
O que os negócios ferroviários ensinaram aos chineses e brasileiros na Amazônia

Adriana Erthal Abdenur, Maurício Santoro, and Maiara Folly

© 2021 Carnegie Endowment for International Peace. Todos os direitos reservados.

O Carnegie não assume posições institucionais sobre questões políticas públicas; as opiniões aqui representadas são do(s) autor(es) e não refletem necessariamente as opiniões do Carnegie, sua equipe ou seus curadores.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio sem permissão por escrito do Carnegie Endowment for International Peace. Em caso de dúvidas, entrar em contato com:

Carnegie Endowment for International Peace
Departamento de Publicações
1779 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036
Tel: + 1 202 483 7600
Fax: + 1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org

Esta publicação pode ser baixada gratuitamente em CarnegieEnowment.org.

Foto da capa: CARL DE SOUZA/AFP via Getty Images

A versão original do texto foi publicada em inglês e pode ser encontrada [aqui](#).

ÍNDICE

China local/global	i
Resumo	1
Introdução	2
Histórico da China em investimentos de infraestrutura	4
Aprendizado institucional em projetos brasileiros de infraestrutura	8
Conclusão	21
Sobre os autores	23
Notas	24

China local/global

A China se tornou uma potência global, mas há muito pouco debate sobre como isso aconteceu e o que significa. Muitos argumentam que a China exporta seu modelo de desenvolvimento e o impõe a outros países. Mas os protagonistas chineses também estendem sua influência trabalhando através de participantes e instituições locais enquanto adaptam e assimilam formas, normas e práticas locais e tradicionais.

Com uma generosa doação plurianual da Fundação Ford, o Carnegie lançou um órgão inovador de pesquisa sobre estratégias de engajamento chinesas em sete regiões do mundo – África, Ásia Central, América Latina, Oriente Médio e Norte da África, Pacífico, Sul da Ásia, e Sudeste Asiático. Por meio de uma combinação de pesquisa e convocação estratégica, este projeto explora essas dinâmicas complexas, incluindo as maneiras pelas quais as empresas chinesas estão se adaptando às leis trabalhistas locais na América Latina, os bancos e fundos chineses estão explorando produtos financeiros e de crédito islâmicos tradicionais no Sudeste Asiático e no Oriente Médio e os participantes chineses estão ajudando os trabalhadores locais a melhorar suas habilidades na Ásia Central. Essas estratégias chinesas adaptativas que acomodam e funcionam dentro das realidades locais são ignoradas principalmente pelos formuladores de políticas ocidentais.

Em última análise, o projeto visa ampliar significativamente a compreensão e o debate sobre o papel da China no mundo e gerar ideias políticas inovadoras. Isso poderia permitir que os participantes locais conseguissem canalizar melhor as energias chinesas para apoiar suas sociedades e economias; fornecer lições para o envolvimento ocidental em todo o mundo, especialmente nos países em desenvolvimento; ajudar a própria comunidade política da China a aprender com a diversidade da experiência chinesa; e potencialmente reduzir atritos.

Evan A. Feigenbaum

Vice-presidente de Estudos, Carnegie Endowment for International Peace

Resumo

Ao longo da última década, os investimentos chineses no Brasil se expandiram e se diversificaram consideravelmente, principalmente aqueles que envolvem infraestrutura. Os investidores chineses também se diversificaram geograficamente. Cada vez mais, grandes projetos brasileiros de infraestrutura estão sendo planejados ou implementados com apoio chinês em regiões ambientalmente sensíveis, como a Floresta Amazônica e o Cerrado, uma grande região de savana no Centro-Oeste do Brasil.

Protagonistas chineses têm se envolvido diretamente em tais projetos em um cenário de debates acirrados sobre sustentabilidade e outras consequências de projetos de infraestrutura de grande porte. Isso é especialmente verdadeiro em áreas protegidas, como terras povoadas por grupos indígenas e unidades de conservação. Um exemplo notável é o projeto Ferrogrão, uma importante ferrovia projetada para cruzar trechos da Amazônia e do Cerrado para entregar mercadorias aos portos brasileiros.

Este artigo examina as diversas maneiras pelas quais os participantes brasileiros e chineses aprenderam uns com os outros ao negociar os termos desses acordos. Ele também explora como esses processos de aprendizado têm sido condicionados por intensos debates políticos internos sobre esses projetos no Brasil. Documentos oficiais e fontes secundárias revelam que, mais do que uma forma chinesa de fazer negócios ou uma resposta intuitiva brasileira, tais projetos implicam um aprendizado institucional dinâmico. Esse aprendizado é moldado não apenas pelas particularidades do projeto Ferrogrão, mas também pelo envolvimento mais amplo dos participantes chineses com projetos brasileiros de infraestrutura nos últimos dez anos.

Introdução

À medida que os interesses e a presença da China na América Latina e Caribe (ALC) têm se expandido, as empresas chinesas vêm mudando sua estratégia no Brasil. Mais especificamente, eles estão se diversificando, deixando de comprar principalmente ativos financeiros para também incorporar mais investimentos novos, o que permite que empresas com sede na China desenvolvam operações locais usando subsidiárias sediadas no Brasil. O transporte é um setor chave para esses investimentos devido à grande demanda no Brasil, à experiência acumulada de empresas chinesas em projetos de transporte em outros lugares da ALC e em toda a Ásia e África e aos interesses econômicos e estratégicos do governo chinês por este setor. À medida que esses projetos de transporte são planejados e implementados, protagonistas brasileiros e chineses vêm trabalhando para aprender, adaptar e negociar os parâmetros, normas e práticas desses negócios.

A expansão e a diversificação dos investimentos chineses em infraestrutura no Brasil estão intensificando os debates sobre os riscos socioambientais de projetos de grande porte, incluindo aqueles que afetam biomas ambientalmente sensíveis, como a Bacia Amazônica e o Cerrado, uma grande savana no Centro-Oeste do Brasil. Participantes chineses encontraram multidões de participantes brasileiros e complexos

regulamentos que são mais difíceis de decifrar e entender do que em muitos outros países em desenvolvimento. Isso porque os marcos regulatórios do Brasil são geralmente mais robustos e menos flexíveis do que os da África e de outros países da ALC e porque a burocracia do país é extremamente complicada. Além disso, grande parte do Brasil tem organizações da sociedade civil fortes, mesmo passando por dificuldades, que se opuseram vigorosamente às políticas ambientais e climáticas do presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro. Enquanto isso, alguns governos municipais e estaduais brasileiros, muitos deles com lideranças em desacordo com o governo federal liderado por Bolsonaro, têm buscado maior autonomia na tomada de decisões, mesmo que, por lei, os acordos sobre esses negócios devam ser assinados a nível federal.

