

VIABILIDADE AMBIENTAL DE INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES TERRESTRES NA AMAZÔNIA



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA
JUNHO 2021

Infraestrutura em quantidade e de qualidade reduz os custos de produção e provisão de serviços básicos à população, gerando crescimento econômico e qualidade de vida. Em um cenário pós-Covid, isso é particularmente relevante. Para tanto, é necessário que os projetos de infraestrutura sejam suficientemente robustos, garantindo um tratamento adequado aos seus potenciais impactos socioambientais e, conseqüentemente, trazendo segurança aos investidores. Segundo estudo recente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, haveria, de acordo com dados oficiais, mais de 7 mil obras paradas no país.¹

O governo brasileiro pretende implementar um grande portfólio de empreendimentos de infraestrutura, alguns desses projetos localizados na Amazônia. Conseqüentemente, a mensuração dos riscos socioambientais e a identificação de oportunidades para evitá-los ou mitigá-los é extremamente relevante. Esses projetos devem estar alinhados a um planejamento estatal de longo prazo e sem prejuízo da estruturação de procedimentos e de critérios para análise de pré-viabilidade.² Além disso, é necessário que outros estudos que avaliam, de maneira mais aprofundada, a viabilidade socioambiental dos projetos – em especial os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) –, sejam realizados no contexto de procedimentos transparentes e bem definidos, que potencializem as respectivas capacidades de diagnóstico, de proposição de soluções e de mitigação de riscos.

Em publicações recentes, pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) abordaram a qualidade do processo decisório do setor de infraestrutura, com referência aos EVTEA e ao EIA, à fase de planejamento de projetos,³ à forma de definição das áreas de influência desses projetos⁴ e, dentre outros pontos, à oportunidade de regulamentação dos EVTEA pelo projeto de uma nova Lei de Concessões, em tramitação no Congresso Nacional.^{5,6} Mais recentemente, com o advento da Nova Lei de Licitações, o CPI/PUC-Rio também se manifestou sugerindo a regulamentação da nova lei para incluir a fase de pré-viabilidade em projetos de infraestrutura e para esclarecer a forma como o sequenciamento entre EVTEA e EIA deve ocorrer.⁷

Neste documento,⁸ pesquisadores do CPI/PUC-Rio (i) identificam e analisam as principais etapas do ciclo de vida de projetos de infraestrutura terrestre de concessões federais na Amazônia Legal;⁹ (ii) identificam as falhas na fase de viabilidade dos projetos analisados e (iii) propõem recomendações para aprimorar a definição dos procedimentos relacionados a essa fase e para aumentar a transparência do setor de transportes terrestres.

PRINCIPAIS ACHADOS

A análise de 14 grandes projetos de infraestrutura mostra que há 3 questões importantes quanto ao protocolo de discussão sobre empreendimentos de infraestrutura de transportes terrestres na Amazônia. Essas questões aumentam a incerteza sobre o processo, não apenas aumentando o risco ambiental, mas também comprometendo a qualidade da análise de viabilidade, a atratividade de empresas éticas e a execução dos projetos.

- **INDEFINIÇÃO PROCEDIMENTAL**

Falta clareza na ordem das etapas que um projeto deve cumprir durante o seu ciclo de vida.

Em especial, não há regras procedimentais claras para a fase de viabilidade das concessões federais de ferrovias e de rodovias.

- **FALTA DE SEQUENCIAMENTO - PRECEDÊNCIA TEMPORAL E CORRELAÇÃO LÓGICA - ENTRE EVTEA E EIA**

Verificou-se a ausência de qualquer norma que obrigue a elaboração de EVTEA antes do EIA. Considerando o escopo dos EVTEA, estes deveriam ser elaborados na abertura da fase de viabilidade e antes do EIA. Além disso, a indefinição do momento de elaboração dos EVTEA impede a antecipação da análise de questões socioambientais para fases anteriores ao licenciamento ambiental. Isso proporcionaria que os projetos chegassem à fase de implementação mais robustos e com maior qualidade.

- **FALTA DE TRANSPARÊNCIA**

57% dos principais documentos e informações sobre concessões federais rodoviárias e ferroviárias na Amazônia não puderam ser encontrados. Na maioria dos casos, não

foi possível avaliar se um documento ausente está apenas indisponível, ou se sequer existe. A falta de transparência é ainda mais acentuada em relação aos atos de avaliação e de aprovação motivados para EVTEA, para estudos de engenharia (projetos básicos) e para minutas de editais e de contratos de concessão. A falta de transparência da fase de viabilidade tem potencial de prejudicar a capacidade de monitoramento das concessões, dificulta a avaliação dos riscos por parte de potenciais investidores e impede que ocorra um processo de aprendizado que melhore a qualidade dos projetos.

1 Frischtak, Cláudio et al. *Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas*. Brasília: CBIC, 2018. bit.ly/3fXWzYM.

2 Chiavari, Joana, Luiza Antonaccio, Ana Cristina Barros e Cláudio Frischtak. *Ciclo de vida de projetos de infraestrutura: do planejamento à viabilidade. Criação de nova fase pode elevar a qualidade dos projetos*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/2T47kif.

3 Chiavari, Joana, Luiza Antonaccio, Ana Cristina Barros e Cláudio Frischtak. *Ciclo de vida de projetos de infraestrutura: do planejamento à viabilidade. Criação de nova fase pode elevar a qualidade dos projetos*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/2T47kif.

4 Antonaccio, Luiza, Ana Cristina Barros, Arthur Bragança e Joana Chiavari. *A importância de aprimorar a definição e a delimitação da Área de Influência de projetos de infraestrutura*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/34YILrO.

