatório, descreve-se uma série de infrações e descumprimentos relativos a programas e ações fixadas na LI nº 638/2009.

Os principais problemas na área ambiental elencados pelo relatório são relativos à falta de gestão ambiental e à implantação efetiva dos programas ambientais, os quais não têm suas ações comprovadas pelo empreendedor junto ao Ibama. A equipe do instituto ressalta que a não mitigação dos impactos ambientais ocorre desde 2011, mas faltam relatórios sobre a implantação de programas ambientais e sobre a inadequação das ações adotadas na implantação do PBA, assim como a realização de vistorias técnicas.

Outro assunto recorrente no relatório é a ausência de apresentação e execução do projeto de plantio compensatório, item presente como condição para a validade da ASV nº 368/2009. Segundo o Ibama, esta ASV foi emitida em agosto de 2009, até 2014 a concessionária não tinha atendido à obrigação legal de realizar o plantio compensatório.²⁷ O documento traz o novo valor a ser destinado à compensação ambiental, de R\$ 7,2 milhões. O Ibama recomenda que a Serra das Confusões seja uma das unidades de conservação beneficiadas e que se crie uma unidade de conservação dentro dos limites da área de preservação ambiental (APA) da Chapada do Araripe ou da APA de Ingazeiras.

Em relação aos problemas sociais, no âmbito da LI, os destaques são:

- propriedades interceptadas sem o pagamento da devida indenização;
- desligamento e não religamento de rede de energia elétrica;
- propriedades atingidas e não constantes do cadastro de desapropriação;
- separação entre barreiros (estrutura rudimentar para acúmulo de água, cujo uso principal é a dessedentação de animais ou a irrigação de pequenas culturas) e o restante da propriedade;

27. Quanto ao plantio compensatório, o representante da Sepac nos passou a informação de que este já havia sido iniciado, faltando as devidas comprovações perante o Ibama. Ainda segundo nosso entrevistado, esta questão já foi resolvida entre o Ibama e a TLSA.

- destruição de açudes ou separação deles do restante da propriedade;
- discordância do valor definido para indenização; e
- retirada de moradia sem o pagamento de indenização ou proposta de relocação.

Os atrasos e a não realização dos programas socioambientais por parte do empreendedor são fatores que agravam os conflitos e os impactos gerados pelo empreendimento. Este trecho conta com aproximadamente 42 km de impedimentos não contínuos, por conta de problemas no processo de desapropriação.

Em vista desses diversos problemas, a equipe de fiscalização do Ibama expressou no relatório posição contrária ao pedido de renovação da LI e da ASV, recomendado a suspensão das obras no trecho em questão. Esse é um dos trechos mais complexos da ferrovia, onde há diversos problemas relativos a desapropriações, conflitos com populações tradicionais e relações federativas no trato com o governo estadual do Piauí. Foi aí que a equipe de pesquisa do Ipea fez sua visita ao empreendimento, percorrendo alguns lotes com o apoio da concessionária TLSA.

Por essas razões, algumas das questões relativas ao licenciamento ambiental deste trecho serão especificadas e descritas na análise de outros condicionantes abordados nesta pesquisa.

3.1.5 Processo nº 02001.004160/2007-28 – Missão Velha-Pecém

A LI nº 669/2009 foi emitida em 8 de dezembro de 2009. Apesar do vencimento em 8 de dezembro de 2013, a LI permanecia vigente durante a realização desta pesquisa. A respectiva LI excluiu quatro variantes no trecho Missão Velha-Pecém até que o Ibama manifestasse aprovação formal para os projetos:²⁸

- variante de Acopiara, entre o km 162 e o km 170 – lote 4;
- variante Luna – lote 4;²⁹
- variante do Monumento Natural dos Monólitos de Quixadá, entre o km 324 e o km 354 – lote 7; e

28. Novamente repetimos a informação dada anteriormente: não foi possível verificar o desenvolvimento do processo de licenciamento da obra junto ao Ibama, restando apenas a descrição das licenças e dos relatórios do instituto.

29. Informação obtida junto ao empreendedor.

- variante de Cantagalo (Aracoaiaba), entre o km 400 e o km 435 – lote 9.

Todos esses lotes possuem trecho bloqueados por condicionante de ruídos contidos na LI, perfazendo aproximadamente 120 km de áreas habitadas não contínuas. Ao todo são 22 locais em que estão proibidas quaisquer intervenções por obras. Esta interdição permanece até que seja apresentado ao Ibama estudo de ajustes de traçado para o distanciamento da faixa de domínio de áreas habitadas ou mesmo a proposição de ações mitigadoras para estes locais, de modo a reduzir os impactos causados pelo ruído e o desconforto da população. Além de notificado, é necessário que o Ibama aprove as medidas propostas.

Em novembro de 2014, a gerente de meio ambiente da TLSA, Sueli Tonini, solicitou ao Ibama prioridade na análise e no retorno do licenciamento das variantes do trecho Missão Velha-Pacém (TLSA, 2014). As obras no estado do Ceará estão bastante atrasadas, diversos lotes ainda estão paralisados sem sequer terem sido iniciados. Isto reduz o escopo de atuação do Ibama quanto à checagem dos programas e das ações contidas no processo de licenciamento ambiental.

No trecho cearense da ferrovia Transnordestina, fato interessante foi o trabalho arqueológico feito na região de Brejo Santo. Este trabalho está nas licenças ambientais do empreendimento, sendo responsabilidade do empreendedor promover ações no sentido de recuperação e preservação do patrimônio histórico interceptado pela passagem da ferrovia. Os estudos arqueológicos foram contratados pela TLSA e realizados pela empresa Zanettini Arqueologia.³⁰ O município fica localizado na “entrada” do Cariri e conta com uma extensa produção cultural, fato que levou a TLSA a abrir um programa de educação patrimonial naquela localidade. O polo multiplicador de Brejo Santo tem a função de criar um espaço de discussão com a juventude acerca do patrimônio histórico da região (Zanettini e Wichers, 2013).

Os estudos arqueológicos conduzidos pelo empreendedor tiveram início em 2007. Quanto ao trecho Missão Velha-Pacém, o processo junto ao Iphan é o de nº 01450.015371/2007-35. Os objetivos dos estudos foram diagnosticar o patrimônio arqueológico e histórico cultural da região interceptada pela ferrovia, assim como os

30. Disponível em: <<http://www.zanettiniarqueologia.com.br/>>.

impactos negativos do empreendimento no patrimônio histórico. Tendo-se estes dados, propõem-se medidas e ações mitigadoras destes impactos, e a preservação e o resgate de bens afetados pelo empreendimento.

Quase metade do patrimônio histórico (46% ou dezoito sítios) atualmente cadastrado no trecho Missão Velha-Pacém foi identificado durante as ações de licenciamento da ferrovia Transnordestina. O empreendimento possui bastante relevância no levantamento arqueológico do estado do Ceará (Zanettini, 2008).

3.1.6 Processo nº 02001.004159/2007-01 – Salgueiro-Porto de Suape

A LI nº 646/2009 foi emitida em 25 de outubro de 2009. Este é o único trecho da ferrovia Transnordestina em que a LI encontra-se dentro do seu período de validade, portanto, ainda vigente. Porém, não é um trecho menos complicado quanto a problemas socioambientais. Nele, já há o lançamento da grade em dois de seus lotes, partindo do centro da obra, na cidade de Salgueiro. Os lotes 1, 2 e 3 do trecho Salgueiro-Suape encontram-se praticamente concluídos, havendo uma pendência de 600 m na chegada ao lote 4. Neste trecho, está situada a Capela de São Luiz Gonzaga, localizada no município de Custódia, em Pernambuco, no interior da Comunidade Quilombola do Carvalho. Devido à mobilização dos moradores da localidade, em 2011 o Ministério Público Federal (MPF) do estado de Pernambuco ajuizou uma ação civil pública contra a União, o Ibama e a TLSA. Nesta ação, pedia-se a declaração de valor histórico da construção, de modo a evitar sua demolição (MPF acompanha..., 2012). Em 2012, a capela passou por processo de tombamento histórico, devendo o empreendedor readequar o traçado da ferrovia a fim de evitar a passagem sobre a edificação.³¹

No Parecer Técnico nº 111/2012, movido por Cotra/CGTMO/Dilc/Ibama, é analisado o cumprimento da LI (Retificação) nº 646/2009. Permaneceram diversas pendências em relação à realização dos programas socioambientais no trecho em questão, pois faltavam as devidas comprovações de sua realização. Este problema é recorrente em todos os lotes da ferrovia.

31. Disponível em: <<http://jf-pe.jusbrasil.com.br/noticias/100027910/na-ultima-quinta-feira-09-8-na-subsecao-de-serra-talhada-da-18-vara-da-justica-federal-em-pernambuco>>.

Estavam excluídas autorizações de obras em sete trechos do traçado, por conta de interceptação de áreas habitadas e dos impactos sonoros sobre a população.

QUADRO 4

Salgueiro-Porto de Suape: trechos com obras não autorizadas

Número	Local	Município	Trecho
1	Sede urbana	Arcoverde	5 km antes e depois da Estaca nº 50.165
2	Sede urbana	Serra Talhada	5 km antes e depois da Estaca nº 21.974
3	Vila Cruzeiro do Nordeste	Sertânia	5 km antes e depois da Estaca nº 42.404
4	Vila Mimoso	Pesqueira	5 km antes e depois da Estaca nº 51.055
5	Sede urbana	Pesqueira	5 km antes e depois da Estaca nº 52.300
6	Comunidade sem denominação	Ribeirão	5 km antes e depois da Estaca nº 92.551
7	Sede urbana	Ipojuca	5 km antes e depois da Estaca nº 90.315

Fonte: Parecer Técnico nº 111/2012 – Cotral/CGTMO/Dilc/Ibama.

Os trechos bloqueados por condicionante de ruídos na LI somam aproximadamente 70 km não contínuos. Quanto a isso, a TLSA já tomou providências em relação à sede urbana de Arcoverde, em Pernambuco. Neste município está sendo implantado um falso túnel como estratégia de mitigação dos ruídos provocados pela passagem dos trens.

Em relação aos lotes 8 e 9 do trecho Salgueiro-Suape, eles permanecem com as obras paradas. A construção pelo governo estadual da barragem de Serro Azul, no lote 8, provocou a necessidade de readequação do traçado da ferrovia, de modo a evitar áreas alagadas. Nesse sentido, percebemos não haver trocas de informações entre o projeto da ferrovia Transnordestina e os projetos dos entes federados. Essa alteração de traçado resultou na realização de um novo estudo de licenciamento ambiental EIA e Rima, por conta da interceptação de fragmentos em estágio avançado de Mata Atlântica. Em maio de 2014, a TLSA protocolou junto ao Ibama o novo EIA e Rima para os lotes 8 e 9 do trecho Salgueiro-Suape, mas, devido a pendências que envolvem aspectos socioeconômicos, o Ibama solicitou que fossem feitas readequações nos estudos.

Segundo nosso entrevistado da Sepac, houve ruídos nessa relação, pois qualquer alteração de projeto deve ser avaliada pela ANTT. Nessa fase, o projeto enviado pela TLSA à ANTT retornou com diversos problemas relatados, o que travou o seu avanço. Em vista disso, foi solicitada uma reunião entre a ANTT, o governo e o projetista para resolver as dificuldades do lote 8 e evitar idas e vindas de documentos e projetos. Isto

provocou atrasos no cronograma da obra, pois forçou uma diminuição no ritmo de implantação em função dos ajustes de traçado. Até a finalização deste relatório, esta pendência permanecia aberta.

A variante das cidades no lote 9 está sendo estudada para que se evite a intercepção de centros urbanos no traçado da ferrovia. Ainda nesse lote, está sendo discutida a questão do projeto Convida Suape, o qual prevê a construção de uma cidade planejada na entrada do Porto de Suape, no município de Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco. O Consórcio Cone³² solicitou à TLSA a alteração do traçado neste segmento, pois o empreendimento coincidia com o traçado original do projeto. Devido a essas diversas autorizações, o lote ainda não conta com um traçado definitivo, e o processo de desapropriação não teve início.

Nesse trecho, permanecem questões relativas a povos tradicionais. Faltam documentos a serem apresentados pela TLSA à Funai. No lote 5 do trecho Salgueiro-Suape, o PBA da tribo indígena Xucurús de Ororubás está em revisão. Até dezembro de 2014, a TLSA estava contratando uma consultoria para a elaboração de estudos ambientais dos Xucurús de Cimbres e a revisão dos estudos ambientais dos Atikuns e Kapinawás. Assim como em outros lotes, a TLSA permanece com pendências junto à FCP quanto à assinatura de um termo de compromisso entre as duas instituições para a resolução das questões relacionadas às comunidades quilombolas.