Muitos aspectos dos investimentos chineses no Brasil são mais bem compreendidos pelo prisma do aprendizado institucional. Isso implica que participantes de vários lugares se adaptem mutuamente, buscando e incorporando novos conhecimentos de maneiras complexas e altamente dinâmicas. Mesmo que os protagonistas brasileiros e chineses tenham se engajado em negociações e se familiarizado mais com as normas e práticas uns dos outros, eles também estão sob pressão de partes sociais e políticas no Brasil e no exterior, especialmente devido ao acirramento dos debates sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável.

Este artigo explora duas questões-chave. Primeira: como o aprendizado institucional sobre mitigação e gerenciamento de riscos socioambientais vem se desdobrando em torno dos investimentos chineses em infraestrutura de transporte no Brasil? Segunda: que tipos específicos de adaptações surgiram tanto do lado brasileiro quanto do lado chinês?

Este artigo enfoca o projeto da ferrovia Ferrogrão (também conhecida como Ferrovia EF-170), que foi projetada para sair de uma potência do agronegócio brasileiro (o estado de Mato Grosso) até o norte do estado do Pará. Este projeto afetará tanto o Cerrado quanto a Amazônia, áreas habitadas por povos indígenas, quilombolas (afro-brasileiros descendentes de escravos que fugiram) e outras comunidades tradicionais, bem como áreas habitadas por pequenos agricultores.

Embora o projeto ainda esteja em fase de negociação, já foi alvo de muita polêmica no Brasil. Economicamente falando, o projeto Ferrogrão está sendo questionado por conta de seus custos. Em termos políticos, a Ferrogrão será construída em um ambiente carregado, marcado pelo acirramento dos debates sobre o desenvolvimento sustentável e pelo forte lobby de grupos de interesse que representam diversas partes interessadas, desde o agronegócio aos caminhoneiros. Do ponto de vista de sustentabilidade e situação climática, o projeto está sendo planejado mesmo com o aumento da pressão sobre as empresas de infraestrutura que operam no Brasil para implementar princípios ambientais, sociais e de governança adequados e adotar práticas mais sustentáveis.

Os autores baseiam-se em uma combinação de pesquisa documental, documentos oficiais e entrevistas com as principais partes interessadas para entender a evolução do projeto e o comportamento delas. Esta pesquisa busca identificar as principais formas de aprendizado institucional dos protagonistas brasileiros e chineses envolvidos no projeto Ferrogrão, bem como as principais tensões envolvidas com potenciais questões socioambientais, como deslocamento forçado, desenvolvimento desequilibrado e desmatamento ilegal.

A primeira seção do documento fornece uma visão geral de pesquisas recentes sobre sustentabilidade e infraestrutura, com foco em investimentos chineses no exterior. Ela também explica a estrutura usada nesta análise e define os conceitos-chave, especialmente os de aprendizado institucional e adaptação mútua. Em seguida, o documento analisa os investimentos chineses em projetos brasileiros de infraestrutura de transporte, com foco no armazenamento e transporte das principais exportações brasileiras para a China. Em terceiro lugar, o artigo descreve as negociações em andamento, planos e controvérsias associados ao projeto Ferrogrão, identificando as principais áreas de aprendizado institucional de participantes brasileiros e chineses até o momento. A seção final resume as principais conclusões e oferece recomendações para as principais partes interessadas.

Histórico da China em investimentos de infraestrutura

A infraestrutura voltou a ocupar o centro das atenções no desenvolvimento internacional, e a abordagem da China para o desenvolvimento no exterior é um fator importante que impulsiona essa tendência.

Reviravolta na infraestrutura

Os principais precedentes para o desenvolvimento contemporâneo liderado pela infraestrutura remontam aos anos após a Segunda Guerra Mundial, quando o Banco Mundial forneceu investimentos substanciais para estes projetos. Especialistas viam a infraestrutura como um meio essencial para transformar estruturalmente a capacidade produtiva de um país ou região. Porém, uma série de fatores, incluindo o crescente endividamento entre os países em desenvolvimento a partir da década de 1970 e uma onda de conservadorismo fiscal na década de 1980, levaram a um afastamento desse foco na infraestrutura.¹ Outros fatores determinantes foram uma conscientização cada vez maior sobre a corrupção associada a projetos de infraestrutura de grande porte e preocupações crescentes com os impactos socioambientais de grandes barragens hidrelétricas, estradas e ferrovias.

Como resultado, outros elementos do desenvolvimento internacional, como educação e saúde, ganharam destaque ao longo da década de 1980. Mas a partir da década de 1990, a rápida expansão da economia chinesa, que passou por quase três décadas de crescimento anual de quase dois dígitos no produto interno bruto (PIB), levou a um novo interesse e demanda por investimentos em infraestrutura.² Embora a China tenha investido bastante em infraestrutura doméstica, com empresas estatais e privadas chinesas adquirindo considerável experiência e tecnologias no setor, os líderes chineses também buscaram investimentos no exterior como forma de manter o ritmo de crescimento econômico do país, ou para pelo menos evitar uma desaceleração rápida.³ Os líderes chineses incentivaram as empresas chinesas a buscar novas oportunidades no exterior, e uma onda gigantesca de projetos de construção de infraestrutura se transformou no eixo central das estratégias de desenvolvimento chinesas no exterior.

Especialmente desde os anos 2000, três fatores-chave impulsionaram o investimento em infraestrutura o fazendo voltar à vanguarda do desenvolvimento internacional. Primeiro, as ofertas de capital chinês relativamente barato criaram uma nova demanda por projetos de infraestrutura de grande porte ou despertaram uma demanda latente. Em segundo lugar, a China ajudou a liderar a criação de novas instituições, como o Novo Banco de Desenvolvimento – um banco multilateral estabelecido por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – e o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura, que colocam a infraestrutura no cerne de suas missões.⁴ Terceiro, em resposta a essa crescente concorrência de instituições emergentes, o Banco Mundial e outras organizações estabelecidas começaram mais uma vez a expandir seus portfólios de investimento em infraestrutura.