5 Antonaccio, Luiza, Joana Chiavari e Gabriel Cozendey. *Ajustes no projeto da nova lei de concessões podem garantir uma infraestrutura mais sustentável e de maior qualidade*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/3wOX2iL.

6 Chiavari, Joana, Ana Cristina Barros, Luiza Antonaccio e Gabriel Cozendey. *O futuro da infraestrutura do país em discussão: Visão integrada dos projetos de lei em tramitação é necessária para garantir avanços*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. bit.ly/3g2iMVU.

7 Cozendey, Gabriel e Joana Chiavari. *Como a Nova Lei de Licitações abre oportunidades para melhor prevenir os impactos socioambientais de projetos de infraestrutura?* Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/2S8MBel.

8 Com base no seguinte estudo: Chiavari, Joana, Luiza Antonaccio e Gabriel Cozendey. *Regulatory and Governance Analysis of the Life Cycle of Transportation Infrastructure Projects in the Amazon*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, no prelo.

9 A Amazônia Legal consiste em região administrativa oficial, criada pela Lei Federal nº 5173/1966, e abrange os estados do Acre (AC), do Amapá (AP), do Amazonas (AM), do Mato Grosso (MT), do Pará (PA), de Roraima (RR), de Rondônia (RO), de Tocantins (TO) e parte do estado do Maranhão (MA).

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Dois ajustes fundamentais podem ter impacto muito positivo na condução do processo, na redução de riscos de execução e na qualidade da infraestrutura, seja pela melhoria da análise de viabilidade, seja pela atratividade de empresas éticas e execução mais eficiente dos projetos.

- **RELAÇÃO ENTRE EVTEA E EIA: Instituir a obrigatoriedade de precedência dos EVTEA em relação ao EIA.** Permitindo, assim, a antecipação da análise dos riscos socioambientais de concessões federais de ferrovias e de rodovias para a etapa mais inicial dos projetos, tendo em vista que o licenciamento ambiental tem demonstrado ser um momento tardio para concentrar a análise desses riscos. Esse sequenciamento ajudaria a melhor estruturar a fase preparatória da licitação, aumentaria as chances de obtenção de licenças e reduziria as de interrupção e abandono de projetos.
- **TRANSPARÊNCIA DOS PROJETOS: Disponibilização de todos os documentos e informações sobre concessões federais de ferrovias e de rodovias, de forma ordenada e em base de dados centralizada,** para permitir o acompanhamento dos projetos e uma avaliação mais acurada dos riscos.

CICLO DE VIDA DE CONCESSÕES FEDERAIS DE INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES TERRESTRES

Análise realizada pelo CPI/PUC-Rio examinou a regulamentação aplicável às concessões federais de ferrovias e de rodovias ao setor privado.¹⁰

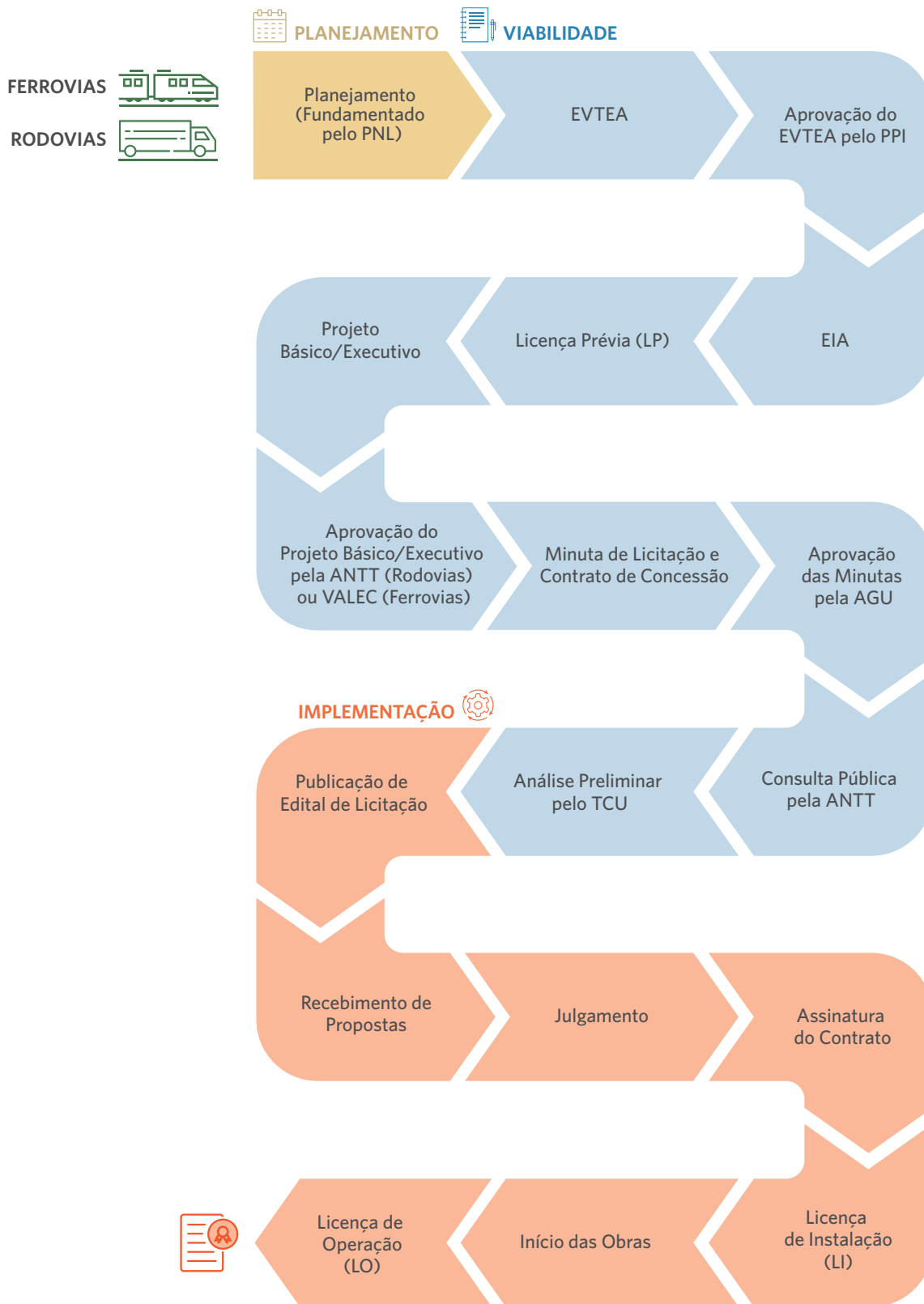
O que são concessões? A Lei de Concessões (Lei Federal nº 8987/1995) define concessões como (i) concessões de serviços públicos e (ii) concessões de serviços públicos precedidas de obras. Assim sendo, as primeiras delegam apenas o gerenciamento de um serviço público ao setor privado, e as últimas, além do gerenciamento, o dever de construir ou de melhorar as infraestruturas empregadas na prestação dos serviços. Todos os casos analisados neste documento são do segundo tipo de concessões, precedidas de obras. Ferrovias e rodovias não concedidas também podem se sujeitar a obras executadas por particulares. No entanto, contratos para essa finalidade não são contratos de concessão, mas contratos de obras, regidos pela Lei de Licitações (leis federais nº 8666/1993 e nº 14133/2021), estatutos mais gerais, que se aplicam, em parte, também às concessões, e que não são objeto do presente estudo.