Os problemas relativos ao licenciamento ambiental da ferrovia Transnordestina iniciam-se com a não realização de estudos de engenharia prévios à implantação do empreendimento, assim como diversos estudos ambientais, os quais foram feitos em concomitância com a implementação do projeto. A maior parte das análises ambientais foi feita após o lançamento da pedra fundamental da ferrovia, em 2006. Somado a isto, ocorreram diversos descumprimentos das LIs durante a execução da obra, inclusive atrasos ou mesmo a não realização de programas socioambientais, para o que contribuiu também a falta de PBAs específicos para a questão das populações indígenas e quilombolas. O Ibama chegou a recomendar a suspensão de licenças relativas aos lotes da ferrovia no estado do Piauí. Os diversos bloqueios colocados pelas licenças ambientais ao longo do traçado da ferrovia por condicionante de ruídos afetam diretamente a sua

32. Disponível em: <<http://conebr.com/>>.

execução física, porém são essenciais para a preservação do bem-estar da população que vive às suas margens, devendo o concessionário encontrar as soluções de engenharia adequadas para a resolução dos problemas sonoros. Ao mesmo tempo que o projeto da ferrovia promove um melhor conhecimento arqueológico do traçado, ela ameaça a destruição de patrimônio histórico, tal como o caso da Capela de São Luiz Gonzaga, em Custódia, Pernambuco.

3.2 Concessão e financiamento

Tal como levantado na seção anterior, a concessão da construção da ferrovia Transnordestina é *sui generis*, pois se trata de uma novidade no modelo de concessão do mercado ferroviário brasileiro. Esta novidade traz diversos problemas que devem ser solucionados para o avanço das obras, entre os quais destacam-se: a dualidade do modelo regulatório adotado para a construção e a operação da ferrovia Transnordestina; e a diversidade de fontes utilizadas para o financiamento do empreendimento.

Podemos afirmar que a implementação do projeto da ferrovia Transnordestina é composta de dois momentos com características contratuais e regulatórias bastante diferenciadas. Em 2006, quando a obra foi contratada pelo governo junto à CFN, o contrato de concessão que vigorava no período era o das concessões ferroviárias da década 1990. Este estabelecia a obrigação do poder concedente (União) de construir a ferrovia, sendo facultada à concessionária a aceitação de operar a linha. A construção da ferrovia sob responsabilidade da concessionária foi feita fora do marco regulatório do modal ferroviário brasileiro, o que diminuiu a margem de manobra do governo federal em assegurar o cumprimento dos prazos de entrega da obra pelo concessionário. No contrato firmado em 2014, as regras são mais claras, e o descumprimento dos prazos fixados acarretam penalidades. O que não era especificado como direito do concessionário passa a ser sua obrigação, vinculando a concessionária aos órgãos intervenientes da administração pública na área de transportes, a saber: ANTT, DNIT e Valec.

A diversidade de fontes de financiamento é outro problema decorrente do modelo de concessão da ferrovia Transnordestina. Vários de nossos entrevistados citaram a questão do financiamento como um marco crítico do empreendimento. Cada fonte financiadora possui um rito interno para a liberação dos recursos, de modo que a concessionária deve elaborar um relatório distinto para cada instituição financiadora,

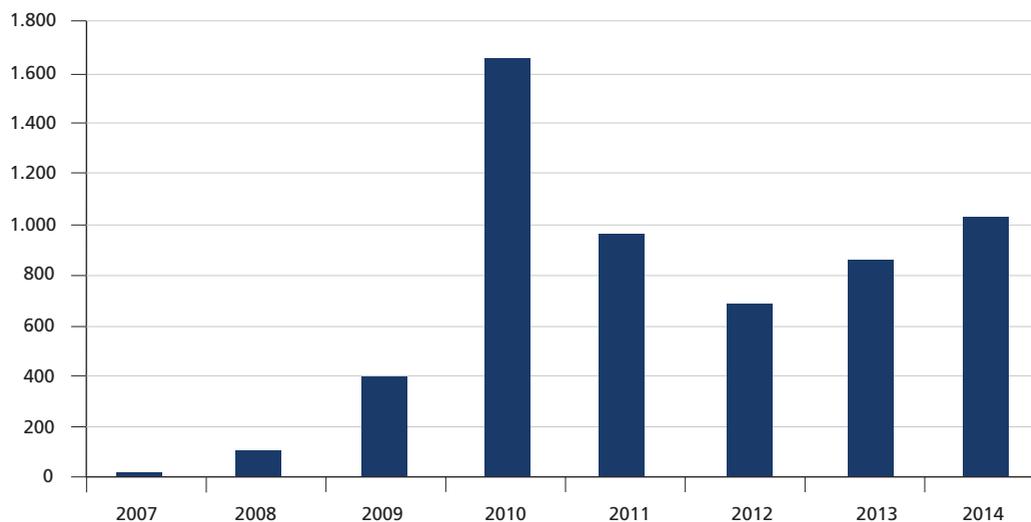
seja para solicitar, seja para prestar contas de recursos para o empreendimento. Em vista de se evitar qualquer descontrole financeiro no projeto, as instituições financiadoras são bastante exigentes em seus termos, de modo a fazer com que a prestação de contas tenha diversas idas e vindas para a liberação de novos financiamentos.

Nesse sentido, a Sepac concentrou esforços na tentativa de encurtar o tempo de tramitação dos processos de financiamentos, buscando racionalizar a análise. Segundo nosso entrevistado da Sepac, a secretaria solicitou auxílio à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para monitorar as diversas fontes financiadoras. A dinâmica estabelecida entre as duas instituições consiste na realização de reuniões mensais para tentar diminuir o tempo de liberação dos recursos do empreendimento. O concessionário do empreendimento também tem peso na liberação dos recursos, pois diversas foram as ocasiões em que encontrou dificuldades para atender às exigências normativas das instituições financiadoras, complicando e atrasando o fluxo financeiro da ferrovia Transnordestina. Ainda nesse sentido, na entrevista com o representante do MT, foi nos revelada esta dificuldade, pois os regulamentos para a liberação dos recursos não são céleres, estando desajustados ao tamanho do investimento requerido por este tipo de projeto. Posição semelhante é dada pela ANTT, que afirma que um dos principais entraves para a construção da ferrovia Transnordestina é a engenharia financeira elaborada para o projeto, que não torna ágil a liberação dos recursos em tempo hábil para a continuidade das obras.

Em abril de 2015, na entrevista com o diretor-presidente da TLSA, Ciro Gomes, nos foi dito que o grande problema na construção da ferrovia era o descumprimento dos fluxos de financiamento. Os prazos para a liberação dos financiamentos não têm sido seguidos, contando com uma série de atrasos. Na visão do diretor da concessionária, as dificuldades relativas aos fluxos de financiamento seriam o principal gargalo a ser superado para a conclusão da ferrovia. Ainda segundo Ciro Gomes, a CSN, controladora da TLSA, possuía em caixa, até o mês de abril de 2015, R\$ 400 milhões, dinheiro suficiente para mais três ou quatro meses de trabalho, num ritmo de R\$ 100 milhões por mês. A velocidade de execução da obra, ainda segundo nosso entrevistado, poderia aumentar de acordo com a liberação de mais recursos.

Os fluxos financeiros para o projeto por ano podem ser observados no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Recursos liberados, por ano (2007-2014)
(Em R\$ milhões)



Fonte: TLSA (2014).

Os recursos solicitados pela TLSA para a continuação das obras na ferrovia Transnordestina foram direcionados a três instituições. Ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foram solicitados, em julho de 2012, R\$ 26,6 milhões, valor que só foi liberado em 19 de dezembro de 2014, após uma visita de acompanhamento físico do empreendimento. Na ocasião, emitiu-se laudo técnico recomendando a liberação do recurso. Ao BNDES, foi solicitado em março de 2014, o valor de R\$ 500,7 milhões, financiamento que até dezembro de 2014 ainda aguardava liberação (TLSA, 2014). Em maio de 2014, a TLSA envia uma proposta de adequação do orçamento do projeto ao Finor.

Podemos perceber que existe um tempo considerável entre a solicitação de recursos e a sua efetiva liberação. Em relação a isso, o diretor da TLSA afirmou que a sua entrada na presidência da concessionária teve o objetivo de destravar os financiamentos para o empreendimento, devido à sua experiência anterior no MI, quando da realização dos projetos para implementação da ferrovia Transnordestina.

3.3 A atuação do TCU na ferrovia Transnordestina

O TCU atuou no projeto da ferrovia Transnordestina em duas ocasiões: a primeira foi em 2010, quando foram analisadas duas instituições, a Sudene e o BNB; e a segunda, em 2014, época em que se analisou o empreendimento como um todo. O relatório desta auditoria nas obras da ferrovia Transnordestina, até a data de fechamento deste relatório, não tinha sido aprovado pelo Plenário do Tribunal, o que nos impossibilitou a obtenção dos dados.

O Relatório de Auditoria de Natureza Operacional TC-002.215/2010-1 teve como objetivo avaliar a atuação institucional da Sudene, ou seja, avaliar como eram operacionalizados os recursos do FDNE e, por extensão, os do BNB – instituição a ser auditada em virtude de sua atuação como agente operador do FDNE. O projeto mais importante do FDNE, à época, era a construção da ferrovia Transnordestina, de modo que o TCU fez um estudo de caso sobre a obra – o Contrato Particular de Investimentos com Recursos do FDNE, celebrado entre a TLSA e o BNB. Neste estudo de caso, foram elencadas diversas improbidades e problemas na gestão do FDNE pela Sudene e pelo BNB.

O relatório do TCU constata que houve impropriedades na fiscalização prévia e na emissão dos atestados de regularidade da obra, não havendo observância da liberação de recursos mediante a comprovação do avanço físico do empreendimento, conforme cronograma aprovado pelo BNB. A falta de identificação precisa e analítica das inversões previstas não impediu a aprovação de recursos para o empreendimento. A aprovação do financiamento do projeto e a celebração do contrato do BNB com a TLSA ocorreram sem a apresentação dos projetos executivos, contendo plantas com especificações e orçamentos detalhados de todas as obras, bem como descrição das instalações, das obras preliminares e das complementares.³³ As constatações do Tribunal apontam que 51% dos recursos apresentados pela TLSA como investimentos próprios foram feitos de maneira irregular. Todas as observações e as constatações do TCU ocorreram por descumprimento à normatividade do FDNE e do BNB.

33. A exceção fica por conta dos trechos projetados pelo DNIT, localizados entre Salgueiro e Trindade, e Salgueiro e Missão Velha.

Quanto a isso, os técnicos do TCU foram incisivos em sua conclusão: “a comprovação financeira deve ser um procedimento mais abrangente e minucioso que uma simples análise de uma ‘relação contendo amostragem de notas fiscais apresentadas pela empresa’, que foi o procedimento adotado pelo BNB ao realizar a fiscalização prévia” (Brasil, 2010b).

À época da auditoria realizada pelo TCU sobre as obras da ferrovia Transnordestina, em 2010, tanto a malha em construção, a Transnordestina, quanto a malha existente, resultante da concessão de 1997, estavam agrupadas sob a responsabilidade da TLSA. As demonstrações financeiras das duas malhas, por vezes, apareciam juntas, causando confusão nos indicadores financeiros da empresa, assim como improbidades na avaliação dos técnicos do BNB sobre os financiamentos. Quanto a isso, o relatório do TCU diz: “constata-se, assim, que todas as verificações e atestos realizados pelas equipes de fiscalização do BNB foram baseadas em planilhas que continham inversões aprovadas e não aprovadas no projeto, essas últimas não merecedoras de contrapartida do FDNE” (Brasil, 2010b).

A conclusão do relatório do TCU é a que segue:

diante do exposto, constata-se que, no tocante ao Projeto da empresa Transnordestina Logística S.A., a análise de viabilidade econômico-financeira, a aprovação do projeto, a fiscalização prévia, a fiscalização para fins da emissão do Atestado de Regularidade e do Laudo de Início de Implantação e a liberação de recursos foram realizadas sem a identificação precisa e analítica das quantidades, dos custos e dos prazos de execução dos investimentos fixos aprovados, por meio de cronogramas físico-financeiros baseados no valor aprovado de R\$ 5.421.600.000,00, contrariando as alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso V do art. 9º; incisos I, III, IV e V do art. 10 ; §§ 2º e 3º do art. 13; § 1º do art. 32; § 2º do art. 38 e §§ 1º e 3º do art. 41, todos do Anexo ao Decreto nº 6.952, de 2/9/2009 (Brasil, 2010b).

Do relatório do TCU, conclui-se que a concessionária TLSA não estaria apta a receber recursos do FDNE, por conta das diversas irregularidades encontradas no relacionamento institucional entre o BNB, o FDNE e a TLSA.