Na década de 2010, a China ostentava um vasto, amplo e moderno sistema ferroviário doméstico, cujo sistema de frete é monopolizado por uma grande empresa estatal chamada China State Railway Group Company. Este sistema inclui não só grandes projetos de transporte, como a Ferrovia Qinghai-Tibet e a Ponte Hong Kong–Zhuhai–Macau, mas também um trem de alta velocidade desenvolvido na China, que tem a mais longa malha ferroviária do mundo.⁵ Grande parte dessa infraestrutura doméstica chinesa foi construída por meio de fluxos de financiamento dedicados realizados por bancos de políticas apoiados pelo Estado chinês, como o Banco de Desenvolvimento da China. Os saltos que se seguiram na infraestrutura de transporte levaram alguns especialistas a argumentar que a lacuna de desenvolvimento entre a China e outras economias emergentes como Brasil, Argentina e Índia pode ser atribuída ao foco inicial da China em projetos ambiciosos de infraestrutura. De fato, ao passo que a China investiu cerca de 9% de seu PIB em infraestrutura nas décadas de 1990 e 2000, a maioria das economias emergentes investiu apenas 2 a 5% de seu PIB.⁶

No exterior, a China expandiu bastante seus investimentos em infraestrutura de transporte, principalmente na África, muitas vezes oferecendo empréstimos em troca de recursos. Tais projetos chamaram a atenção não só pelo crescimento econômico que muitas vezes ajudaram a desencadear como também pelas consideráveis desigualdades socioeconômicas que geraram e, em muitos casos, pelas práticas chinesas de direitos humanos e trabalhistas que estavam em desacordo com as normas internacionais.

Entretanto, as práticas das empresas chinesas mudaram ao longo do tempo. Esses resultados dependeram, em grande parte, do contexto local, assim como de outros fatores. Por exemplo, a pesquisa da estudiosa Maria Adele Carrai mostra que, embora as estatais chinesas que investem em infraestrutura na África Oriental tenham adotado princípios de responsabilidade social corporativa em resposta à pressão do governo central chinês e dos governos do país anfitrião, os resultados variam.⁷ Essa variabilidade é encontrada em grande parte porque a abordagem declarada da China é “acima de tudo adaptativa e está em conformidade com seus princípios fundamentais de soberania e não interferência.”⁸

Essas dinâmicas ficaram ainda mais nítidas conforme a China desenvolveu uma visão para sua Iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* - BRI). Com o objetivo proposto de melhorar a conectividade regional e global, a BRI tem implicado investimentos gigantescos em infraestrutura de transporte doméstico e transfronteiriço em toda a Eurásia e até mais longe.

O ritmo e a escala sem precedentes da onda de construção de infraestrutura dos protagonistas chineses por meio da BRI estimulou preocupações devido ao histórico de projetos de transporte de grande porte em todo o mundo que tiveram impactos ambientais negativos significativos.⁹ Muitos analistas expressaram preocupações de que a China não siga as melhores práticas reconhecidas para o desenvolvimento sustentável. O comportamento das empresas chinesas no Brasil está cada vez mais sujeito a tal escrutínio, mesmo que o país não tenha aderido à BRI, ao contrário de vários outros países da

ALC, como Bolívia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guiana, Panamá, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.¹⁰ Brasília optou por não aderir oficialmente à BRI em parte devido a uma política externa ambígua em relação à China e a uma tentativa de estabelecer uma relação mais próxima com os Estados Unidos nos últimos anos.¹¹ Devido ao peso político e econômico do Brasil na região, Pequim continua pressionando o país para assinar.¹²

O aprendizado institucional é muito útil para analisar a dinâmica variável e mutante das negociações e implementação de projetos de infraestrutura chineses. Em vez de pressupor que os participantes chegam às negociações com noções inflexíveis e pré-estabelecidas de como proceder, o aprendizado institucional envolve observar como as organizações exploram novas dinâmicas, incorporam e adaptam novas informações e práticas, ajustando-se um pouco às expectativas e normas de suas contrapartes.¹³ Este tem sido o caso entre os participantes brasileiros e chineses envolvidos no projeto Ferrogrão.

Investimentos chineses em transporte na América Latina e no Caribe

Embora o principal pilar das relações da China com os países da ALC tenha sido o comércio, especialmente focado na troca de matérias-primas da ALC por produtos manufaturados chineses, o investimento chinês se expandiu rapidamente em toda a região. Entre 2005 e 2015, os bancos de desenvolvimento chineses investiram em média US\$ 1,7 bilhão por ano na ALC.¹⁴ Em janeiro de 2015, o presidente chinês Xi Jinping estabeleceu metas ambiciosas para trocas comerciais com a ALC: US\$ 500 bilhões em comércio e US\$ 250 bilhões em investimento direto entre 2015 e 2019.¹⁵ Na prática, o comércio entre China e ALC atingiu US\$ 316 bilhões em 2019 e caiu ligeiramente para US\$ 315 bilhões em 2020 em meio a uma queda no comércio mundial devido à pandemia do coronavírus. Em termos de investimento, a China despejou US\$ 136 bilhões na ALC entre 2005 e 2020, incluindo US\$ 61 bilhões no Brasil.¹⁶

Essa expansão dos laços econômicos também se reflete nos principais documentos de políticas como parte da estratégia regional da China para a ALC, que enfatizam fortemente a melhoria da infraestrutura para a exportação de commodities. Por exemplo, no “Documento de Políticas para a América Latina e o Caribe” de 2016 da China, os primeiros tipos de investimentos mencionados são de “transporte, logística comercial e instalações de armazenamento.”¹⁷ Esse foco reflete as dimensões estratégicas do investimento chinês no Brasil, que visa ajudar a garantir fornecimentos mais baratos e confiáveis de matérias-primas para uso e consumo industrial.