Com base na análise da regulamentação aplicável e, subsidiariamente, dos casos concretos selecionados, o CPI/PUC-Rio estruturou as principais fases e etapas do ciclo de vida de concessões de infraestruturas de transportes terrestres,¹¹ na sequência descrita na Figura 1.

¹⁰ Rodovias estaduais e rodovias não concedidas não foram analisadas devido à significativa inexistência ou indisponibilidade de dados. Os pesquisadores não identificaram ferrovias não concedidas na Amazônia Legal.

¹¹ O fluxograma foi elaborado com fundamento direto nas seguintes normas: leis federais nº 8666/1993, 8987/1995, 9074/1995, 9491/1997, 11079/2004 e 13334/2016; decretos federais nº 2594/1998 e 8791/2016; e Resolução 1/2016 do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

Figura 1. Ciclo de Vida das Concessões Federais de Ferrovias e de Rodovias



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

Conforme ilustrado na Figura 1, as concessões federais de ferrovias e de rodovias podem ser organizadas em três fases gerais – planejamento, viabilidade e implementação –, estas divididas em dezoito etapas, segundo se passa a detalhar.

Na fase de **planejamento**, conforme aprofundado em publicação anterior do CPI/PUC-Rio,¹² o governo diagnostica o cenário da infraestrutura nacional, identifica falhas e desafios e estabelece quais dos projetos existentes serão implementados para resolver essas falhas e para atender às demandas atuais e futuras. No setor de logística, o principal documento que consubstancia a fase de planejamento é o Plano Nacional de Logística (PNL).¹³

Na fase de **viabilidade**, análises de custo-benefício, assim como estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, são conduzidos para que se verifique se um projeto é, de fato, exequível e a que custos. Os estudos que identificam e detalham essas questões são os EVTEA. Também na fase de viabilidade, o governo decide qual órgão ou entidade públicas serão responsáveis centrais pela condução de um projeto – normalmente, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e/ou a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (VALEC), para os casos analisados neste documento.

Em seguida, começa o processo de licenciamento ambiental. A Licença Prévia (LP) é a primeira de três licenças ambientais que um empreendimento de infraestrutura de transporte terrestre tem que obter para, posteriormente, ser implementado e operado. A LP atesta a viabilidade ambiental do projeto e pode ser obtida por iniciativa do governo ou da concessionária. A emissão da LP se fundamenta no EIA, que, por sua vez, não tem relação necessária de precedência temporal ou de correlação lógica com os EVTEA, de acordo com a regulamentação vigente.

É ainda na fase de viabilidade que são submetidos à aprovação (i) os EVTEA, perante o Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia (PPI), (ii) as minutas de edital e de contrato de concessão, perante a Advocacia Geral da União (AGU), e (iii) os estudos de engenharia, perante a ANTT ou à VALEC. Após audiência pública obrigatória, o projeto de concessão e todos os documentos da audiência pública são submetidos ao crivo do Tribunal de Contas da União (TCU).

Após o aval do TCU, começa a fase de **implementação**, em que a ferrovia ou a rodovia é concedida à iniciativa privada por meio de procedimento licitatório. É nessa fase que a segunda das três licenças ambientais necessárias deve ser expedida. Trata-se da Licença de Instalação (LI), que autoriza o início das obras que precedem a prestação do serviço público. Ao fim dessa fase, deve ser expedida a última das três licenças ambientais, denominada Licença de Operação (LO), necessária à regular gestão da infraestrutura concedida sob o aspecto socioambiental.