Todos os ajustes sugeridos pelo TCU quanto ao uso do FDNE foram acatados pelo BNB, de modo que o banco se comprometeu a sanar as pendências. As ações de correção destas improbidades estão sendo monitoradas pelo Tribunal de Contas.

Em relação ao financiamento do FDNE à TLSA para a construção da ferrovia Transnordestina, a atuação do TCU evidencia quão intrincado são os procedimentos para a liberação de recursos de fundos públicos de investimento. Isto reforça a fala de diversos de nossos entrevistados quanto às dificuldades de fluxo financeiro para a consecução do empreendimento.³⁴

Ao final do relatório, o TCU determinou que fosse realizada uma auditoria de conformidade na execução do contrato da ferrovia Transnordestina. A auditoria foi executada, mas o relatório ainda não foi disponibilizado. Apesar de o prazo inicial do TCU para a entrega do documento ter sido dezembro de 2014 – sendo amplamente divulgado em matérias de jornal e até em Audiência Pública na Câmara dos Deputados, no final de 2014 – até a finalização desta pesquisa, em julho de 2015, o relatório do Tribunal ainda não estava disponível para a consulta.

A atuação dos órgãos de controle nas fiscalizações dos empreendimentos é criteriosa e crítica. Entretanto, os próprios gestores públicos questionam o procedimento por diversas razões, entre as quais, pela necessidade de espaço de manobras para concluir obras.

Segundo nosso entrevistado do MT, os órgãos de controle têm dificuldades em fiscalizar as obras, pois o arranjo do empreendimento é *atípico*, envolvendo o governo federal no financiamento e a concessionária na execução do investimento público. De modo semelhante, nosso entrevistado da Sepac avalia que os órgãos de controle necessitam dialogar com os responsáveis pela execução da obra, de modo a esclarecer dúvidas e entender os ajustes necessários a serem feitos. Os órgãos de controle devem atentar para as condições objetivas de trabalho, realizando sondagens, para revelar surpresas durante o processo de construção, cálculo do índice de produtividade dos trabalhadores em condições extremas de trabalho, caso do semiárido nordestino, a fim de avaliar como isto influencia o projeto etc.

34. Embora exista uma diversidade normativa adotada pelas instituições financiadoras, suas regras já eram conhecidas pela concessionária. Desse modo, o argumento da descontinuidade do fluxo financeiro do projeto não pode recair apenas no TCU ou nas instituições financiadoras. A TLSA é diretamente responsável pelos financiamentos para a obra, ao passo que a não observância de regras e procedimentos pela concessionária sobre os financiamentos pode acarretar a interdição de recursos para o prosseguimento do projeto.

A atuação do TCU sobre as obras da ferrovia Transnordestina não impactou diretamente o cronograma das obras, mas pode ter tido influência nos procedimentos de liberação de recursos das diversas instituições financiadoras do projeto. Este ponto merece mais atenção nas pesquisas futuras acerca do empreendimento.

3.4 A ferrovia Transnordestina e o setor privado

A realização de projetos públicos por empresas privadas não é novidade no Brasil. A variedade de formatos institucionais para a realização destas parcerias é assunto recorrente nas discussões sobre como melhorar a eficiência dos investimentos públicos na construção de infraestrutura.

O arranjo institucional do projeto ferrovia Transnordestina é uma espécie de PPP, por ser uma concessão financiada pelo Estado, mas não enquadrada como uma concessão patrocinada nos moldes da Lei nº 11.079/2004.³⁵ Desse modo, a concessionária TLSA está livre de qualquer mecanismo de licitação pública para contratação de serviços de terceiros. O processo de contratação de serviços para as obras da ferrovia Transnordestina segue o rito de mercado, levando a concessionária a barganhar o preço dos contratos com empresas privadas. As instituições governamentais não têm nenhuma parcela de responsabilidade nestes trâmites, apenas sendo informadas do andamento dos processos. A atribuição de contratar serviços para a ferrovia Transnordestina é apenas da TLSA.

Em vista disso, alguns problemas estão sendo enfrentados nos lotes do trecho Missão Velha-Pecém. Em diversos deles, as construções não foram iniciadas, pois a concessionária tem encontrado dificuldades em contratar empreiteiras para a realização das obras. Segundo nosso entrevistado da Sepac, o principal problema da TLSA está no valor a ser pago às subcontratadas. Isto tem atrasado o início das obras nos lotes cearenses da ferrovia.

Acontecimento relevante na relação da TLSA com empresas da iniciativa privada se deu no segundo semestre de 2013, quando a construtora Norberto Odebrecht deixou as obras da ferrovia Transnordestina. O motivo para a saída da construtora do

35. Art. 2º § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Ela envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Consórcio Aliança foi a falta de pagamento pelos serviços realizados. A TLSA neste período estava com sérias dificuldades financeiras para a continuação das obras, tendo seu fluxo financeiro reduzido drasticamente, tal como apontado no gráfico 1.

A saída da Odebrecht do projeto ferrovia Transnordestina deixou uma série de problemas para a TLSA. Segundo o diretor-presidente da TLSA, a saída da construtora gerou dificuldades para o prosseguimento das obras, pois a Odebrecht atuou no trecho inteiro, porém, ao enfrentar dificuldades maiores em alguns lotes, começou a cobrar aditivos de contrato, o que tornou a execução das obras inviável. A construtora não interveio em terrenos acidentados ou rochosos, trabalhando apenas nas partes mais fáceis, deixando os lotes mais difíceis excluídos de intervenções. Cerca de 2 mil ações trabalhistas foram abertas após a saída da Odebrecht da obra. Ainda segundo o presidente da TLSA, as negociações destas ações foram trazidas para a resolução dentro do âmbito da TLSA. Os processos são individuais, por trabalhador, não havendo intermediação de sindicatos.

A relação da TLSA com o Ibama também foi dificultada a partir da saída da Odebrecht do projeto. O entrevistado da Sepac nos informou que a saída da construtora, em 2013, gerou um passivo ambiental grande, pois diversos itens constantes nas licenças ambientais foram descumpridos pela empreiteira, levando a uma situação de desconfiança do Ibama em relação à concessionária. A atuação da Sepac, segundo nosso entrevistado, foi decisiva para a reaproximação dos dois lados.

Ainda quando era responsável pelas obras da Transnordestina, a construtora Norberto Odebrecht enfrentou diversas greves, principalmente entre 2011 e 2012, quando do início dos problemas relativos a repasses de recursos por parte da TLSA. Em dezembro de 2011, os trabalhadores do trecho cearense da ferrovia entraram em greve (Camarotto, 2011). A reivindicação era por remuneração de horas extras, o reajuste do valor da cesta básica e a contabilização do tempo de transporte como tempo de trabalho. Em julho de 2012, ocorreu outra greve iniciada na cidade de Paulistana, no trecho piauiense da ferrovia, a qual se estendeu para os demais trechos da obra em Pernambuco e no Ceará (Coelho, 2012). As reivindicações eram por pagamento das gratificações dos operários e melhores condições de trabalho. Os trabalhadores reclamavam do ritmo acelerado em que realizavam suas tarefas, sem condições de trabalho digno.

No período recente, após a assinatura do novo contrato de concessão, foi registrada apenas uma greve. Em agosto de 2014, os trabalhadores da Civilport, empreiteira contratada pela TLSA para realizar as obras de infraestrutura nos lotes de 1 a 5, de Trindade-Eliseu Martins, entraram em greve reivindicando melhorias nas condições de trabalho, tais como: estrutura de dormitórios, restaurante e fornecimento apropriado de água, além de aumento no piso salarial (Conciliação..., 2014). Os trabalhadores obtiveram um aumento de 6,5% para o piso da categoria (de R\$ 778,00 para R\$ 828,27) e auxílio-alimentação. Uma representação foi enviada do Ministério Público do Trabalho (MPT) para a verificação das condições de trabalho nas obras da ferrovia. Foi-nos relatado, em conversas informais, que se tratou de uma *greve selvagem*, à revelia do sindicato, durante a qual ocorreu a queima dos alojamentos dos trabalhadores.

3.5 A coordenação das instituições governamentais no projeto ferrovia Transnordestina

Como já levantamos ao longo deste relatório, existe um grande número de instituições públicas envolvidas na realização do projeto da ferrovia Transnordestina. Nesta subseção trataremos da estrutura de coordenação do projeto dentro da administração pública. Em primeiro plano, temos em vista que o projeto da ferrovia Transnordestina faz parte da carteira de investimentos do PAC desde 2007. A estrutura de coordenação do PAC encontra-se centralizada no MP, mais especificamente na secretaria do programa, a Sepac. A carteira de investimentos do PAC é montada tendo em vista as necessidades do país em infraestrutura. As obras dentro desta carteira são acompanhadas de maneira mais atenciosa pelo governo, pois a Sepac fornece uma estrutura de auxílio aos ministérios setoriais para a resolução de problemas em obras. Nesta estrutura, conta-se com pessoas com formações diferentes para solucionar projetos sob a responsabilidade da secretaria, de modo a fazer a conexão entre as pontas da política pública. É na Sepac que acontece a maior parte das reuniões congregando as diversas instituições públicas envolvidas na construção da ferrovia.

O MT entra no arranjo de coordenação do projeto junto a seus órgãos de administração indireta, a ANTT e o DNIT, cujas atuações estão diretamente relacionadas à representação da União junto à concessionária, assim como à fiscalização do empreendimento e à coordenação do processo de desapropriações junto aos entes federados, respectivamente. A coordenação do projeto, no interior do MT, é feita dentro da Secretaria de Fomento para Ações de Transportes (SFAT). Segundo Santos

(2012), o MT, na monitoria do projeto, é a única instituição governamental a atuar em todas as fases do processo de construção da ferrovia Transnordestina.

O arranjo de coordenação entre os órgãos da administração pública indireta do MT é interessante, pois, por se tratar de uma obra de engenharia, o projeto da ferrovia Transnordestina deita suas raízes históricas dentro do DNIT. O órgão não possui nenhuma interveniência nos aspectos de engenharia da obra,³⁶ apenas no contrato de concessão relativo às desapropriações. É atribuição do órgão coordená-las, tendo nesta função a participação das secretarias estaduais de infraestrutura do Piauí, de Pernambuco e do Ceará.

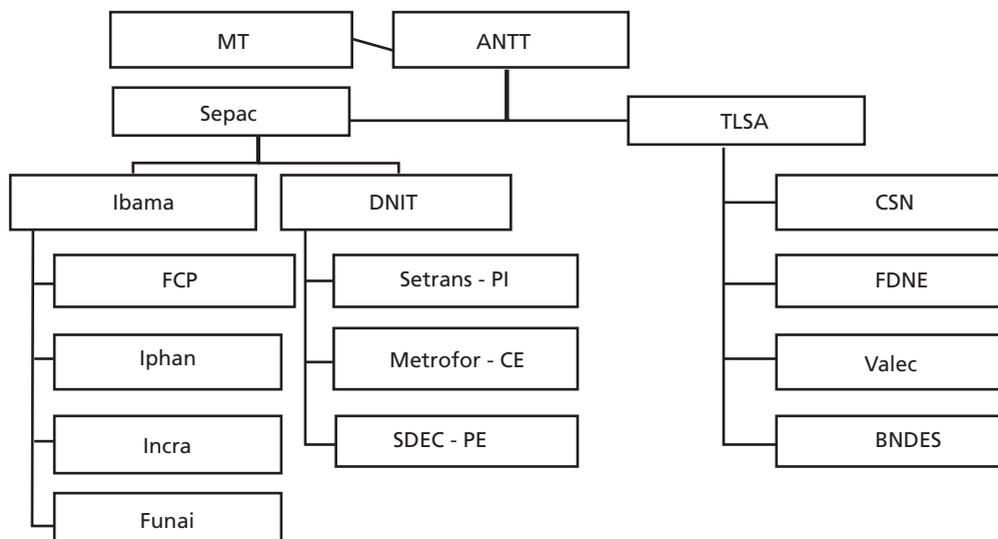
A ANTT acompanha a obra sobre o prisma de seus aspectos regulatórios, não ficando restrita apenas a aspectos de engenharia. A atuação da agência no acompanhamento da obra é regida pela Lei nº 8.987/1995, sobre casos de obras públicas comuns realizadas por um concessionário. A participação da ANTT nas instâncias de coordenação do PAC é apenas como alimentadora de informações, as quais são obtidas da concessionária e repassadas para órgãos coordenadores. O acompanhamento da ANTT se dedica ao projeto a ser executado, principalmente em relação aos aspectos funcionais, relativos ao avanço físico e ao financeiro do empreendimento. Segundo informações da agência, obtidas em entrevista com membros da Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas (Sufer), a ANTT vai com uma equipe a campo para verificar se o projeto apresentado está sendo executado. O que é verificado em campo é o projeto autorizado dentro da agência, não havendo nenhum acompanhamento sobre a qualidade do projeto, como o tipo de ferragem utilizada, o quantitativo deste ou daquele material na obra. O acompanhamento é feito de maneira macro, com a concessionária enviando relatórios mensais sobre a obra, e a agência indo a campo verificar algumas das informações recebidas, de maneira amostral. O trabalho da ANTT, segundo os próprios técnicos, é uma espécie de auditoria de obras.