Os investimentos chineses na ALC têm sido diversificados, desde aquisições principalmente financeiras (por meio de fusões) até empreendimentos novos, incluindo muitos realizados através de parcerias público-privadas (PPPs). No plano político, os investimentos em infraestrutura passaram a ocupar uma posição de maior destaque nas relações estratégicas da China com os países da ALC. Por exemplo, os investimentos chineses em hidrelétricas serviram como porta de entrada para o financiamento

de uma gama mais ampla de projetos de infraestrutura na Argentina, inclusive nos setores de energia e transporte.¹⁸

O crescente interesse da China em infraestrutura na ALC também é explicado pelo enorme déficit da região. Ele inclui tanto lacunas na infraestrutura quanto ativos existentes que são considerados inadequados ou que não funcionam como deveriam. Ambos os tipos de déficits de infraestrutura tendem a impedir o crescimento econômico e a reproduzir e reforçar os acentuados desequilíbrios estruturais da região. Além disso, a lacuna contribui para a falta de diversificação econômica da região e resulta em altos custos logísticos, conectividade inadequada e acesso altamente desigual aos serviços. A lacuna de infraestrutura da ALC tende a reforçar as disparidades de renda e riqueza, além da alta vulnerabilidade das populações da região aos efeitos das mudanças climáticas.¹⁹

As estatais chinesas dominam os investimentos em transporte na ALC.²⁰ Como em muitas partes da África, o envolvimento dos participantes chineses em tais projetos na ALC varia de acordo com as restrições existentes impostas pelos países anfitriões. Katherine Bersch e Riitta-Ilona Koivumäki descobriram que, em países com instituições governamentais fortes – como um judiciário independente, um ministério dos transportes eficaz e bancos nacionais de desenvolvimento fortes –, as empresas chinesas desempenham um papel semelhante ao de outras entidades estrangeiras envolvidas em desenvolvimento de infraestrutura. No entanto, em países com instituições governamentais frágeis e fraca capacidade de infraestrutura, a China tende a ser mais dominante nas negociações, projeção e implementação de tais projetos de infraestrutura.²¹

O investimento chinês em infraestruturas de transporte na ALC se expandiu significativamente nas últimas duas décadas. Nos últimos quase vinte anos, a China se envolveu em cerca de 150 projetos de infraestrutura na região, seja de uma forma ou de outra.²² Com base nos dados de 2018, o ano mais recente com dados disponíveis, cerca de metade desses projetos já estava em algum nível de implementação.²³ Alguns projetos foram descartados ou adiados, mas a maioria está passando por avaliações de viabilidade técnica e financeira ou aguardando decisões sobre quais desenvolvedores executarão o projeto. Grandes empresas chinesas no setor de infraestrutura, como a China Harbour Engineering Company e a China Railway Construction Corporation, investiram em grandes projetos de infraestrutura de transporte em toda a LAC, incluindo um trem de alta velocidade da Cidade do México a Querétaro, no Centro do México, e uma ponte de doze quilômetros de extensão ligando a capital Salvador à ilha de Itaparica, no Nordeste do Brasil.²⁴ Mas alguns grandes projetos, como a proposta Ferrovia Bioceânica, que ligaria o porto brasileiro de Santos, na costa do Oceano Atlântico, aos portos chilenos de Iquique e Antofagasta, na costa do Oceano Pacífico, ainda estão apenas no papel.

Mesmo em fase de planejamento, esses investimentos têm gerado controvérsias sobre seus impactos sociais e ambientais.²⁵

A floresta amazônica

A partir do início da década de 1980, vários países ao longo da Bacia Amazônica começaram a promulgar legislações para melhorar a integridade ambiental, especialmente nas áreas florestais da região, e para proteger os direitos de grupos indígenas e outras comunidades afetadas por novos projetos de desenvolvimento. O Brasil fez isso em 1981, quando seu poder legislativo criou a Política Nacional do Meio Ambiente ao aprovar a Lei de Política Ambiental nº 6.938.

Entretanto, desde que assumiu o cargo em 2019, Bolsonaro promoveu o rápido dismantelamento de instituições federais encarregadas de proteger o meio ambiente e os direitos de grupos indígenas e outros povos tradicionais. Os orçamentos foram reduzidos, funcionários especializados foram demitidos e equipes técnicas foram substituídas por militares sem treinamento especializado. As políticas governamentais e as mensagens oficiais também fomentaram o uso predatório dos recursos naturais e o desenvolvimento por meio de grandes projetos de infraestrutura, tendências que novamente refletem a visão dominante de desenvolvimento na Amazônia que prevaleceu durante os anos da ditadura no Brasil (1964-1985).

Essas decisões tiveram um impacto enorme, especialmente na Amazônia e no Cerrado. Houve novos picos na frequência de incêndios florestais, desmatamento ilegal e invasão de terras para agricultura, pecuária e extração ilegal de madeira, enquanto a mineração ilegal também disparou, especialmente em terras indígenas e unidades de conservação.²⁶ A presença inadequada do Estado na região e as altas taxas de pobreza foram agravadas pela pandemia do coronavírus, que atingiu duramente a região, com taxas de mortalidade extraordinariamente altas.²⁷ Como resultado, a sociedade civil brasileira se mobilizou para resistir ou mesmo reverter essas políticas, muitas vezes em alinhamento com participantes externos, incluindo estados doadores e grupos de consumidores. Mais do que nunca, essas áreas ecológicas – especialmente a Amazônia – têm testemunhado disputas pelo uso da terra e políticas de desenvolvimento.²⁸

Embora essas incursões chinesas na Amazônia brasileira ainda sejam incipientes em comparação com incursões em outros lugares do Brasil e em outros países da Bacia Amazônica como Bolívia e Equador, essa nova onda de investimentos está ocorrendo em um contexto político que mudou drasticamente na última década.²⁹ Consequentemente, o aprendizado institucional está ocorrendo dentro de um ambiente político altamente carregado tanto a nível nacional quanto regional.

Aprendizado institucional em projetos brasileiros de infraestrutura

Entre 2005 e 2019, os investimentos da China no Brasil concentraram-se nos setores de energia (72%) e mineração (7,4%). Os projetos de transporte receberam 6% do total de investimentos no valor de US\$ 4 bilhões.³⁰ Os investimentos em infraestrutura da China muitas vezes lidaram com dilemas políticos e econômicos que exemplificam os problemas do Brasil nas últimas décadas.

Investimentos chineses na infraestrutura brasileira

Como em grande parte da ALC, a falta de investimentos em infraestrutura tem sido um dos maiores gargalos do crescimento econômico no Brasil. Desde o final da década de 1970, quando o modelo nacional-desenvolvimentista entrou em crise, o país sofre com o baixo investimento em energia e transporte. Por mais de quarenta anos, os governos brasileiros têm investido menos de 3% do PIB em infraestrutura.³¹ Especialistas consideram esse valor muito aquém do necessário mesmo para a manutenção dos ativos existentes.