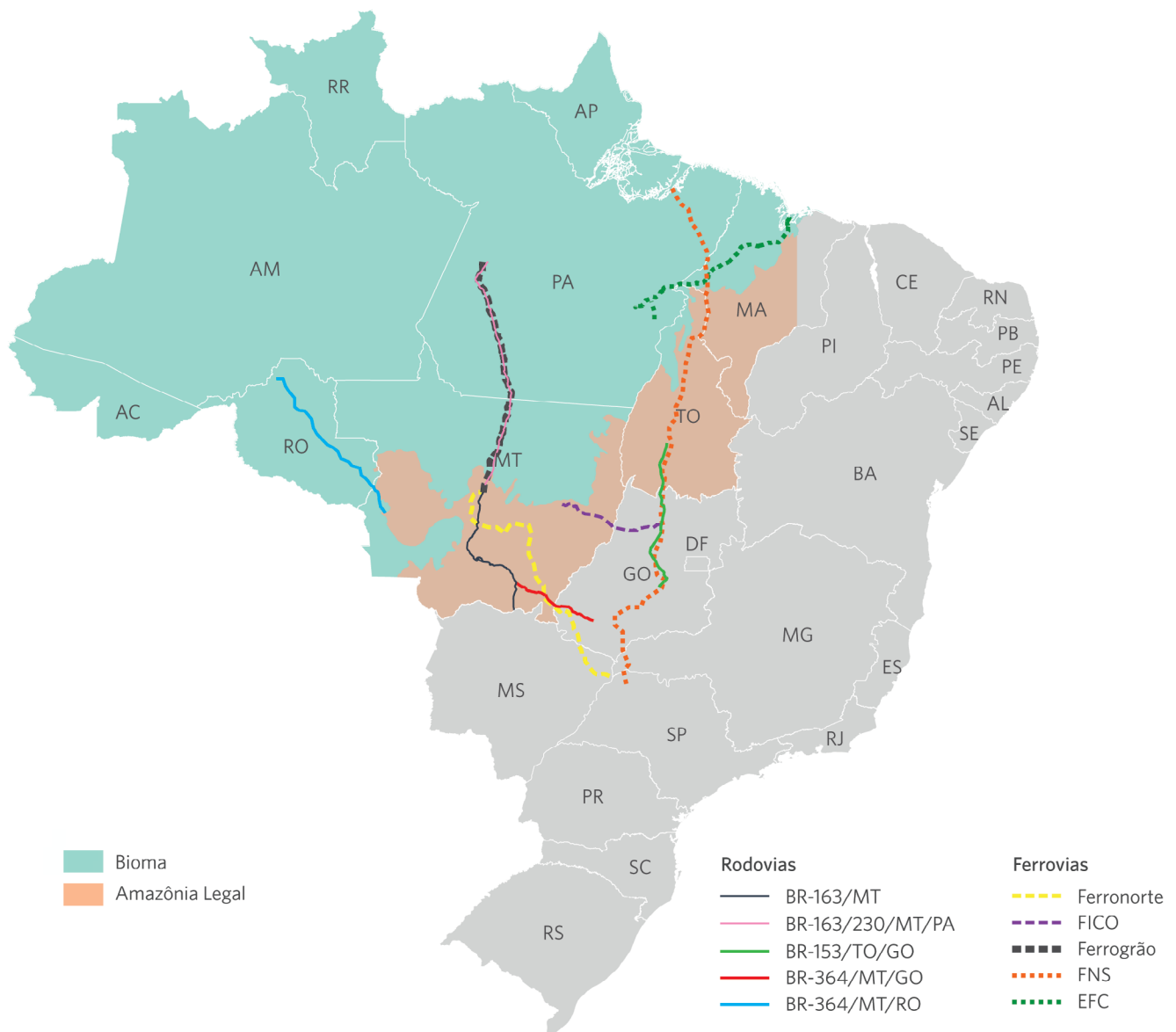
¹² Chiavari, Joana, Luiza Antonaccio, Ana Cristina Barros e Cláudio Frishtak. *Ciclo de vida de projetos de infraestrutura: do planejamento à viabilidade. Criação de nova fase pode elevar a qualidade dos projetos*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/2T47kif.

¹³ EPL. *Plano Nacional de Logística*. bit.ly/3w5cKsU.

CONCESSÕES FEDERAIS DE FERROVIAS E DE RODOVIAS NA AMAZÔNIA LEGAL

Foram analisados projetos de concessões federais para 14 segmentos de ferrovias e de rodovias na Amazônia Legal,^{14,15} representadas na Figura 2, e o estágio atual de cada um desses projetos, conforme o ciclo de vida de concessões de infraestruturas de transportes terrestres, encontra-se ilustrado na Figura 3.

Figura 2. Traçado Geral dos Projetos de Concessões Federais de Ferrovias e de Rodovias na Amazônia Legal