A Portaria Interministerial nº 4, e o seu respectivo grupo executivo interministerial, perdeu importância durante a execução do projeto da ferrovia Transnordestina, segundo

36. O contrato de concessão assinado em janeiro de 2014 (ANTT, 2014a), afirma a condição de interveniência do DNIT nas desapropriações para a passagem da ferrovia. Neste contrato, mais especificamente na cláusula 19ª, § 3º, é atribuída ao DNIT, em caso de extinção da concessão, a imediata assunção dos serviços relacionados à concessão, o qual ficará autorizado a ocupar as instalações e a utilizar todos os bens reversíveis.

nos informaram diversos órgãos governamentais. A centralização da coordenação do projeto assim como a maior parte das reuniões sobre o empreendimento ocorrem na Sepac, cuja atuação é em âmbito geral do projeto, agregando e fazendo as pontes necessárias entre atores e instituições para a realização do investimento.

FIGURA 3
Coordenação do projeto ferrovia Transnordestina



Fonte: Resolução ANTT nº 4.042/2013; Resolução Conama nº 237/1997.
Elaboração do autor.

O monitoramento da obra feito no âmbito da Sepac compreendeu um ajuste de indicadores a cada quatro meses. Por ser um projeto com execução difícil, o acompanhamento foi feito mensalmente durante os períodos mais críticos. A Sepac solicitou à concessionária e ao MT a atualização da porcentagem física e financeira da obra. Durante as desapropriações, houve momentos em que a secretaria acompanhou semanalmente os ministérios e a concessionária para tomar ciência do avanço do processo.

O Ibama atua nos aspectos relativos ao licenciamento socioambiental da obra, que abarca instituições como a FCP, o Incra, o Iphan e a Funai.

Quanto às instituições Valec, FDNE e BNDES, elas atuam no financiamento da obra, além de serem participantes do grupo de controle da TLSA, junto à CSN.

3.6 O processo de negociação e desapropriação, e os conflitos com a sociedade civil

Para a passagem da ferrovia, é necessária a desapropriação das terras particulares ou pertencentes a outras instituições da administração pública que se situam em seu traçado. Por se tratar de uma concessão, a ferrovia Transnordestina é um patrimônio público, por isso, para desapropriar as terras necessárias para a construção do projeto, o Estado entra com um pedido de desapropriação por utilidade pública, mediante uma declaração de utilidade pública (DUP).³⁷

A responsabilidade do processo de desapropriação para as obras da ferrovia Transnordestina ficou a cargo do DNIT. Por ser uma obra linear com mais de 1.700 km de extensão e que abrange três estados da federação com realidades socioeconômicas bastante distintas, o DNIT optou por realizar convênios com as secretarias de infraestrutura estaduais, as quais atuam como intervenientes. A lista de convênios do DNIT pode ser observada na tabela 5.

No estado do Piauí, o convênio foi firmado entre o DNIT e a Secretaria dos Transportes de Estado do Piauí (Setrans-PI). Para a realização das desapropriações no Ceará, o convênio foi estabelecido entre o DNIT e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Piauí (Seinfra), por meio da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor). Quanto ao estado de Pernambuco, o convênio foi celebrado entre o DNIT e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (SDEC).

A soma dos valores dos convênios é de aproximadamente R\$ 80 milhões, tendo a contrapartida de 10% dos estados interceptados pelo traçado. Segundo os entrevistados do DNIT, o convênio feito com os estados é a prova de que o governo federal não é apto a resolver problemas de desapropriações em realidades tão peculiares como as do interior do Nordeste. Deste modo, a justificativa para a descentralização do processo de desapropriação passa por uma questão logística, não sendo possível para o governo federal ter ciência do que ocorre nas realidades estaduais. A própria estrutura das superintendências regionais do DNIT é voltada para as rodovias, fator que dificulta o conhecimento das realidades regionais pelo órgão, por isso a necessidade dos convênios.

37. As DUPs de toda a obra estão vencidas, contando-se a caducidade de um ano concluído. Para o prosseguimento dos trabalhos de desapropriação, tal como a realização de novos laudos – os quais não foram contemplados na primeira fase do processo –, é necessário que o governo federal emita novas DUPs. A porcentagem de imissão de posse para o projeto está detalhada na tabela 4.

TABELA 5
Relação de convênios ferroviários, com vigência

Convênios ferroviários com vigência										
UF	Número do convênio	Estado conveniente	Número do processo	Objeto	Data de assinatura	Vigência	Total (R\$)	DNIT (R\$)	Contrapartida (R\$)	Aditivado (R\$)
PE	Diretoria de Infraestrutura Terrestre (DIT) nº 164/2003	Pernambuco	50600.006033/2003-23	Elaboração dos projetos executivos de engenharia dos trechos ferroviários da Transnordestina, nos trechos Petrolina-Salgueiro e Araripina-Parnamirim (ramal do gesso); e elaboração de estudos complementares para a viabilização de recursos para financiamento das obras e da desapropriação da faixa de domínio dos segmentos da ferrovia em Pernambuco.	23 de dezembro de 2003	4 de novembro de 2014	15.424.163,32	10.327.500,00	1.542.416,33	3.554.246,99
CE	DIT nº 165/2003	Ceará	50600.006034/2003-78	Elaboração do projeto executivo de engenharia do trecho ferroviário Cratiús-Piquet Carneiro; e desapropriação da faixa de domínio dos segmentos da ferrovia Transnordestina no Ceará.	23 de dezembro de 2003	30 de abril de 2015	6.257.368,53	4.608.000,00	512.000,00	1.137.368,53
PE	Diretoria de Infraestrutura Ferroviária (DIF) nº 282/2007	Pernambuco	50600.011755/2007-23	Desapropriação de faixa de domínio de trechos da ferrovia em Pernambuco, no trecho entre Trindade (divisa entre Pernambuco e Piauí) e Salgueiro-Suape.	20 de maio de 2008	18 de novembro de 2015	29.155.305,04	14.777.703,88	2.915.530,50	11.462.070,66
PI	DIF nº 284/2007	Piauí	50600.011753/2007-34	Desapropriação de faixa de domínio de trechos da ferrovia Transnordestina no Piauí, no trecho divisa entre Pernambuco e Piauí-Elseu Martins.	24 de agosto de 2012	14 de agosto de 2014	11.791.620,30	10.612.458,27	1.179.162,03	0,00
CE	DIF nº 0283/2007	Ceará	50600.011754/2007-89	Desapropriação de faixa de domínio de trechos da ferrovia Transnordestina no Ceará, no trecho Missão Velha-Pecém.	23 de abril de 2008	14 de abril de 2015	14.833.386,93	13.350.048,24	1.483.338,69	0,00

Fonte: DNIT. Disponível em: <www.dnit.gov.br>.

O processo de desapropriação para implantação da ferrovia Transnordestina teria de ser realizado conforme procedimentos do DNIT, que estabelecem as seguintes fases: *i)* cadastro de propriedades e benfeitorias inseridas na faixa de domínio; *ii)* avaliação das propriedades e das benfeitorias, com base em preços praticados na região, incluindo-se as culturas e a produção renunciada; *iii)* elaboração de laudo de avaliação e montagem de processos; *iv)* encaminhamento dos processos ao poder judiciário, com a presença do juiz e da defensoria pública; *v)* realização de audiências com os proprietários e o Poder Judiciário; *vi)* imissão de posse pelo juízo; e *vii)* efetivação do pagamento e da imissão de posse definitiva.

Os trabalhos de vistorias e a produção dos laudos avaliatórios iniciaram-se em 2008 e foram concluídos em 2009, um lapso temporal pequeno para a quantidade de desapropriações – pouco mais de 4 mil ao longo do traçado planejado para a ferrovia.

Para o cálculo dos preços das terras a serem desapropriadas, as instituições responsáveis reuniram informações referentes à terra nua e às benfeitorias a desapropriar, consultando fontes da mesma região geoeconômica que envolve a faixa de domínio da ferrovia nos seus diferentes trechos. O valor da desapropriação não é definido pelo DNIT. Uma das fontes para se montar o valor da desapropriação em todas as áreas do país é o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, da Caixa Econômica Federal (Sinapi/Caixa).

Grande parte das reclamações e das contestações ao processo de desapropriação é referente ao valor pago pelas terras e pelas benfeitorias desapropriadas. Quando falamos em desapropriações para a construção de uma obra linear, não significa que a propriedade inteira será desapropriada; apenas a porção que estiver na faixa de domínio da ferrovia será objeto do processo. Apesar da extensão do empreendimento, poucas casas foram atingidas ao longo do traçado da ferrovia. As casas atingidas pela faixa de domínio da ferrovia foram ou estão sendo reconstruídas pela concessionária.

Um dos casos mais emblemáticos de desapropriação para a ferrovia Transnordestina e que virou notícia em diversos periódicos do país foi o processo nº 0000043-49.2009.8.18.0064, registrado junto à Comarca de Paulistana, na região sul do Piauí. A área total da propriedade era de 36,48 ha, e a faixa de domínio da ferrovia nas terras do proprietário foi fixada em

0,0583 ha. O valor da desapropriação na primeira avaliação, em 2009, foi de R\$ 5,39. Após abertura de contestação, em 2013, o valor foi revisto para R\$ 25,00.

No início do processo de desapropriação, foram chamadas as procuradorias gerais estaduais (PGE), as quais eram coordenadas pelas secretarias de infraestrutura estaduais. Houve um entendimento posterior de que as desapropriações seriam atribuição do governo federal. No momento, é a procuradoria federal de cada estado que está à frente dos processos de desapropriação, junto com as secretarias estaduais de infraestrutura. Existe o entendimento entre as instituições de que os processos devem ser resolvidos em âmbito estadual, de modo a evitar levá-los para Brasília.³⁸ Os procedimentos para a realização das desapropriações, relativas ao projeto da ferrovia Transnordestina, foram unificados nos três estados pelos quais passa o empreendimento.

O trabalho crítico conduzido pela equipe de pesquisa da professora doutora Maria Sueli Rodrigues de Sousa (Sousa, 2013) aponta diversas irregularidades jurídicas na condução das desapropriações para as obras da ferrovia. A começar pela própria função da desapropriação, estranha aos ordenamentos jurídicos do DNIT. Segundo a pesquisa, o que pode ser feito por delegação de competência são os serviços de avaliação e levantamento cadastral. Entretanto, no caso da ferrovia Transnordestina, o processo foi conduzido de maneira diferente:

no caso dos três estados, foi delegada a própria desapropriação na sua fase executória, tendo o DNIT atuado apenas na fase declaratória, incluindo a representação judicial, figurando a situação de que um ente (o estado, pela PGE) patrocina a desapropriação e a sentença sai no nome de outro ente (a União). Daí o polo ativo nas ações passa a ser composto de forma esdrúxula: a União representada pela PGE (*op. cit.*, p. 188).

O processo de desapropriação, como um todo, foi judicializado sob a justificativa de garantir o direito ao contraditório. A dinâmica da DUP para o projeto da ferrovia Transnordestina organizou os processos por comarcas, de acordo com os respectivos lotes da ferrovia. O judiciário do interior nordestino foi “inundado” por um grande

38. Existe um caso no município de Simplício Mendes, no Piauí, em que o juiz da comarca tentou transferir para a União a resolução do conflito do processo de desapropriação nº 00000390-49.2009.8.18.0075, porém, a tentativa foi veementemente rechaçada pelos órgãos superiores, os quais mantiveram a contenda sob a responsabilidade da PGE (Sousa, 2013).

número de processos de desapropriação. Grande parte deles possui laudo de avaliação concluído e passou pela PGE.

O índice de imissão de posse para o projeto da ferrovia é alto, 80%. Em nossa pesquisa de campo, ouvimos diversos relatos de engenheiros, moradores e gestores públicos de que o judiciário fez as desapropriações, de uma maneira geral, concedendo a imissão de posse para depois abrir o canal de negociação com moradores.

Como item constante nas licenças ambientais está figurado o processo de *negociação e desapropriação*. A ordem desses termos nas licenças ambientais está muito bem definida, sendo necessário, primeiramente, avançar com o processo de negociação para depois efetuar a desapropriação. Esse parece não ter sido o procedimento padrão adotado ao longo de todo o traçado da ferrovia Transnordestina.