As ferrovias são um dos aspectos mais negligenciados da infraestrutura brasileira. Isso é, em parte, consequência de políticas estatais que têm favorecido fortemente o transporte rodoviário. Desde a década de 1980, o país investiu apenas 0,15% de seu PIB em ferrovias por ano. Como resultado, em 2018, o Brasil tinha apenas 30.000 quilômetros de ferrovias, ante 202.000 quilômetros nos Estados Unidos e 146.000 quilômetros na China.³² Apenas 15% da carga brasileira é transportada por ferrovias, ao passo que, em países como China e Estados Unidos, o percentual é o triplo desse valor.³³ A maior parte da carga transportada no Brasil é de minério de ferro pois a gigante mineradora Vale tem tido interesse de construir essa infraestrutura para conectar suas minas e portos há décadas.³⁴

Com a recessão econômica e as crises políticas da década de 2010, sucessivos governos brasileiros sofreram uma crescente pressão de diversas partes econômicas importantes, incluindo empresas do agronegócio, para suprir essas lacunas logísticas. Em resposta, o governo buscou atrair investimentos privados – nacionais e estrangeiros – para expandir a infraestrutura do país por meio de PPPs e concessões estaduais feitas por meio de leilões públicos.

A mais importante iniciativa governamental desse tipo é o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), criado em 2016. No setor ferroviário, o PPI pretende atrair 29 bilhões de reais (cerca de 5,5 bilhões em dólares americanos) até o final de 2024 em concessões destinadas a expandir as ferrovias brasileiras em 2.800 quilômetros, embora a iniciativa não tenha prazo fixo.³⁵ Desde 2021, seis projetos estão em discussão e outros quatro já foram concluídos.³⁶

Com a explosão global das commodities nos anos 2000, os países asiáticos – especialmente a China – tornaram-se o maior mercado externo para o agronegócio brasileiro.³⁷ Dado o enorme tamanho territorial do Brasil, os custos logísticos para o transporte dessas mercadorias são gigantescos, e os exportadores dependem das rodovias para escoar a maior parte de suas cargas até os portos. Há também riscos políticos. Em 2018, os caminhoneiros fecharam a economia por uma semana inteira com uma greve em busca de melhores salários e benefícios.³⁸ Eles alcançaram alguns de seus objetivos e continuam sendo um importante grupo de pressão desde então.

Para os participantes chineses, o investimento na infraestrutura de transportes do Brasil está ligado às preocupações com a exportação de commodities para a Ásia. Construir ferrovias, armazéns e portos poderia baratear e agilizar o transporte de soja e minério de ferro das fazendas e minas brasileiras até os navios necessários para transportá-los para o outro lado do mundo. As empresas chinesas desfrutam de vantagens importantes neste tipo de negócio:

Do ponto de vista da China, além do retorno para os investidores, os investimentos em infraestrutura são atrativos porque garantirão um escoamento mais eficiente dos principais produtos de exportação (soja e minerais) para a gigante asiática. As empresas chinesas têm grande capacidade de participar de leilões e vencê-los, porque têm acesso a financiamento e uma grande experiência em infraestrutura.³⁹

Um exemplo é o Pará, estado da Amazônia brasileira rico em recursos naturais. Trata-se de uma das principais fronteiras agrícolas do país, onde o cultivo da soja vem se expandindo rapidamente. Este estado também é um foco de crimes ambientais, como invasão de terras, desmatamento ilegal, incêndios florestais causados pelo homem e extração ilegal de madeira e mineração. O Pará é, portanto, um lugar de conflito social e ambiental desenfreado, especialmente pelo impacto dessas iniciativas (legais e criminosas) sobre os povos indígenas, comunidades ribeirinhas e outras populações tradicionais.

Outro exemplo é a Ferrovia do Pará, uma joint venture entre a estatal China Communications Construction Company (CCCC) e a Vale. Em sua fase inicial, a ferrovia deverá ligar a cidade de Marabá ao porto de Barcarena, com uma distância de cerca de 500 quilômetros (ou cerca de 310 milhas). A construção está prevista para começar em 2021 com um orçamento de R\$ 7 bilhões (US\$ 1,3 bilhão);⁴⁰ após ser concluída, a ferrovia será usada para transportar minério de ferro do complexo de Carajás, a maior mina de minério de ferro do mundo. Em uma segunda fase, a ferrovia será estendida para o sul até a cidade de Santana do Araguaia para incorporar a exportação de carnes e grãos.⁴¹

Apesar desses grandes planos, em muitos casos, os investimentos chineses nas ferrovias da ALC foram anunciados, mas nunca implementados devido a preocupações sociais e ambientais ou por problemas técnicos, que às vezes levaram ao seu cancelamento. Um exemplo é um ambicioso projeto separado de trem-bala destinado a ligar os oceanos Atlântico e Pacífico através do Brasil, Peru e Venezuela.⁴²

Em 2016, um plano de R\$ 12 bilhões (ou US\$ 2,2 bilhões) para construir a Ferrovia de Integração Oeste-Leste foi interrompido. Os planos para a rota de 1.500 quilômetros foram projetados para ligar o estado nordestino da Bahia ao estado do Tocantins no Centro-Oeste do Brasil, onde se ligaria à Ferrovia Norte-Sul. O projeto chegou a um impasse quando o governo chinês propôs ao Brasil que os dois países criassem uma estatal binacional. O então ministro dos Transportes do Brasil, Mauricio Quintella, não gostou da ideia de uma joint venture entre a China Railway Construction Corporation e a estatal brasileira Valec. Conforme Quintella explicou:

Não haveria leilão nem competição, isso não nos permitiria dialogar com outros participantes do mercado para obter a melhor proposta... Claro que precisamos de investimentos. Mas a outra possibilidade é uma concessão normal e pura. Não posso dizer que preferimos isso, mas o Brasil estabeleceu regras.⁴³

O ministro também destacou que, além de exigir uma mudança na legislação brasileira, o modelo proposto pela China estimularia outros participantes internacionais a exigirem termos semelhantes. Afinal, ele observou: “os russos, que estão interessados na Ferrovia Norte-Sul, podem querer o mesmo.”⁴⁴