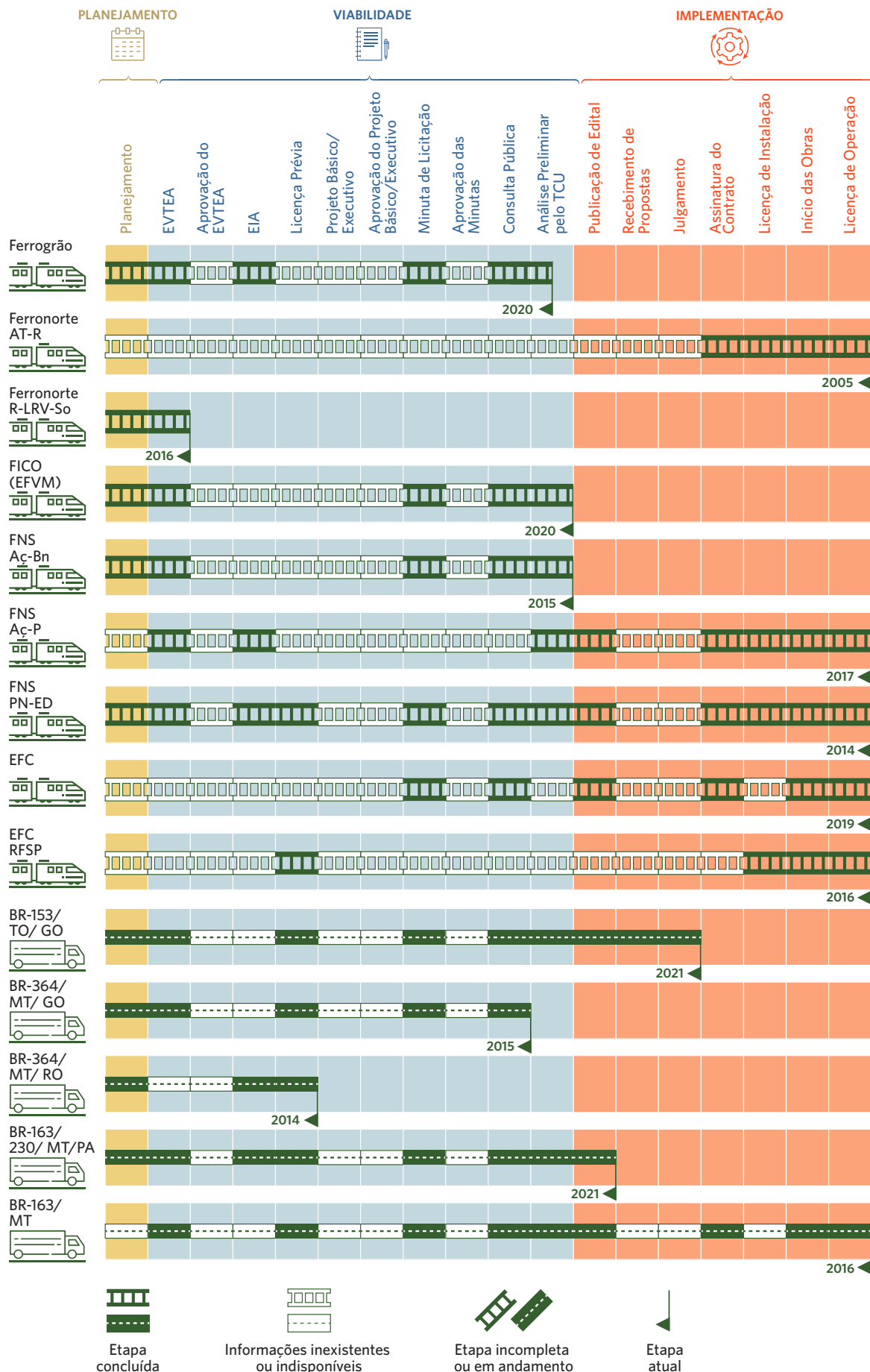


Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

14 Depois da conclusão da análise apresentada neste documento, teve início processo para a concessão de 1.135 km da BR-155/158/MT/PA, entre Ribeirão Cascalheira/MT e Marabá/PA. Todavia a concessão ainda se encontra em fase de estudos preliminares, ainda não concluídos, portanto não há dados para análise empírica do procedimento referente à fase de viabilidade. Informações gerais sobre a concessão podem ser consultadas em: PPI. *Estudos para Concessão das Rodovias BR-158/155/MT/PA*. bit.ly/3z8z9Yd.

15 Os projetos de ferrovia analisados foram: Ferrogrão, Ferronorte (Aparecida do Taboado – Rondonópolis); Ferronorte (Rondonópolis – Lucas do Rio Verde – Sorriso); Ferronorte (Rondonópolis – Lucas do Rio Verde – Sorriso); Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO) (Mara Rosa – Lucas do Rio Verde); Ferrovia Norte-Sul (FNS) (Açailândia – Barcarena); Ferrovia Norte-Sul (FNS) (Açailândia – Barcarena); FNS (Açailândia – Palmas); FNS (Porto Nacional – Estrela D’Oeste); Estrada de Ferro Carajás (EFC); EFC, Ramal Ferroviário do Sudeste do Pará (EFC RFSP). Os projetos de rodovia analisados foram: BR-153/TO/GO; BR-364/MT/GO; BR-364/MT/RO; BR-163/230/MT/PA; BR-163/MT.

Figura 3. Estágio Atual dos Projetos de Concessões Federais de Ferrovias e de Rodovias na Amazônia Legal



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

A Figura 3 evidencia também que quase todos os projetos – alguns já concedidos, outros em vias de o serem – já concluíram ou estão próximos de concluir a fase de viabilidade, o que favorece a análise empírica do procedimento referente a essa fase para as concessões federais de ferrovias e de rodovias.

FALHAS NA FASE DE VIABILIDADE DOS PROJETOS ANALISADOS

INDEFINIÇÃO PROCEDIMENTAL

O principal achado do estudo de casos é que **não há regras procedimentais claras para a fase de viabilidade das concessões federais de ferrovias e de rodovias**. Isso não só com relação aos projetos federais localizados na Amazônia. De fato, a análise da regulamentação aplicável já apontava nessa direção, o que foi confirmado pelo fato de que os casos analisados não obedecem estritamente ao ciclo de vida de concessões mapeado e ilustrado pela Figura 1.¹⁶ Isso gera dúvida, dentre outras, sobre o momento exato de obtenção da Licença Prévia e quem seria responsável por obtê-la.

Embora a indefinição procedimental e a ocasional inversão de etapas não pareçam constituir problemas jurídicos *a priori*, um exemplo evidencia como essas questões podem ter impacto significativo na análise da viabilidade de projetos na Amazônia.