A DUP tem validade de cinco anos a partir da data de sua emissão. Em caso de não ajuizamento de todas as ações antes de seu vencimento, é necessária a emissão de outra declaração, o que decorreria em atrasos no cronograma de construção da ferrovia. Em vistas a evitá-los, por conta do processo de desapropriação, foram criados *mutirões jurídicos*, com o objetivo de acelerar os processos de desapropriação. Nossos entrevistados do DNIT afirmaram que o estado do Ceará estava com o prazo das declarações vencendo, e existia a necessidade de acelerar o processo. Para isto foram criados os mutirões jurídicos. Os mutirões foram coordenados pela procuradoria federal especializada do DNIT, que, em conjunto com a procuradoria federal nos estados, articulou o mutirão. Consta ainda a informação de que foram mandados procuradores federais do DNIT para Fortaleza, a fim de articularem os trabalhos à superintendência do DNIT no Ceará, realizando o ajuizamento de todos os processos de desapropriação. Os mutirões jurídicos foram utilizados em toda a extensão da ferrovia e significaram uma inovação institucional, a fim de se evitar prorrogações de prazos da construção da ferrovia Transnordestina.

Os órgãos governamentais se preocupam com o aspecto social das desapropriações. A Sepac atuou coordenando diferentes instituições nesse sentido e articulando ministérios da área social com o objetivo de reassentar as famílias impactadas. Em áreas urbanas, existe a possibilidade de se utilizar o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), porém, para propriedades rurais, isto não se aplica. Os acordos em juízo

acontecem para melhorar o valor remunerado. Quando não há solução em termos de valor, pode haver um processo de reassentamento, preservando o modo de vida das famílias em sua região e seu padrão social.

Em fala na audiência pública sobre a ferrovia Transnordestina, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, o representante do DNIT, afirmou:

quando alguma família recebe algum valor que não seja suficiente para ela se recuperar e recompor a sua estrutura familiar, existe uma condicionante da licença de instalação por meio da qual o empreendedor da Transnordestina Logística faz a realocação da família. Essa prática tem sido acompanhada pelo Ministério dos Transportes, pela Procuradoria Federal do DNIT, pela Conjur (Brasil, 2014, p. 29).

Conforme o Parecer Técnico nº 111/2012 da Cotra/CGTMO/Dilic/Ibama, a TLSA realizou a aplicação de um questionário para identificação de queixas, questões e alterações na qualidade de vida da população diretamente afetada pelo projeto. O relatório resultante da pesquisa conclui que há bastante descontentamento da população com relação ao processo de desapropriação, principalmente por causa das inúmeras pendências deixadas e da lentidão. Mais de 70% da população entrevistada tiveram perdas de áreas produtivas em decorrência da faixa de domínio da ferrovia passar por suas terras.

Tal como colocado nas licenças ambientais emitidas para a implantação da ferrovia Transnordestina, necessitava-se consultar instituições como Incra, FCP e Funai, a fim de se negociar a liberação da passagem do empreendimento sobre as terras de populações tradicionais e os assentamentos rurais. Em vista do que já descrevemos até o momento, o processo de desapropriação não acompanhou a fase de projetos do empreendimento, sendo realizado somente depois, concomitantemente às obras da ferrovia. Deste modo, avaliamos que as consultas prévias a estes órgãos, quando feitas, foram superficiais. Isso, em nossa análise, favoreceu a aparição de conflitos relativos às desapropriações ao longo do traçado.

Em seguida detalharemos os processos de desapropriação ocorridos em cada estado por qual a ferrovia passa.

3.6.1 Piauí

O Piauí é o estado que enfrenta os maiores problemas na desapropriação para as obras da ferrovia Transnordestina. Embora o estado já tenha 92% de imissão de posse para o projeto, o convênio da Setrans-PI com o DNIT estava vencido desde agosto de 2014 até o fechamento deste relatório. Houve, inclusive, a devolução de recursos do convênio de desapropriação. Um dos motivos para a não renovação do convênio foi por conta de aspectos federativos, pois o governo estadual da gestão 2011-2014 não estava alinhado politicamente ao governo federal. Este problema federativo foi considerado grave por duas instituições entrevistadas; tanto o DNIT quanto a Sepac chamaram atenção para o não alinhamento entre o ente federado e a União, o que acabou gerando impactos no cronograma das obras. Em adição a isto, o governo do Piauí tem uma visão diferente do empreendimento. O principal interesse estadual, quanto a ferrovias, é a construção de uma linha ligando o sul do estado ao porto de Luiz Correia, de modo a gerar receitas de exportação e importação para o fisco estadual.

As informações relativas a 2015, data do fechamento deste relatório, dão conta que o governo estadual do Piauí está novamente alinhado ao governo federal, o que, em tese, facilita a coordenação do projeto na região. O estado está renegociando o convênio com o DNIT e refazendo alguns laudos, pois, como a frente de obras ainda não chegou a algumas propriedades desapropriadas, os moradores continuam construindo novas benfeitorias em suas casas – o que faz com que estas precisem ser reavaliadas para a desapropriação.

O trecho piauiense da ferrovia Transnordestina foi escolhido para nosso trabalho de campo. Ali tivemos a oportunidade de percorrer dois lotes da obra, nos quais encontramos diversos impedimentos à construção. Estes impedimentos geram descontinuidades na execução do empreendimento e podem acarretar mais custos, por conta do deslocamento de máquinas e canteiros a fim de se evitar as áreas ainda não desapropriadas.

A emissão de alvarás para o trecho piauiense da ferrovia ainda está em 42,7%, sendo de fundamental importância para a continuidade do processo a participação da Setrans-PI. Na visita da equipe da TLSA às comarcas de Simões e Paulistana, constatou-se que diversas emissões haviam sido colocadas em segundo plano diante de outras prioridades. Isto, segundo a concessionária, contribuiu para que os expropriados

fechassem a faixa de domínio da ferrovia, reivindicando os valores referentes a seus processos de desapropriação (TLSA, 2014).

As desapropriações provocam grande impacto no cronograma de execução do projeto, mesmo em áreas sem impedimentos. Um exemplo pontual, mas bastante significativo, é o impedimento do assentamento de Angicos, no lote 2 da Trindade-Eliseu Martins, no Piauí. Este assentamento é o único no estado que não possui um termo de cessão de uso assinado pelos moradores autorizando a entrada da TLSA para a realização das obras.

A extensão do traçado da ferrovia dentro do assentamento é de 13,3 km, porém, essa extensão impacta 23,3 km do lote, que tem extensão total de 54 km. Este impacto é por conta de um item do projeto de engenharia chamado balanço de massas, o qual também é disciplinado pelas licenças ambientais. Não se pode retirar ou depositar terra fora da faixa de domínio da ferrovia, o que implica usar o material proveniente de cortes da própria obra para a construção de aterros em outros trechos. Existe um grande corte a ser feito na área impedida do assentamento Angicos. Cerca de um milhão de metros cúbicos de terra não podem ser utilizados para a construção de aterros ao longo do lote 2 da Trindade-Eliseu Martins. Isto faz com que o ritmo das obras diminua até que a desapropriação seja regularizada. Quanto a este caso, é preciso realizar um trabalho de lupa para saber quem são os proprietários dos lotes atingidos pela passagem do traçado da ferrovia. Informações dadas por engenheiros da TLSA, em campo, revelam que o último levantamento feito pela concessionária encontrou dezessete proprietários para os lotes do assentamento, gerando a necessidade de se abrir novos processos de desapropriação.

Em nosso trabalho de campo, tivemos a oportunidade de entrevistar representantes das instituições responsáveis pelos processos de desapropriação no estado do Piauí. A única exceção foi a Setrans, cujo convênio com o DNIT encontrava-se vencido à época. A equipe de pesquisa do Ipea chegou a marcar uma reunião com a secretaria, mas esta foi desmarcada na véspera da visita.

Em nossa entrevista com as representantes do Incra, foi-nos esclarecido que a participação desta instituição nas desapropriações ocasionadas pelas obras da ferrovia Transnordestina na região, principalmente nas realizadas em comunidades quilombolas

e assentamentos rurais. O diálogo do Incra com as comunidades quilombolas da região tem sido feito por intermédio da FCP e da representação estadual do MPF. Esta tem pedido manifestações do Incra acerca de processos de desapropriação em terras quilombolas e assentamentos rurais, tudo feito em concomitância à obra da ferrovia. Segundo nossas entrevistadas, não houve consulta ao órgão por parte de nenhuma instituição ligada ao projeto da ferrovia antes de sua construção. Apenas este fato já nos aponta a não conformidade do empreendimento com suas respectivas licenças ambientais, as quais possuem como condicionalidade a consulta prévia a este tipo de órgão. Em relação aos processos de desapropriação, nossas entrevistadas afirmaram que a Setrans chegou ao Incra afirmando que o estado do Piauí tinha desapropriado áreas sob a responsabilidade deste órgão, ou seja, a União fora desapropriada pelo ente estadual. A partir disso, o Incra foi instado a organizar reuniões junto aos assentamentos rurais atingidos pela passagem do traçado da ferrovia para discutir questões relativas a compensações e valores de desapropriação. As negociações com a concessionária, o DNIT e a Setrans não avançaram para além dessas consultas às comunidades e aos assentamentos.

Um caso que nos chamou bastante atenção na visita ao Incra foi o do assentamento Betânia. Este fica localizado no município de Simplício Mendes e foi criado em 2002, contando com recursos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) para a criação de um projeto produtivo. Segundo nossas entrevistadas do Incra, o assentamento é atravessado pelo traçado da ferrovia bem no meio de sua área produtiva, tornando-o economicamente inviável. Segundo o Incra, o caso do assentamento Betânia não tem compensação, pois a passagem do traçado da ferrovia Transnordestina o inviabiliza por completo. Isso não impede a passagem da ferrovia, o que se discute é a desapropriação de outra área para a transferência do assentamento. A representação estadual do MPF está envolvida no caso.

Outra instituição envolvida durante o processo de desapropriação foi o Interpi. A instituição é responsável pelos assentamentos sob responsabilidade do estado. Segundo relatório da TLSA (2014), a concessionária não possuiu o termo de cessão e uso do assentamento Chapada dos Papagaios assinado, de modo que a autorização para dar início à execução nos 17,86 km de área não contínua fica impedida. O assentamento está localizado no lote 5 do trecho Trindade-Eliseu Martins, no município de campo Alegre do Fidalgo, sendo de responsabilidade do Interpi. Em entrevista com uma

funcionária do Interpi, a informação que nos foi passada é que o instituto realizou a identificação dos lotes e das famílias que serão afetadas, há cerca de quatro anos. Neste trabalho de levantamento de dados, o objetivo era avaliar o tamanho dos lotes a serem interceptados pelo traçado da ferrovia. O Interpi, nessa ocasião, reportou-se à Setrans, instituição que recebeu os estudos provenientes do levantamento. Ainda segundo nossa informante, o instituto de terras não encontrou nenhuma resistência para realizar o trabalho de delimitação do território. A representação estadual do MPF pediu informações do processo do assentamento Chapada dos Papagaios ao Interpi, e o órgão enviou os mesmos estudos e relatórios direcionados para a Setrans. Em outra ocasião, houve uma reunião com representantes da TLSA para saber o tipo de documento emitido pelo estado para estas famílias.

As famílias assentadas assinaram um contrato de concessão de direito real de uso, deste modo a terra continua sendo propriedade do estado, mas os assentados possuem o contrato, que funciona como um título de posse. Encontra-se em fase de elaboração o processo para substituir estes contratos por títulos definitivos. Este processo consiste em georreferenciar a área do assentamento e atualizar os dados cadastrais das famílias. É a partir desse ponto que o título definitivo de propriedade será emitido em nome dos assentados. A funcionária do Interpi não soube nos dar mais informações sobre o processo.

3.6.2 Ceará

Os trabalhos de desapropriação no estado do Ceará estão atrasados, restando ainda cerca de 20% das imissões de posse para a passagem do empreendimento.

Conforme informação obtida junto ao MT, o estado do Ceará optou estrategicamente por fazer um processo de desapropriação mais lento, para tentar assegurar a celeridade do processo em áreas já com imissão de posse sem novas judicializações. A intenção é fazer o processo de desapropriação de uma só vez, de modo a não desperdiçar tempo em redundâncias. Além disso, as frentes de obras no estado estão atrasadas, devido a problemas da TLSA na contratação de empreiteiras para a realização das obras.

3.6.3 Pernambuco

O processo de desapropriação no estado de Pernambuco encontra problemas nos lotes 8 e 9 do trecho Salgueiro-Porto de Suape. Nestes locais, o traçado da ferrovia está sendo planejado novamente, exigindo a abertura de novos processos de desapropriação.