As empresas chinesas aprenderam várias lições ao investir nas ferrovias da ALC, adquirindo um conhecimento mais profundo das realidades jurídicas e políticas da região e adaptando-se de acordo. As empresas de ferrovias chinesas estão aprendendo a operar na ALC lidando com regras socioambientais locais, litígios complexos e leilões públicos de concessões, que se tornaram a forma preferida do governo brasileiro de atrair investimentos para seus projetos de infraestrutura. Essas adaptações graduais são resultado de uma curva de aprendizado de uma década, especialmente importante no Brasil para a expansão dos dois maiores gargalos de transporte do país: rodovias e ferrovias.⁴⁵

Devido ao seu momento e localização geográfica, que têm implicações diretas para uma ampla área das regiões da Amazônia e do Cerrado, o projeto Ferrogrão do Brasil é um caso ideal para estudar esses processos de adaptação chinesa às realidades e restrições locais.

O projeto da Ferrovia Ferrogrão

O projeto Ferrogrão visa ligar o estado de Mato Grosso, na região Centro-Oeste do Brasil, ao Pará, no leste da Amazônia, ao longo de um trajeto de 933 quilômetros (ver mapa 1). Se o projeto for aprovado pelos tribunais brasileiros, ele deve começar a operar em 2030. De acordo com os planos, a princípio, os trilhos ligarão a cidade de Sinop, no Mato Grosso, ao porto fluvial de Miritituba, no rio Tapajós, no Pará, mas também estão previstas outras ligações.⁴⁶ O principal objetivo é o transporte de grãos pelo Arco Norte – portos do norte e nordeste do Brasil –, ao passo que atualmente essas cargas passam pela rodovia norte-sul conhecida como BR-163, uma das principais estradas do interior do Brasil. O corredor a ser consolidado pela Ferrogrão e a rodovia constituirão uma nova rota de exportação de soja, milho, fertilizantes, açúcar, etanol e derivados de petróleo.

O projeto foi concebido pela primeira vez em 2012, quando o governo brasileiro, sob gestão da então presidente Dilma Rousseff (que ocupou o cargo de 2011 a 2016), propôs planos para reduzir em 30% os custos logísticos do país, que são excepcionalmente altos para os padrões internacionais.⁴⁷ O anúncio do governo de que pretendia investir em 10.000 quilômetros de ferrovias levou empresas privadas a começar a identificar áreas potenciais onde a expansão das ferrovias levaria a um aumento na produção agrícola.⁴⁸

Uma das áreas identificadas nos planos foi Mato Grosso, que é uma potência do agronegócio com foco elevadíssimo em soja, milho, algodão e carne bovina.⁴⁹ O estado é o maior produtor de soja do Brasil, respondendo por 26,9% (33 milhões de toneladas) do total nacional de 122 milhões de toneladas em 2020.⁵⁰ Em 2019, ele possuía o maior rebanho bovino (quase 32 milhões de vacas) do país, ou quase 15 por cento da produção nacional do Brasil.⁵¹ No entanto, Mato Grosso – especialmente a parte norte do estado – tem capacidade inadequada para transportar commodities até os portos para exportação, inclusive para a China. Até o momento, as mercadorias do estado são exportadas pelos portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR), ambos a mais de 2.000 quilômetros do norte de Mato Grosso, onde grande parte da produção de soja e carne da região está concentrada.

O projeto Ferrogrão foi ovacionado por muitos participantes do setor privado como um divisor de águas para as exportações brasileiras de commodities. O dono do maior conglomerado produtor de soja do Mato Grosso, o Grupo Bom Futuro, afirmou que a Ferrogrão vai revolucionar a agricultura, permitindo mais uma expansão econômica em Mato Grosso nos moldes da ocorrida nas décadas de 1970 e 1980, quando o estado implementou a agricultura de larga escala.⁵² A iniciativa privada também apresentou o impacto da ferrovia como uma oportunidade de desenvolvimento: “Quando o Brasil tiver a infraestrutura que merece e precisa, teremos um forte desenvolvimento não só em Mato Grosso, mas em toda a rota de desenvolvimento da ferrovia.”⁵³