Trata-se da ausência de relação de precedência temporal ou de correlação lógica entre EVTEA e EIA. A princípio, parece razoável considerar que os EVTEA, os quais analisam, preliminarmente, aspectos socioambientais de projetos, precedam o EIA, estudos socioambientais que, embora de natureza distinta, porque voltados ao impacto ambiental, são mais aprofundados e deveriam tomar conclusões dos EVTEA respectivos como pontos de partida, ainda que para refutá-los, motivadamente. Não é, contudo, o que acontece, necessariamente, na prática.

Embora alguns editais de concorrência para elaboração de EIA por consultores privados determinem expressamente a obrigação de que esses estudos se referenciem nos respectivos EVTEA anteriores (concessões da BR-153/TO/GO,¹⁷ da BR-364/MT/GO¹⁸ e da BR-364/MT/RO,¹⁹ por exemplo), o projeto da referida BR-153/TO/GO, por exemplo, teve a LP obtida antes da conclusão dos seus EVTEA.²⁰ Vale lembrar que as LPs são emitidas com base no EIA, portanto, nesse caso, não só as LPs, mas também o EIA, foram concluídos antes dos EVTEA.

Embora EVTEA e EIA tenham naturezas distintas, a ausência de relação mínima de precedência temporal e de correlação lógica entre eles desafia a coerência da fase de viabilidade e deixa passar uma oportunidade de fortalecer a análise socioambiental nos EVTEA para que possa ser aproveitada e refinada pelo EIA. O TCU, ao avaliar os estudos preparatórios para o segmento

¹⁶ A elaboração do fluxo, portanto, com relação à fase de viabilidade, consiste em exercício de cotejo entre informações esparsas coletadas da regulamentação e de casos de estudo, de modo que o fluxo não constitui espelho do que sejam etapas obrigatórias para projetos de concessões federais de ferrovias e de rodovias.

¹⁷ Referência aos EVTEA prévio no item 6.1.2, C.1, do anexo II do edital: EPL. RDC Eletrônico nº 08/2013. bit.ly/3g2EDwg.

¹⁸ Referência aos EVTEA prévio no item 6.5.2.1, C.2.6, do anexo I do edital: EPL. RDC Eletrônico nº 04/2015. bit.ly/3pwMUvB.

¹⁹ Referência aos EVTEA prévio no item 6.1.2, C.1, do anexo II do edital: EPL. RDC Eletrônico nº 04/2017. bit.ly/3cpEC3h.

²⁰ Em detalhe: (i) LPs emitidas em setembro de 2017 antes da conclusão dos respectivos EVTEA (2019); e (ii) Para a BR-153/TO/GO, contrato assinado em 2014 prevê a elaboração, até dezembro de 2017, de EIA, mas não está claro se esse EIA, ao qual o CPI/PUC-Rio não teve acesso, fundamentou a LP de 2017, ou se nova licença será emitida.

Açailândia/MA - Barcarena/PA da FNS, já reconheceu a necessidade de haver correlação lógica mínima entre estudos da fase preliminar de projetos.²¹ Não há, contudo, obrigação similar para a relação entre EVTEA e EIA, segundo o CPI/PUC-Rio pôde confirmar junto à Empresa de Planejamento e Logística (EPL), do governo federal. Segundo a EPL, “sobre a necessidade de anterioridade do EVTEA sobre o EIA, informamos que não há vinculação ou subordinação legal entre ambos”.²²

FALTA DE TRANSPARÊNCIA

Outra falha verificada diz respeito à falta de transparência da fase de viabilidade. Não há informação sobre os critérios usados para aprovar os EVTEA, nem os atos de aprovação se encontram disponíveis, o que, em si, é uma das grandes fragilidades do processo, que impede seu controle e fortalecimento. Essa falta de transparência interfere na qualidade não apenas da fase de viabilidade, mas também da fase de implementação. Além disso, maior transparência pode atrair um grupo maior de empresas e investidores para novos projetos, uma vez que teriam uma base mais sólida para a analisá-los.

Entre as etapas dos procedimentos federais de concessão de ferrovias e de rodovias ilustradas na Figura 1, quatorze foram consideradas fundamentais para a investigação da viabilidade dos projetos. A maioria dessas etapas compõe a própria fase viabilidade, mas outras, posteriores, também foram consideradas relevantes para a verificação da efetiva execução das concessões. A Figura 4, abaixo, apresenta essas etapas e evidencia a taxa de transparência de cada uma delas no conjunto dos quatorze trechos de infraestrutura analisados. Fica evidente que **o CPI/PUC-Rio não teve acesso a atos de avaliação e de aprovação motivados para EVTEA, para minutas de editais e de contratos de concessão e para estudos de engenharia. Também não teve acesso aos próprios estudos de engenharia dos projetos analisados.**