Em setembro de 2014, a SDEC entrou com um pedido de aditivo financeiro ao contrato com o DNIT, tendo por objetivo a manutenção do contrato com uma empresa de consultoria que atua na parte de finalização dos laudos, ajuizamento das ações e auxílio a toda parte administrativa da secretaria, a qual não tem capacidade administrativa para realizar todos esses procedimentos. O pedido de aditivo foi negado pelo DNIT, devido à baixa qualidade do relatório apresentado pela SDEC. Em face disso, as atividades de campo foram suspensas em 16 de dezembro de 2014, pois o governo estadual não dispunha de recursos para a sua realização, que compreendia: acompanhamento dos processos nos fóruns, participação de audiências de conciliação, acompanhamento de perícia, elaboração e revisão de laudos expropriatórios e serviços correlatos. Entre fevereiro e março 2015 a SDEC apresentou outro relatório detalhando o emprego dos recursos, e então o DNIT procedeu a aprovação do aditivo. Segundo nossos entrevistados no DNIT, isso ilustra as dificuldades operacionais do processo de convênios com entes federados.

4 A QUESTÃO QUILOMBOLA E A FERROVIA TRANSNORDESTINA NA REGIÃO SUL DO PIAUÍ

Em nossas pesquisas sobre o caso da ferrovia Transnordestina, deparamo-nos com um alto nível de conflito envolvendo a concessionária TLSA e algumas comunidades quilombolas na região sul do estado do Piauí. Esta situação nos levou a analisar mais de perto o caso, coligindo notícias e informações acerca do litígio. Em maio de 2015, durante o trabalho de campo realizado no interior do estado, tivemos a oportunidade de visitar as comunidades de Contente e Barro Vermelho, ambas situadas no município de Paulistana. Estas comunidades estão localizadas uma ao lado da outra, sofrendo intervenções diretas pela passagem do traçado da ferrovia em seu território. Nesta parte do relatório, nos deteremos na descrição dos processos concernentes a estas comunidades, pois julgamos serem relevantes os fatos ali ocorridos, tendo em vista que provocaram impactos no cronograma de execução da obra e tensionamentos dos mecanismos jurídicos do Estado brasileiro.

As condicionalidades para a passagem da ferrovia em territórios ocupados por populações tradicionais estão especificadas nas licenças ambientais emitidas para as obras do empreendimento. Nestas condicionantes afirma-se a necessidade de consulta às instituições da burocracia federal que atuam junto a essas populações. No caso da questão quilombola, as instituições intervenientes são a FCP e o Inbra.

A FCP atua na coordenação de ações e no apoio às comunidades quilombolas, desenvolvendo ações com vistas a garantir a reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades. A FCP é instada a participar como órgão interveniente no processo de licenciamento ambiental pelo Ibama, opinando ao longo do processo, pois é uma instituição que não tem poder de decisão no licenciamento. A atuação da FCP é avaliar os impactos provocados por atividades ou empreendimentos em território quilombola, bem como o grau de adequação das medidas de mitigação dos impactos causados a esta população (Reis, 2014).

Segundo cartilha da própria FCP (*op. cit.*, 2014, p. 5), são considerados remanescentes de comunidades quilombolas grupos étnico-raciais que atendam a quatro critérios: autoatribuição, trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica sofrida. Em posse dos documentos necessários para pedir a abertura do processo de certificação, os membros da comunidade devem remetê-los à FCP. É a partir daí que o trabalho de certificação da comunidade quilombola se inicia.

A partir da certificação da comunidade, o Inbra, por meio do Decreto nº 4.887/2003, entra no processo para a realização de um relatório técnico de identificação e demarcação (RTID), a fim de proceder a regularização do território, cuja etapa final é a publicação do decreto de desapropriação por interesse social, o qual visa assegurar a propriedade coletiva das terras que servem à comunidade. Segundo nosso entrevistado da FCP, a porcentagem de comunidades que possuem um RTID é baixa, o que dificulta avaliar quais comunidades são afetadas por empreendimentos ao seu redor.

Esse baixo percentual de comunidades quilombolas com RTID cria problema práticos para aferir quais comunidades seriam afetadas pela passagem da ferrovia Transnordestina. Inicialmente, chegou à FCP o número de 49 comunidades quilombolas

no traçado da ferrovia. Como o governo federal não possuía a integralidade destes dados, coube ao empreendedor fazer as medições. A TLSA produziu um estudo avaliando a distância das comunidades em relação à faixa de domínio da ferrovia, de modo a serem consideradas apenas quatorze comunidades diretamente afetadas pela construção da ferrovia, sendo cinco no Piauí e nove em Pernambuco.

Segundo nosso entrevistado no MT, os problemas com os povos tradicionais são decorrentes da falta de limites – parâmetros – aos direitos desses povos, cujo princípio é o autorreconhecimento. Isso gera problemas quanto ao planejamento físico e financeiro da obra. A sugestão dada para a resolução desse problema é que haja uma melhor regulamentação dos direitos dos povos tradicionais, a fim de evitar problemas em projetos de infraestrutura futuros.

A obra da ferrovia Transnordestina chegou às comunidades de Contente e Barro Vermelho no início de 2011 e, de acordo com Jucélia Carvalho Xavier – uma das representantes da Associação Quilombola da Comunidade Contente –, a empresa entrou nas terras da comunidade sem aviso ou autorização dos residentes. Existem diversas reclamações por parte dos moradores acerca do desrespeito de funcionários da TLSA, que tomavam as negociações com a comunidade como fator de atraso para o andamento de seus trabalhos. Este é o panorama encontrado em diversas fontes acerca da relação da TLSA com a questão quilombola na região sul do Piauí.

Segundo a FCP, foi por meio da atuação da Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (Conaq) que a fundação soube dos processos conflituosos envolvendo comunidades quilombolas e a concessionária da ferrovia Transnordestina no sul do Piauí. A partir deste ponto, a FCP passou a atuar com mais atenção em relação a esses conflitos.

Quanto às comunidades de Contente e Barro Vermelho, seu histórico com as instituições federais responsáveis pela questão quilombola é o que segue: em 2010 foi aberto o processo da comunidade Contente junto à FCP, e em 2011 o processo da comunidade foi aberto no Incra. O processo chegou a esta instituição por meio da Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí (Cecoq). A comunidade de Barro Vermelho teve processo aberto na FCP em 2012; no Incra, o processo foi aberto dois anos depois, em 2014.

A percepção das comunidades sobre as obras da ferrovia Transnordestina é bastante problemática, devido ao início das relações com a concessionária e as respectivas empreiteiras que atuaram e atuam no lote 6 do trecho Trindade-Eliseu Martins. Em nosso trabalho de campo, verificamos que o estágio das obras dentro das comunidades está bastante avançado. Ali foram feitos cortes, aterros e obras de arte especiais. O traçado da ferrovia corta as duas comunidades ao meio, separando as roças e a fonte de água para os animais com um aterro de 7 m de altura. Por conta do terreno rochoso no traçado da ferrovia, houve necessidade de se fazer explosões, as quais, segundo nossos entrevistados da comunidade, provocaram rachaduras nas casas.

A relação dos funcionários da TLSA com os moradores é, por vezes, rude e conflituosa. O caso nos foi narrado por um morador da comunidade de Contente, e ocorreu uma semana antes da visita da equipe de pesquisa do Ipea à comunidade:

ele falou que a gente nunca empatou a Transnordestina passar na comunidade. A gente quer pelo menos o nosso reconhecimento, os nossos direitos. Que nós tendo os nossos direitos, ela pode passar hoje, não temos nada a ver. O Oriosvaldo chegou falar, quinta-feira, para gente, que eu achei... Até depois eu peguei e fiquei imaginando que podia até me punir, porque ele chegou dizendo que daqui há dois ou três meses... Dois a três meses, a Via Magna passa aqui, ou que queira, ou que não queira. Nem que seja com a Polícia Civil, o governo federal, com a Polícia Federal, passa aqui. Aí eu não lembrei na hora, porque eram várias coisas, eu podia ter falado: “Cadê? Qual foi o dia que nós impedimos de vocês passarem? Nós queremos as nossas partes”. Vamos dizer, tem casa bem aqui na comunidade, e na outra comunidade de Barro Vermelho, que os moradores estão esperando, qualquer hora, a casa cair por cima. Por quê? Por causa da Transnordestina. Eles falaram que não é, diz que é por causa disso, daquilo, vai fazer ainda... Como que é? Vai fazer uma vistoria nas casas para ver. Nas casas, para ver se foram danos da Transnordestina. Mas foi, porque eu estou com 46 anos, que eu moro aqui na comunidade, que eu nasci e me criei aqui, e as casas quebravam, rachavam, mas não é desse tanto, não. E hoje, em Contente, nós temos 43, 44 residências.... Pode ser até mais disso aí... E você pode caçar, nelas todas que não tem nenhuma que não é quebrada. Aí quebraram casa, quebraram cisterna, é tudo. E eles dizem que não são eles, não é culpa deles (Paulistana, Piauí, 9/5/2015).

As comunidades quilombolas perceberam a morosidade do processo de desapropriação em relação aos valores e às compensações, e resolveram atuar de maneira incisiva sobre o problema. Em 15 de maio de 2012 – Dia das Mães – durante o I Encontro Estadual de Mulheres Quilombolas, ocorrido na cidade de Paulistana, no Piauí, fechou-se a via de tráfego das máquinas da construtora Odebrecht, empresa que

realizava as obras na região. A via foi reaberta apenas dois meses depois, após negociação entre o movimento quilombola, o governo federal, a FCP e a TLSA. É a partir daí que a comunidade entrou no mapa de ações da FCP e do empreendedor para compensações e elaboração de um PBA específico para as comunidades quilombolas da região.

Como as negociações não avançaram, o movimento quilombola fez outra intervenção no dia 8 de março de 2013 – Dia Internacional da Mulher – durante a Jornada de Lutas das Mulheres Camponesas no Piauí. Na ocasião, as mulheres ocuparam o canteiro de obras da construtora Odebrecht (Nascimento, 2013). O movimento reivindicava a revisão dos valores pagos durante os processos de desapropriação. A primeira ida da FCP à comunidade de Contente ocorreu apenas em 2013, depois de todos estes conflitos narrados.³⁹

O termo de compromisso da TLSA com a FCP para mitigar os impactos da obra sobre as populações quilombolas da região começou a ser montado após esses conflitos. Este termo foi resultado da negociação entre a TLSA e a FCP, com mediação da Sepac. Em essência, o documento funciona como um termo de ajuste de conduta (TAC). O termo de Compromisso foi uma solução encontrada para a resolução da questão quilombola no Piauí, porém, atrasos na sua implementação comprometem os acordos firmados entre as comunidades quilombolas, as instituições do governo federal e a TLSA.

De acordo com nosso informante na FCP, o empreendedor prefere começar a obra e ir ajustando as questões socioambientais ao longo do processo de construção do empreendimento. Isto fere diretamente a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Decreto Presidencial nº 5.051/2004, os quais postulam a necessidade de consulta prévia a populações tradicionais acerca de qualquer intervenção em seu território.

39. Quanto a esse ativismo de gênero das comunidades quilombolas, a fala da liderança Jucélia Xavier é impactante: "essa mobilização toda da gente, isso foi através das reuniões que a gente participa, né? E também, mostrar um meio de dizer para eles que as mulheres também têm poder, né? Porque às vezes... Eles às vezes, uns pensam, por ser mulher, não sabe do que a mulher é capaz. E nós mulheres, estando organizadas, é capaz de qualquer coisa. Uma sozinha, não resolve. Mas através do mutirão, da força, porque a união que faz a força. Mostrar para esse povo do que a gente é capaz" (Paulistana, Piauí, 9/5/2015).

Diversos alertas sobre a questão quilombola podem ser encontrados em relatórios técnicos do Ibama, que expõem “atropelos” no processo de negociação com as comunidades. Isto está parcialmente descrito no Parecer nº 02001.000647/2015-41, de Cotra/Ibama. O principal problema é o descumprimento dos prazos especificados pelo Ibama para a realização das consultas e do termo de compromisso entre a FCP e a TLSA para a efetivação das compensações às comunidades quilombolas de Contente e Barro Vermelho.

Quanto às reivindicações das comunidades quilombolas, no geral, elas são muito variadas, abarcando uma série de itens não concernentes aos impactos da obra na comunidade. Isto ocorre, segundo nosso entrevistado na FCP, porque as políticas estatais não chegam a essas populações, então as comunidades se valem da chegada da obra para realizar demandas. Gera-se uma grande mistura de atribuições entre o governo federal e o empreendedor quanto às compensações. A FCP atua no sentido de atenuar os conflitos, dando direcionamentos mais razoáveis para as reivindicações, de modo a fazer com que as medidas de compensação se relacionem prioritariamente ao empreendimento em questão. Em vista disso, segundo nosso entrevistado da FCP, eventualmente, os empreendimentos podem levar melhorias para as comunidades, tais como instalações mais adequadas, acessos e programas sociais.

