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

Raphael Amorim Machado
Doutorando em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

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 Programa de Acerelação do Crescimento (PAC) logo no ano de seu lançamento, em 2007. A história do projeto da ferrovia não é recente, data do século XIX. A execução do projeto atual foi iniciada em 2006 pela concessionária Transnordestina Logística S.A. (TLSA), com a previsão inicial de conclusão para 2010. O traçado da ferrovia parte de Eliseu Martins, no cerrado piauiense, e segue para Salgueiro, em Pernambuco, onde a malha se divide em dois tramos, um em direção ao norte, rumo ao porto de Pecém, no Ceará, e outro extravertido para leste, a caminho do porto de Suape, em Pernambuco. A obra da ferrovia encontra-se muito atrasada em relação ao cronograma inicial, e os custos tiveram um forte aumento.

A implementação de um projeto ferroviário é algo complexo e envolve uma pluralidade de instituições, exigindo um processo de coordenação bem estruturado e a observância a normatividades institucionais diversas. O surgimento de problemas em projetos deste tipo é praticamente inevitável, os quais devem ser solucionados para que sua execução seja feita de maneira satisfatória para o interesse público. Este texto tem como objetivo apresentar o processo de implementação da ferrovia Transnordestina, buscando compreender quais fatores de ordem institucional condicionaram seu ritmo de execução, assim como descrever as inovações institucionais que foram utilizadas para a consecução do projeto.

O estudo inicia-se com a apresentação histórica do projeto, que sofreu diversas alterações ao longo do tempo, apontando para a importância de uma ligação ferroviária no interior do Nordeste brasileiro. A partir deste ponto, a pesquisa busca problematizar os fatores de ordem institucional que interferiram no ritmo de execução do investimento. O texto mostra que a construção da ferrovia Transnordestina foi feita sob um marco contratual não adequado para o tamanho do investimento, não havendo especificações das obrigações do concessionário quanto a prazos. A forma de parceria assumida entre a União e a concessionária é esdrúxula diante da Lei nº 8.987/1995, dispensando um processo licitatório para a realização da obra. Houve um forte financiamento público, inclusive com participação do governo federal no grupo de controle da concessionária TLSA. O novo contrato assinado entre a União e a TLSA, em janeiro de 2014, estabeleceu regras contratuais mais transparentes para a conclusão da ferrovia.

A grande quantidade de instituições financiadoras envolvidas na ferrovia provocou descontinuidade no repasse de recursos, pois houve descumprimento de regras para a obtenção dos financiamentos por parte da TLSA, segundo afirmou o Tribunal de Contas da União (TCU). Isto gerou atrasos no cronograma de conclusão da ferrovia. Com o estabelecimento do novo contrato, ficou acertado que a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. substituiria os financiamentos de outras instituições, de modo a evitar descontinuidade no fluxo financeiro da obra.

Outro aspecto a se destacar é o fraco planejamento da estrutura de execução do projeto, ao passo que estudos de engenharia e ambientais foram feitos em concomitância com a implantação da ferrovia, provocando atrasos em seu cronograma de conclusão e elevação de seus custos. Os impactos do deficiente planejamento da obra foram sentidos em diversas etapas do empreendimento, tal como no licenciamento ambiental, nas desapropriações e no trato com a sociedade civil, não havendo consultas prévias a órgãos da burocracia federal intervenientes no projeto. Isto provocou conflitos entre a concessionária e determinados atores sociais, havendo, inclusive, desrespeito a direitos humanos.

A falta de atenção a populações tradicionais é outro traço marcante do projeto, seja por parte da administração

pública federal, seja pela 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 destas 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 esta população. A não observação a seus direitos pode resultar em mais atrasos e conflitos para as obras da ferrovia.

Durante a fase de desapropriação para a passagem da ferrovia, foram criados mutirões jurídicos para acelerar os trâmites legais, o que constituiu numa inovação institucional trazida para o empreendimento. Esta fase gerou cerca de 4 mil processos jurídicos e diversos impactos negativos para a população, como a separação de propriedades, roças e açudes usados para a dessedentação humana e de animais. A pesquisa atenta para o fato de a área interceptada pelo traçado da linha férrea contar com altos índices de desigualdade social, o que requer um alto grau de atenção por parte do governo federal no respeito aos direitos dos habitantes do interior nordestino.

Uma das conclusões da pesquisa é que desconhecimento das dificuldades de implementação do projeto estendeu o prazo de conclusão da obra assim como elevou seu custo financeiro, social e ambiental. Quando em operação, a ferrovia irá movimentar inúmeras toneladas de carga pelo interior nordestino, de modo a potencializar a economia da região, podendo compensar parte dos custos de sua construção e servir para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro.

SUMÁRIO EXECUTIVO