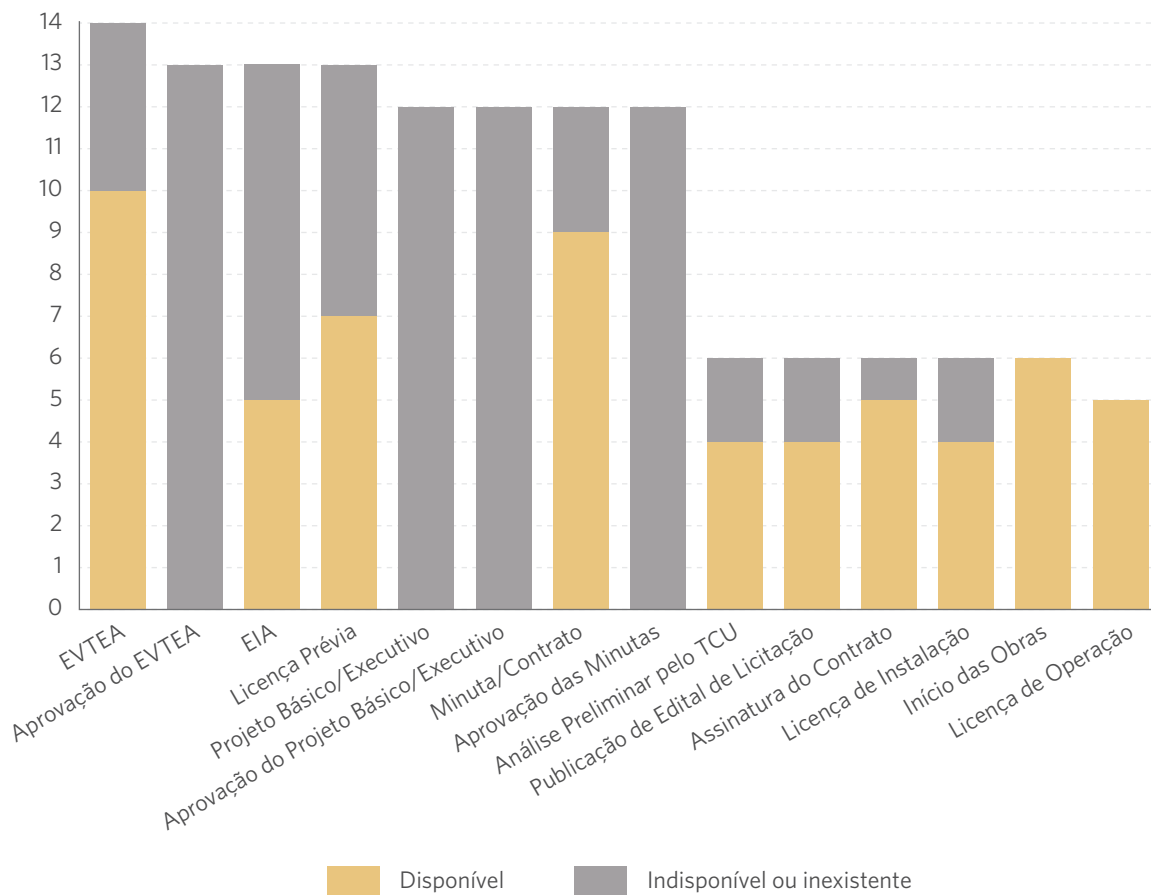
A Figura 4 reflete a mesma indisponibilidade ou inexistência de documentos e informações ilustradas na Figura 3 para cada um dos quatorze trechos individualmente considerados. De forma mais geral, pode-se dizer que **não puderam ser encontrados 57% dos documentos e informações sobre as quatorze etapas principais dos quatorze trechos analisados.** Na maioria dos casos, não é possível avaliar se um documento ausente está apenas indisponível, ou se sequer existe.²³

21 Acórdão nº 1787/2015, Plenário. O caso se refere à relação entre instrumentos de políticas públicas e planejamento governamental.

22 Consulta realizada por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação da Controladoria Geral da União (Fala.BR): bit.ly/3x3Avli.

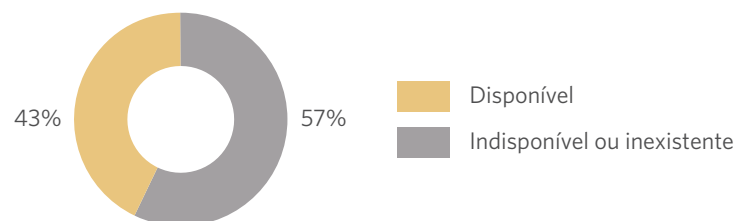
23 Em alguns casos estudados, por exemplo, os documentos e informações sobre EVTEA são inexistentes ou indisponíveis e os projetos cumpriram etapas posteriores da concessão, portanto presumiu-se que deveriam ter realizado os EVTEA. Nessa hipótese, a ausência de informações sobre EVTEA contou como falta de transparência. Por outro lado, nem todos os casos deveriam ter cumprido a etapa referente à disponibilização de minutas de edital e de contrato de concessão, por exemplo. A ausência de informações sobre essa etapa, para tais casos, obviamente não contou como falta de transparência.

Figura 4. Documentos e Informações Disponíveis para as Principais Etapas dos Procedimentos de Concessão



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

Figura 5. Documentos e Informações Disponíveis em Geral para as Principais Etapas dos Procedimentos de Concessão



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

Foram acessados, como fontes de dados brutos, os websites dos órgãos e entidades do governo federal com participação em concessões federais de ferrovias e de rodovias.²⁴ Quando algum documento ou informação relevante encontrava-se indisponível, o CPI/PUC-Rio encaminhou pedidos aos órgãos e entidades pertinentes por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527/2011),²⁵ sem sucesso. Com relação aos estudos de engenharia, em especial – projetos básico e executivo –, as respostas da ANTT a pedidos do CPI/PUC-Rio exemplificam o tipo de dificuldade enfrentada para a obtenção dos dados necessários ao estudo dos projetos em questão.

24 Advocacia-Geral da União (AGU); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Empresa de Planejamento e Logística (EPL); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Ministério da Infraestrutura (MINFRA); Programa de Investimentos em Logística (PIL); Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); Tribunal de Contas da União (TCU); VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC).