Entretanto, o distanciamento da FCP é sentido pelas comunidades. A última visita da instituição ao local foi em julho de 2014, quando, em conjunto com a concessionária, foi apresentado o PBA para as comunidades, o qual foi rejeitado pelos quilombolas, por estes não se sentirem contemplados na primeira versão do documento. O PBA reelaborado pela TLSA e a FCP não tinha sido aprovado em audiência junto às comunidades até o fechamento deste relatório, o que gera muita insegurança sobre a efetivação das compensações. As únicas instituições atuantes junto às comunidades são: a Cecoq e a Associação de Assessoria Técnica Popular em Direitos Humanos – Coletivo Antônia Flor.

Esse distanciamento da FCP apenas acirra os ânimos na relação entre as comunidades e a concessionária. A fala dos moradores é reveladora do grau de tensão provocado pela passagem de operários e máquinas em seu território. Quanto às obras:

estão suspensas. E na hora que entrar, a negada corre é rente. Corre mesmo, e bota para correr. Ninguém aqui dá moleza para eles não. Na outra semana, eu descí para minha roça, onde foi destruída, que a gente plantou um pedacinho que ficou lá, tinha uns fazendo a demarcação. Eu

perguntei: “você está fazendo isso aí, marcação para o lado de dentro da empresa...”. Eu digo: “mas por quê?”, “porque nós vamos trabalhar”. Eu digo: “não é só assim não, filho. Não é só assim”. Aí ele disse: “a senhora sabe onde é o canteiro?”, eu falei: “sei”, “a senhora tem que ir lá conversar com o chefe”. Eu digo: “olha, me respeite. Saiba falar comigo”. Eu sozinha. Eram quatro homens. “respeite-me. Saiba falar comigo. Porque eu não tenho obrigação de ir a canteiro não. Ele, se quiser, que venha a mim”. Para isso aí, o chefe veio na minha casa, quinta-feira. E não ficou nada decidido. “E vocês são simples empregados. Saiba respeitar as pessoas”. E desci para roça. Quando eu voltei, eles estavam na saída daqui de Barro Vermelho. Quando eles me viram, olha, perna para que te quero... Foram embora. Só fizeram essa marcação aí, pronto, não marcou mais lugar nenhum. E aqui, na hora que vai, não importo, não. Pode ser quem for. Eu digo: “eu não tenho obrigação de ir a canteiro não, moço”. Dividiram uma parte para lá, outra para cá. Não tem como. A gente está indo atrás das passagens também, para ver como que fica isso aí (Paulistana, Piauí, 9/5/2015).

As únicas compensações realizadas, até o momento, na comunidade Contente foram: a reconstrução de quatro casas que estavam dentro da faixa de domínio da ferrovia; e a construção de uma nova Casa de Mel, a qual ficou separada da comunidade pela passagem da ferrovia.

Os moradores das comunidades sabem que o processo de desapropriação não é responsabilidade da TLSA, por isso realizaram denúncias junto à Secretaria de Políticas de Integração Racial (Sepir) e à Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Após estas denúncias, o MPF visitou a comunidade de Contente em 2014, intermediando negociações junto ao DNIT.

Em conversa por telefone com a liderança quilombola no estado do Piauí, Antônio Bispo, ligado à CECOQ, nos foram passadas as críticas à atuação do governo federal na condução das questões quilombolas na região sul do estado. Segundo Bispo, as ações compensatórias realizadas pela TLSA até o momento são insignificantes ante o impacto da obra nas comunidades. Se a consulta acerca do PBA não ocorrer junto às comunidades, o movimento irá endurecer suas ações, provocando novas paralisações na obra. Contente é foco de forças de resistência em torno da questão quilombola no estado do Piauí; se os problemas das compensações não forem resolvidos, a obra nas comunidades ficará parada, nos relatou o entrevistado.

O caso das comunidades de Contente e Barro Vermelho é flagrante da falta de trato de setores da burocracia do Estado brasileiro com a sociedade civil. Há diversas

irregularidades na fase prévia do empreendimento, desrespeito a direitos humanos e ameaça ao modo de vida daquelas populações. Ficou clara, em nossa conversa com as lideranças das comunidades, que não há oposição à passagem da ferrovia; os danos causados não podem ser recuperados, e a ferrovia não irá mudar seu traçado. O que os moradores anseiam é que seus direitos sejam respeitados e suas compensações, efetivadas, de modo a contemplar as comunidades. Recentemente, entidades assinaram uma carta aberta à sociedade brasileira nas redes sociais apontando os principais problemas relacionados às comunidades quilombolas na região sul do Piauí.⁴⁰

A não atenção a esse caso pelas instituições públicas gerou complicações para a passagem da obra no território dos quilombolas. Esta só será retomada se houver compromissos firmados entre a FCP, a concessionária e as comunidades, o que parece distante de acontecer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da ferrovia Transnordestina é fundamental para aumentar o fluxo de exportações do interior do Nordeste brasileiro. A operação de uma ferrovia de classe mundial pode trazer desenvolvimento econômico e social para a região, promovendo a criação de empregos diretos e indiretos. O processo de implantação de um projeto desse porte é cercado de dificuldades, relacionadas a questões ambientais, sociais, econômicas, regulatórias e de coordenação entre entes da administração pública e iniciativa privada. Pelo secular projeto da ferrovia Transnordestina e sua nova concepção ferroviária, entendemos ser esta uma obra importante para o país, requerendo cuidados para sua melhor execução.

Hirschman (1967) desenvolveu a tese de que grandes projetos devem ter algumas de suas características não reveladas para que possam ser realizados – é a chamada mão escondida (*hiding hand*), que consiste num meio de “induzir a ação através do erro”, sendo o erro uma subestimação dos custos e das dificuldades do projeto. Características

40. Disponível em: <https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=897431440323701&id=781264405273739&fref=fb&pnref=story>. Acesso em: 25 ago. 2015.

de engenharia, preço do empreendimento e seus respectivos impactos ambientais são escondidos ou não conhecidos, de modo a favorecer a execução do projeto.

O caso da ferrovia Transnordestina é um desses projetos desenvolvimentistas com poucas informações disponibilizadas: fraco planejamento da estrutura de execução do projeto, com poucos estudos de engenharia; estudos de impactos socioambientais realizados junto à implantação; custo imprevisível; e desrespeito aos direitos de povos tradicionais são algumas das marcas da obra.

Para Hirschman (1967, p. 29), a criatividade é um elemento essencial que subjaz ao princípio da mão escondida. Segundo ele, a resolução de problemas decorrentes da implementação do projeto requer criatividade, gerando soluções e novos benefícios imprevistos. Flyvbjerg e Sustain (2015) criticam o mão escondida, afirmando ser esta uma ideia muito benevolente à execução de projetos de infraestrutura. Esconder dificuldades iniciais é uma política ruim para a implementação de obras com um alto grau de dificuldade. Como oposição ao princípio de Hirschman, Flyvbjerg e Sustain (2015, p. 3) cunharam o conceito mão invisível maléfica (*malevolent hiding hand*), aquela que “esconde não apenas os obstáculos e dificuldades iniciais, mas também bloqueia a própria criatividade” requerida para solucionar os problemas do projeto. A pesquisa conduzida pelos autores numa ampla base de dados apontou que os benefícios dos projetos analisados não ultrapassam seus custos de implementação, o contrário do que foi afirmado pelo princípio de Hirschman (Flyvbjerg e Sustain, 2015, p. 8). Desse modo, os autores atentam para a necessidade de uma análise detalhada na fase de elaboração de projetos de infraestrutura, tal como no caso da ferrovia Transnordestina, evitando-se o desperdício de recursos públicos por falta de informações acerca da obra.

Com base nessa discussão teórica, foram formuladas duas perguntas para orientar a realização desta pesquisa: *i)* quais fatores constrangeram o ritmo de execução do projeto e majoraram os seus custos?; e *ii)* quais as inovações institucionais criadas para a superação dos constrangimentos? A seguir respondemos a estas perguntas de maneira sintética, recuperando os principais achados da pesquisa.

O modelo adotado de parceria entre o Estado e a iniciativa privada para a construção da Transnordestina é uma das dificuldades. A concessão da construção da ferrovia à iniciativa privada baseou-se na premissa de que os mecanismos de mercado

seriam superiores, em termos de eficiência, aos processos de seleção de empreiteiras feitos pela administração pública. Isto deveria culminar na desoneração dos cofres públicos e na entrega da obra no prazo inicial contratado, ou seja, em 2010. Fato é que a ferrovia não foi entregue no prazo, e o custo inicialmente previsto para o projeto foi em muito excedido. Os motivos disto estão relacionados, principalmente, a marcos contratuais deficientes, com obrigações desequilibradas entre União e concessionário.

O não estabelecimento de regras contratuais condizentes com o tamanho do investimento criou ruídos na relação entre a agência reguladora e a concessionária responsável pela obra. A construção da ferrovia Transnordestina foi iniciada fora de um marco jurídico claro, com obrigações e prazos mal definidos. A nosso ver, iniciar a implantação da ferrovia sob contrato de concessão assinado na década de 1990 prejudicou o ritmo de execução do empreendimento. Com o novo contrato, de início de 2014, com prazos e metas estabelecidos para a construção da ferrovia, a questão contratual está mais bem encaminhada.⁴¹

A falta de um traçado definido para a implantação da obra em 2006, época em que foi lançada, assim como a elaboração de estudos de engenharia concomitantes ao processo de construção do empreendimento atrasaram o seu cronograma de conclusão, assim como elevou seus custos. A maior parte dos estudos ambientais e de engenharia foi feita entre 2008 e 2009. Este estudo de caso apontou a deficiência dos mecanismos de planejamento, com a execução física do projeto ocorrendo em conjunto com a sua formulação. Esta informação nos fez questionar o porquê de a iniciativa privada investir num empreendimento sem projeto prévio. A resposta a esta questão está na garantia de financiamento dada pelo governo federal para a conclusão do empreendimento, que desobriga a concessionária de maiores preocupações com o custo da obra ou com a sua viabilidade econômico-financeira. Caso o projeto da ferrovia Transnordestina tivesse sido bem formulado no início, a própria TLSA teria interesse em concluir a obra prontamente, a fim de começar a auferir a receita dos serviços de transporte ferroviário. Pelo desenvolvimento do projeto ao longo dos anos, a TLSA obtém seus lucros por meio da gestão da obra, recebendo recursos dos diversos financiamentos e da contratação das

41. Após o término desta pesquisa, nos deparamos com a informação de que a TLSA e a ANTT estabelecerão novos prazos para a conclusão da ferrovia Transnordestina, pois a obra está atrasada em relação aos prazos do contrato assinado em 2014, entre a União e a concessionária.

obras. Os objetivos da concessionária estão voltados para o gerenciamento da obra, quando deveria ser a operação da ferrovia.

O fluxo de financiamento do empreendimento foi bastante problemático ao longo de sua implantação, pois demandou uma forte coordenação entre diversas instituições com rotinas burocráticas e normatividades bastante diferentes entre si, o que gerou descontinuidade no repasse de financiamentos para a concessionária da obra. Segundo a ANTT, a engenharia financeira da ferrovia foi um de seus grandes problemas, gerando atrasos na execução do investimento. Ao mesmo tempo, temos que o funcionamento das instituições financiadoras é pautado por princípios normativos conhecidos publicamente. Segundo as colocações do TCU, houve descumprimento de regras mínimas para a obtenção do financiamento, o que coloca a TLSA como participante ativa nos atrasos relativos à liberação de financiamentos.

O novo contrato de concessão da ferrovia Transnordestina, assinado em 2014 entre a ANTT e a TLSA, minimiza os problemas de repasse de recursos pelas instituições financiadoras. Uma inovação institucional foi criada para a solução deste problema: a Valec assumiu a responsabilidade dos repasses em caso de não ser possível fazê-los pelo Finor e pelo FDNE.

O desrespeito a direitos trabalhistas também impactou no cronograma de execução da obra, ocorrendo diversas greves durante o tempo de implantação da ferrovia. As reivindicações trabalhistas estavam geralmente associadas a reajuste salarial e condições dignas de trabalho. A mudança de empreiteiras durante a execução do projeto deixou passivos trabalhistas a serem resolvidos pela TLSA, resultando em prejuízos para os trabalhadores afetados.