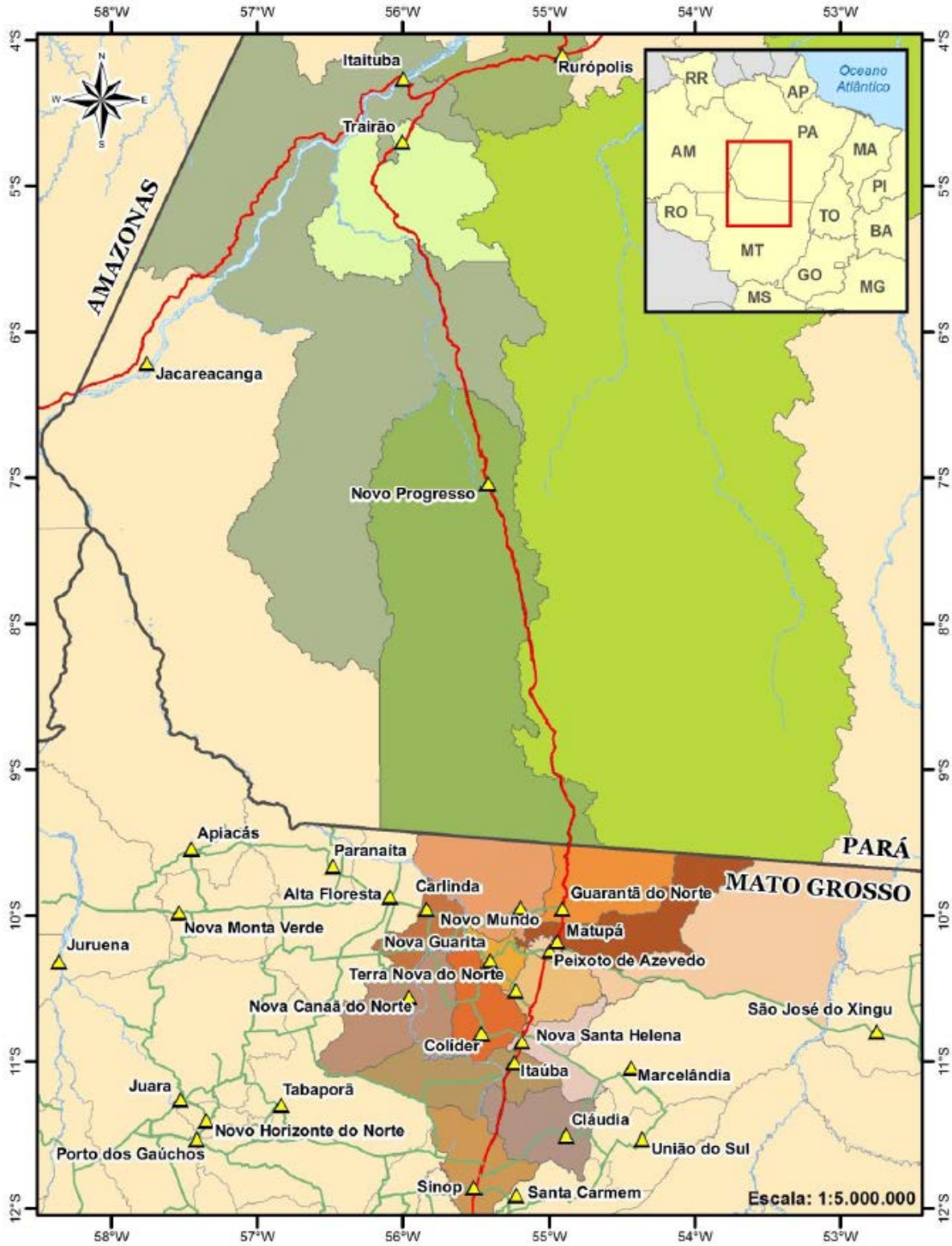
Assim como o Pará, Mato Grosso faz parte do que é conhecido como arco do desmatamento, uma curva ao longo da borda sudeste da Floresta Amazônica que ainda existe, onde as terras estão sendo desmatadas para agricultura (especialmente soja), pecuária, extração de madeira e especulação fundiária. De 2019 a 2020, Mato Grosso teve a segunda maior taxa de desmatamento do país (atrás apenas do Pará), e 88% desse desmatamento foi ilegal, totalizando mais de 1.700 quilômetros quadrados de cobertura vegetal destruída somente neste período.⁵⁴

Vale ressaltar que, Mato Grosso é bastante diversificado em termos socioeconômicos. Em 2020, 42.538 indígenas pertencentes a quarenta e duas etnias viviam no estado, a maioria em terras indígenas.⁵⁵ Dos 141 municípios do estado, cinquenta e cinco contêm terras indígenas. Cerca de 12% do estado de Mato Grosso é composto por terras indígenas, número este que pode chegar a 18% se mais vinte e uma áreas reivindicadas por grupos indígenas forem oficialmente demarcadas como terras indígenas.⁵⁶ O estado também abriga vinte e duas comunidades quilombolas distribuídas em quinze municípios.⁵⁷

O estado do Pará tem a maior taxa de desmatamento no Brasil, especialmente devido à expansão da extração ilegal de madeira, pecuária e cultivo de soja.⁵⁸ Esse fenômeno tem alimentado conflitos contínuos sobre direitos à terra entre o governo brasileiro, grupos indígenas e outras comunidades tradicionais e fazendeiros. A maioria da população do estado é de etnia mista,⁵⁹ sendo que o Pará também abriga grandes populações indígenas (as maiores comunidades indígenas incluem os Andira

MAPA 1

Percurso previsto para a Ferrovia Ferrogrão



FONTE: Governo Federal do Brasil

Marau, Munduruku e Kayapó) e, em menor quantidade, comunidades quilombolas. O Pará abriga aproximadamente quarenta grupos indígenas, a maioria espalhados por vinte e sete áreas de terra que foram demarcadas como terras indígenas pela Fundação Nacional do Índio do governo.⁶⁰

As principais exportações paraenses são de minério de ferro, alumínio, soja e madeira, e o escoamento das commodities depende da limitada infraestrutura do estado, incluindo seus portos, sendo os principais os de Belém, Vila do Conde, Miramar e Santarém.⁶¹ O projeto Ferrogrão e a extensão da BR-163 podem acrescentar mais uma área portuária a esta lista. Miritituba, distrito às margens do Rio Tapajós, faz parte do município de Itaituba com aproximadamente 100 mil habitantes.⁶² Miritituba é mais próxima dos produtores de soja em Mato Grosso que os portos de Santos e Paranaguá, mas até agora o acesso tem sido problemático devido à infraestrutura precária da região, especialmente por conta de sua dependência de um pequeno trecho da Rodovia Transamazônica (BR-230 que corta a BR-163).

Diante destes desafios, até pouco tempo atrás, Miritituba era negligenciada como uma potencial rota amazônica para exportações do Centro-Oeste brasileiro em favor do porto vizinho de Santarém.⁶³ Embora os grandes navios cargueiros não conseguem chegar a Miritituba vindos do Oceano Atlântico devido à pouca profundidade do Rio Tapajós ao longo desse trecho, as barcaças de fundo chato podem transportar cargas consideráveis ao longo do rio. Grandes participantes do agronegócio mato-grossense e seus apoiadores políticos, como o ex-governador de Mato Grosso Blairo Maggi, há muito defendem a ideia de melhores as conexões de infraestrutura para que as commodities possam ser exportadas em maior escala pela Amazônia.

Como resultado das perspectivas econômicas de longo prazo da ferrovia Ferrogrão, as terras em Miritituba tornaram-se muito procuradas por empresas privadas, incluindo gigantes do agronegócio dos EUA, como Bunge e Cargill, além de grandes empresas de logística. Essas empresas correm para comprar terrenos em Miritituba enquanto realizam processos de licenciamento ambiental para construção de terminais na área portuária.⁶⁴

Os planos para a Ferrogrão estão sendo discutidos em uma parte do Brasil marcada por altas tensões sobre o uso das terras. Logo depois que os técnicos constataram que a BR-163 – à qual o governo planejava adicionar mais pistas – se prestava à construção de uma ferrovia devido a longos trechos de terreno plano, começaram as discussões sobre o impacto ambiental esperado do projeto. O setor privado, com base em avaliações iniciais, argumentou que haveria vantagens em construir uma ferrovia em vez de adicionar pistas à estrada existente, argumentando que optar pela ferrovia economizaria cerca de 1 milhão de toneladas de emissões de dióxido de carbono por ano.⁶⁵