25 Por intermédio do website gov.br/acessoainformacao/pt-br.

Segundo a Gerência de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias da ANTT, a aprovação e a disponibilização de estudos de engenharia não seriam responsabilidade da agência, porque “as concessões não constroem a rodovia, mas apenas recebem a delegação para realizar a manutenção e investimentos na rodovia existente”. Todos os projetos de concessão de rodovias analisados, contudo, preveem a ampliação e/ou duplicação de pistas, o que requer a elaboração de projetos de engenharia.

A Gerência de Projetos Ferroviários da ANTT, a seu turno, não negou a responsabilidade da agência sobre a aprovação de estudos de engenharia, mas contestou a obrigação de apresentá-los na íntegra. Segundo essa gerência, a Lei de Concessões prevê obrigação de que sejam disponibilizados apenas dados gerais desses projetos em editais de concessão, e essa lei prevaleceria, por ser mais específica, sobre a Lei de Licitações, que prevê obrigação de disponibilização integral.

Portanto, além da indisponibilidade ou da inexistência por vezes injustificada de importantes documentos e informações, percebe-se que a transparência é também prejudicada por questões de interpretação jurídica. Em todo caso, a falta de transparência da fase de viabilidade tem potencial de prejudicar a capacidade da sociedade civil, do meio acadêmico e de potenciais investidores de avaliarem os possíveis impactos e riscos socioambientais de concessões federais de ferrovias e de rodovias na Amazônia.

INFORMAÇÕES FRAGMENTADAS E CONTRADITÓRIAS

Ainda quanto a questões de transparência, mas evidenciando a atuação aparentemente desarticulada entre atores governamentais no âmbito dos procedimentos de concessão, o CPI/PUC-Rio verificou, em mais de uma ocasião, a disponibilização das seguintes informações fragmentadas e contraditórias, que podem ser indicativas problemas de governança do setor:

- **Fragmentação de informações entre órgãos ou entidades governamentais:**
ANTT, VALEC, EPL e PPI geralmente têm seus próprios websites independentes para a mesma concessão de infraestrutura.
- **Informações contraditórias entre órgãos ou entidades governamentais:**
Enquanto o PPI informa que o segmento da FICO em estudo começa em Mara Rosa/GO,²⁶ a VALEC informa que começa em Campinorte/GO.²⁷

Ao longo das pesquisas, verificou-se que o governo federal adotou medidas no sentido de mitigar a fragmentação e a desarticulação de informações. Por exemplo, reformulou o site do Ministério da Infraestrutura, excluindo dele informações detalhadas sobre o fluxo de projetos, as quais também costumavam ser discrepantes com relação às informações de outros órgãos ou entidades. Também reformulou o layout do site da ANTT, favorecendo a clareza das informações disponibilizadas. No entanto, os problemas apontados acima ainda persistem. Ressalta-se que foi analisada apenas uma fração dos projetos federais de concessão de infraestrutura, portanto os problemas de fragmentação e de contradição de informações tendem a ser bem mais numerosos.

26 PPI. Concessão da EF-354 - Ferrovia de Integração Centro-Oeste. bit.ly/2THgu5C.

27 VALEC. A Ferrovia Transcontinental. bit.ly/3isgp0a.

CONCLUSÃO

Neste documento, os pesquisadores do CPI/PUC-Rio mapearam a regulamentação aplicável e analisaram as principais etapas do ciclo de concessão de infraestruturas de transportes terrestres na Amazônia, com foco na fase de viabilidade, e evidenciaram que não há regras procedimentais claras para essa fase e que falta transparência aos projetos.

Em relação à indefinição procedimental, a ausência de relação mínima de precedência temporal e de correlação lógica entre EVTEA e EIA desafia a coerência da fase de viabilidade e desfavorece a realização de desejável análise preliminar de questões socioambientais em momento mais inicial dos projetos, por meio dos EVTEA, de forma a antecipar o conhecimento de riscos socioambientais, a melhor estruturar a fase preparatória da licitação e a reduzir as chances de interrupção e de abandono de projetos.

Quanto à falta de transparência, o CPI/PUC-Rio não teve acesso a documentos relevantes da fase de viabilidade, situação que tem potencial de prejudicar a capacidade da sociedade civil, do meio acadêmico e de potenciais investidores de avaliarem os possíveis impactos e riscos socioambientais de concessões federais de ferrovias e de rodovias na Amazônia. Não há informação sobre os critérios usados para aprovar os EVTEA, nem os atos de aprovação se encontram disponíveis, o que, em si, é uma das grandes fragilidades do processo, que impede seu controle e fortalecimento. Essa falta de transparência interfere na qualidade não apenas da fase de viabilidade, mas também da fase de implementação. Além disso, maior transparência pode atrair um grupo maior de empresas e investidores para novos projetos, uma vez que teriam uma base mais sólida para analisá-los.

Nesse cenário, parece recomendável definir relação mínima de precedência temporal e de correlação lógica entre EVTEA e EIA, com referência à análise dos aspectos socioambientais de concessões federais de ferrovias e de rodovias. Além disso, recomenda-se a disponibilização de todos os documentos e informações sobre essas concessões, de forma intuitiva, ordenada e em base de dados centralizada.

AUTORES

GABRIEL COZENDEY

Analista Legal, Direito e Governança do Clima,
CPI/PUC-Rio
gabriel.cozendey@cpiglobal.org

JOANA CHIAVARI

Diretora Associada, Direito e Governança do Clima,
CPI/PUC-Rio

Citação sugerida

Cozendey, Gabriel e Joana Chiavari. *Viabilidade Ambiental de Infraestruturas de Transportes Terrestres na Amazônia*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

JUNHO 2021

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este trabalho é financiado por Gordon and Betty Moore Foundation. Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

Contato CPI/PUC-Rio: contato.brasil@cpiglobal.org
www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.