O processo de licenciamento ambiental da ferrovia Transnordestina é bastante complexo, tendo mais de seis processos abertos junto ao Ibama relativos aos diferentes lotes ao longo do traçado do empreendimento. Os trechos compreendidos entre Salgueiro-Trindade e Salgueiro-Missão Velha contavam projetos de engenharia elaborados pelo DNIT, o que acelerou o processo de emissão das licenças. A maior parte das LIs foi obtida pela TLSA entre de 2008 e 2009, ou seja, após o início da construção da ferrovia, em 2006. Os estudos ambientais elaborados sob a responsabilidade da TLSA, compreendendo EIA e RIMA, tiveram de ser atualizados, pois os iniciais não

contemplavam diretrizes mínimas do Ibama. O Ibama relatou diversos problemas quanto ao descumprimento de condicionantes de licenças por parte da TLSA: supressão de vegetação sem a observação de procedimentos constantes na autorização de supressão vegetal (ASV); uso de jazidas fora da faixa de domínio da ferrovia; e a deposição de material sobre áreas de APPs – ações caracterizadas pelo Ibama como graves infrações às especificações do processo de licenciamento ambiental. Isso tende a ser agravado levando-se em consideração que a fiscalização do órgão é feita de maneira amostral, podendo ter ocorrido situações semelhantes em outros trechos da ferrovia. Diante disso, o órgão licenciador sugeriu, por vezes, a paralisação das obras até que os problemas fossem solucionados. O descumprimento das condicionantes contidas nas licenças ambientais tem impactado trechos específicos do traçado da ferrovia, necessitando de maior atenção dos órgãos públicos e da concessionária para a sua resolução.

As desapropriações ainda permanecem como um dos principais problemas da ferrovia, devido às características socioeconômicas da região por onde o traçado passa. O baixo valor pago pelas desapropriações, somado a uma má gestão do processo junto à sociedade civil, gera impedimentos e atrasos constantes na obra, correndo-se o risco de elevar o custo do projeto e postergar seu prazo de entrega. Os convênios firmados entre o DNIT e as secretarias de infraestrutura estaduais teriam a função de aproximar a burocracia federal dos aspectos socioeconômicos das regiões afetadas, mas isto não ocorreu. A realidade socioeconômica dos moradores da região afetados pelo traçado da ferrovia não foi levada em consideração pelas instituições mais próximas do contexto local, de modo que houve muitos problemas quanto aos valores pagos pelas desapropriações.

A inovação institucional dos mutirões jurídicos acelerou o processo de desapropriação, que conta, atualmente, com 80% de imissão de posse realizada. Por ser uma obra linear, o número de processos é grande, exigindo celeridade dos judiciários estaduais. Porém, esta rapidez é difícil de se obter, devido ao tamanho das comarcas onde estão os processos.

A fase de consulta prévia a órgãos como Incra, Funai e FCP não ocorreu conforme previsto pelas licenças ambientais, sendo feitas em concomitância com as obras da ferrovia. Isto gerou complicações ao processo de desapropriação. Nesse sentido, as instituições com que tivemos contato reclamaram do fato de não terem sido consultadas na fase prévia do empreendimento. Esta deve ser uma preocupação

constante do Estado brasileiro na realização de suas obras de infraestrutura, que, em função de seu grande porte, impactam a vida de milhares de pessoas.

Quanto ao trato com a sociedade civil, permanece o relato do amplo descontentamento da população atingida pelo traçado da ferrovia, o que gera complicações para a continuidade da obra em alguns lotes. A falta de atenção a populações tradicionais é outro traço marcante, seja por parte da administração pública federal, seja por parte da concessionária responsável pela obra. Além de gerar atrasos para o avanço físico do empreendimento, esta relação conflituosa com a sociedade civil mostra o grau de dificuldade do Estado brasileiro em assegurar os direitos das populações tradicionais. O caso das comunidades quilombolas na região sul do Piauí é emblemático do desrespeito a convenções internacionais e a própria legislação brasileira no trato do Estado com populações tradicionais. A não observação a seus direitos pode resultar em mais atrasos e conflitos para as obras da ferrovia Transnordestina.

O termo de compromisso assinado entre a FCP e a TLSA estabelecendo as compensações relativas às desapropriações junto às comunidades quilombolas deveria configurar como um avanço institucional do governo federal no reconhecimento dos direitos desta população. Porém, a falta de consulta e o distanciamento da FCP junto a estas comunidades têm dificultado a passagem da ferrovia sobre os territórios quilombolas.

A implementação da ferrovia Transnordestina é um processo complexo que envolve diversas instituições públicas e privadas em um formato de concessão *sui generis*. A área interceptada pelo traçado da linha férrea conta com altos índices de desigualdade social, o que requer atenção do governo federal no respeito aos direitos dos habitantes do interior nordestino.

O princípio da mão escondida de Hirschman parece não ter atuado em favor do projeto da ferrovia Transnordestina, pelo contrário, o não conhecimento das dificuldades de implementação estendeu seu prazo de conclusão assim como elevou seu custo financeiro, social e ambiental. Ainda que a implantação da ferrovia Transnordestina seja complexa e de difícil realização, quando em operação, irá movimentar inúmeras toneladas de carga pelo interior nordestino, de modo a potencializar a economia da região. Assim, ela poderá compensar parte de seus custos de construção e servir para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE. **Contrato de concessão para exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na malha Nordeste por intermédio da ANTT e da TLSA, nos trechos Missão Velha – Salgueiro, Salgueiro – Trindade, Trindade – Eliseu Martins, Salgueiro – Porto de Suape e Missão Velha – Porto de Pecém.** Brasília: ANTT, 2014a.

_____. **Acompanhamento das concessões ferroviárias:** relatório anual. Brasília: ANTT; GEROF; SUFER, 2014b.

ANTT QUESTIONA obras da Transnordestina. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3955108/antt-questiona-obras-da-transnordestina>>.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Contrato de concessão celebrado entre a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, e a Companhia Ferroviária do Nordeste, para a exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na malha Nordeste.** Brasília: MT, 1997.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de aceleração do crescimento.** Brasília: MP, 2007.

_____. Portaria Interministerial nº 4, de 31 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 35, 4 jan. 2010a. Seção 1. Disponível em: <<http://goo.gl/C0Vx5h>>.

_____. Relatório de Auditoria de Natureza Operacional TC-002.215/2010-.1. Brasília, 8 set. 2010b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/hk3ghq8>>.

_____. Reunião nº 1.225/2014 da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Brasília: Detaq/Câmara dos Deputados, 25 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1225/14>>.

CAMAROTTO, M. Trabalhadores mantêm greve em trecho da Transnordestina no CE. **Valor Econômico**, São Paulo, 6 dez. 2011. Disponível em: <<http://ww.portalvalor.com.br/brasil/1125726/trabalhadores-mantem-greve-em-trecho-da-transnordestina-no-ce>>.

CAMPOS NETO, C. A. S. **Investimentos na infraestrutura de transportes:** avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016. 2014. Brasília: Ipea, 2014. (Texto de Discussão, n. 2014)

CFN – COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE. **Relatório de impacto ambiental:** trecho 3: Missão Velha/CE a Pecém/CE. São Paulo: Arcadis Tetraplan; CFN, ago. 2008.

COELHO, L. Greve paralisa obra da Transnordestina no Piauí. **Estadão**, São Paulo, 17 de julho de 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,greve-paralisa-obra-da-transnordestina-no-piaui-imp-,901251>>.

CONCILIAÇÃO encerra greve dos trabalhadores da ferrovia Transnordestina. **TRT Piauí Notícias**, Teresina, 21 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.trt22.jus.br/portal/noticias/conciliacao-encerra-greva-dos-trabalhadores-da-ferrovia-transnordestina>>.

CSNTENTA destravar a Transnordestina. **Valor econômico**, São Paulo, 10 maio 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4000460/csn-tenta-destravar-transnordestina>>.

DNIT – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Relatório de impacto ambiental**: ferrovia transnordestina. Brasília: DNIT, dez. 2004.

FLYVBJERG, B. *et al.* **Megaprojects and risk: an anatomy of ambition**. New York: United Kingdom; Cambridge: University Press, 2003.

FLYVBJERG, B.; SUSTEIN, C. **The principle of the malevolent hiding hand; or, the planning fallacy writ large**. Forthcoming in *Social Research*, 2015.

GOMIDE, A. Condicionantes institucionais à execução de projetos de infraestrutura: uma nota de pesquisa. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 7, jan./jul. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6791/1/BAPI_n7_condicionantes.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

HIRSCHMAN, A. **Development projects observed**. Washington: Brookings Institution, 1967.

JUSTOS, P.; CANÇADO, P. No Piauí, a nova fronteira do minério. **Estadão**, São Paulo, 16 abr. 2009. (Economia e negócios). Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,no-piaui-a-nova-fronteira-do-minerio,355449>>.

MACIEL JÚNIOR, A. **Requalificação de ativo público em obsolescência tecnológica: a ferrovia tronco centro de Pernambuco**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

MEDINA, H. Investimento não atinge 40% do acertado com FMI. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 fev. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1902200607.htm>>.

MPF ACOMPANHA perícia realizada nas obras da Ferrovia Transnordestina. **MPF Pernambuco Notícias**, 13 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/Ascom/Noticias/2012/MPF-acompanha-pericia-realizada-nas-obras-da-Ferrovia-Transnordestina>>.

NASCIMENTO, F. Integrantes do MPA e Quilombolas fazem ocupação no canteiro de obras da Odebrecht em Paulistana. **Redação 180 graus**, Paulistana, 8 mar. 2013. Disponível em: <<http://180graus.com/paulistana/integrantes-do-mpa-e-quilombolas-fazem-ocupacao-no-canteiro-de-obras-da-odebrecht-em-paulistana>>.

PERNAMBUCO. **A ferrovia sertaneja**: proposta para implantação. Recife. Pernambuco: Idep, 1982.

PINTO, E. **História de uma estrada-de-ferro no Nordeste**. São Paulo: José Olympio, 1949.

REIS, A. **Cartilha comunidades quilombolas no processo de licenciamento ambiental**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2014.

SANTOS, J. **Gestão de projetos de infraestrutura ferroviária: a dinâmica das ações preliminares**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SOUSA, M. S. (Org.). Critérios para indenização em processos de desapropriação de imóveis rurais: os casos de desapropriação por declaração de utilidade pública – ferrovia Transnordestina e Parque Nacional Serra da Capivara e de desapropriação-sanção no Estado do Piauí. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. **Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos/Ministério da Justiça, 2013. v. 1.

TLSA – TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S/A. **Relatório mensal de acompanhamento de obras**. Fortaleza: TLSA, 2014.

ZANETTINI, P. **Programa de diagnóstico, prospecção, resgate e monitoramento arqueológico Ferrovia Transnordestina: Trecho Missão Velha – Porto de Pecém Estado do Ceará**. São Paulo: Zanettini Arqueologia, 2008.

ZANETTINI, P.; WICHERS, C. **Ferrovia Transnordestina – Programa de Educação Patrimonial**: material do multiplicador polo Brejo Santo. São Paulo: Zanettini Arqueologia, 2013.

SIGLAS

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

APA – Área de proteção ambiental

APP – Área de preservação permanente

ASV – Autorização de supressão vegetal

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Cecoq – Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas - Piauí

CFN – Companhia Ferroviária do Nordeste

CGTMO – Coordenação-Geral de Transporte, Mineração e Obras Cíveis do Ibama

Conaq – Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas

Cotra – Coordenação de Transporte do Ibama

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional S.A.

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce S.A.

Dilic – Divisão de Licenciamento Ambiental do Ibama

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes Terrestres

DUP – declaração de utilidade pública

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FCA – Ferrovia Centro-Atlântica S.A.

FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

Finor – Fundo de Investimento do Nordeste

FMI – Fundo Monetário Internacional

FTL – Ferrovia Transnordestina Logística S.A.

Funai – Fundação Nacional do Índio

Geipot – Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Incra – Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária

Interpi – Instituto de Terras do Piauí

Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LI – Licença de instalação

LO – Licença de operação

LTCPE – Linha Tronco Centro de Pernambuco

Matopiba – Cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia

Metrofor – Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MT – Ministério dos Transportes

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBA – Plano Básico Ambiental

PGE – Procuradoria Geral Estadual

PND – Programa Nacional de Desestatização

PPI – Projeto Piloto de Investimento

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

Rima – Relatório de Impacto Ambiental

SDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco

SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Seges/MT – Secretaria de Gestão dos Programas de Transporte do Ministério dos Transportes

Seinfra – Secretaria de Infraestrutura do Estado do Piauí

Sepac – Secretaria Executiva do Programa de Aceleração do Crescimento

Sepir – Secretaria de Políticas de Integração Racial

Setrans-PI – Secretaria de Transportes do Estado do Piauí

SFAT – Secretaria de Fomento para Ações de Transportes Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Sufer – Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas

TAC – termo de ajuste de conduta

TCU – Tribunal de Contas da União

TLSA – Transnordestina Logística S.A.

TUP – Terminal Portuário de Uso Privado

Valec – Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bianca Ramos Fonseca de Sousa (estagiária)

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