Um executivo de uma empresa do setor privado está bastante otimista quanto ao impacto do projeto. Ele ainda afirmou que o projeto da ferrovia implicaria em “desmatamento zero” porque cortaria áreas

já desmatadas para a BR-163.⁶⁶ Ele ainda argumentou que o desenvolvimento sustentável era possível e necessário para a região, dizendo o seguinte:

A área da BR-163 é pouco desenvolvida, e é preciso fazer com que a Ferrogrão melhore a qualidade de vida das pessoas que ali vivem, respeitando suas tradições e histórias. No trecho do Pará, é preciso implementar projetos que induzam o desenvolvimento sustentável da região, respeitando seus moradores e comunidades tradicionais. A questão social é o maior desafio, mas também é a maior oportunidade da Ferrogrão.⁶⁷

No entanto, o projeto também tem seus críticos. Espera-se que a rota ferroviária planejada tenha um impacto social e ambiental significativos em quarenta e oito áreas protegidas, incluindo dezenove extensões de terras indígenas e propriedades das tribos Paraná e Kayapó. Preocupações relevantes incluem desmatamento, aumento do uso e contaminação da água, intensificação do uso de fertilizantes e maior concentração na propriedade das terras.⁶⁸ Essas preocupações foram ampliadas porque as comunidades locais que poderiam ser afetadas pelo projeto não foram consultadas, em violação da Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (também conhecida como Convenção 169).⁶⁹ Várias dessas comunidades expressaram sua preocupação ao governo. Por exemplo, em novembro de 2017, os Kayapó Mekragnoti, um grupo indígena no Pará, enviaram uma carta ao Ministério Público Federal do Brasil, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (agora chamado de Ministério da Infraestrutura). A carta argumentava o seguinte:

A ferrovia hoje já impacta os povos da região, embora ainda exista apenas no papel. O número de emendas para diminuir a proteção das unidades de conservação que os deputados fizeram no Congresso mostra o nível de pressão dos agricultores na nossa região. Muitos grandes latifundiários e donos de minas aqui são políticos. A Ferrogrão não vai transportar pessoas. Mas vai transportar soja, milho, açúcar, diesel, gasolina, álcool e fertilizantes. Estudos dizem que a demanda da ferrovia para transportar esses produtos quase dobrará de 23 milhões de toneladas para 40 milhões de toneladas entre 2020 e 2050. Se a ferrovia já causou todos esses impactos antes de ser implementada, seus impactos serão ainda maiores quando for realmente construída.⁷⁰

Estudos preliminares de impacto ambiental conduzidos pela ANTT pareciam reconhecer isso, dizendo o seguinte:

As culturas indígenas e tradicionais podem sofrer um processo de ruptura causado pelo contato com novos elementos culturais levados por pessoas que irão para a região, como trabalhadores da construção civil e a população migrante associada a esses movimentos.⁷¹

Em dezembro de 2017, cerca de noventa membros da comunidade Munduruku bloquearam um edifício em Itaituba, Pará, onde seria realizada uma reunião de uma série de seis audiências públicas a pedido da ANTT para coletar contribuições da sociedade para os estudos técnicos sobre a implementação do projeto Ferrogrão. Eles afirmaram que só sairiam quando a reunião fosse cancelada e declararam ilegal o leilão da Ferrogrão por falta de consulta prévia.⁷² Desde então, várias outras comunidades tradicionais ao longo da rota planejada do projeto o criticaram e solicitaram sua suspensão. Em maio de 2021, o Ministério Público Federal emitiu uma nota técnica reafirmando que, antes de qualquer decisão final sobre o destino do projeto, devem ser realizadas consultas com grupos indígenas e comunidades tradicionais que vivem nas regiões afetadas pelo projeto Ferrogrão.⁷³

Entre as áreas mais sensíveis que poderiam ser afetadas, a ferrovia cortaria o Parque Nacional do Jamanxim, uma unidade de conservação de quase 900 mil hectares com os maiores índices de desmatamento ilegal entre as unidades de conservação da Amazônia.⁷⁴ Além de ter a BR-163 cortando suas extremidades ao leste, o parque já está sob enorme pressão imposta pela expansão agrícola e a extração de madeira. Por conta dos riscos de que a Ferrogrão pudesse ampliar muito essas ameaças à unidade de conservação, em 2019, o Ministério Público Federal recomendou que a ANTT modificasse a rota do projeto Ferrogrão e que o órgão considerasse a preservação de todo o território do parque como unidade de conservação apesar da tentativa do governo federal de reduzir seu tamanho para acomodar a Ferrogrão.⁷⁵ O Partido Socialismo e Liberdade, de esquerda, entrou com uma ação para suspender o projeto ferroviário e, em abril de 2021, o Supremo Tribunal Federal do Brasil emitiu uma decisão favorável.⁷⁶

Embora as disputas judiciais continuem, a decisão do Supremo Tribunal chamou a atenção nacional para os riscos de sustentabilidade do projeto Ferrogrão.⁷⁷ Em resposta, o ministro da Infraestrutura do governo Bolsonaro afirmou publicamente que “inocentes úteis” estavam sendo manipulados para barrar o projeto ferroviário e que as críticas ambientais ao projeto Ferrogrão eram uma “cortina de fumaça” criada por pessoas que temem a nova competição econômica que o projeto possibilitaria.⁷⁸

Também houve preocupações de que os custos do projeto Ferrogrão sejam superfaturados. As estimativas para o custo total do projeto variam significativamente. Segundo cálculos do governo brasileiro, a ferrovia Ferrogrão custará cerca de R\$ 21,5 bilhões (ou cerca de US\$ 4 bilhões).⁷⁹ Desse total, R\$ 8,4 bilhões seriam gastos na construção e R\$ 13,1 bilhões na manutenção da ferrovia, que deve começar a operar em 2030 se tudo correr conforme o planejado.⁸⁰

Um economista e especialista em infraestrutura argumentou que o projeto envolve riscos adicionais que podem custar ao estado bilhões além do esperado, ou um total estimado de 29 bilhões de reais.⁸¹ Isso ocorre porque o governo concordou em tomar várias medidas para reduzir os riscos do projeto para os fornecedores. Durante a construção, os custos adicionais de desapropriação e reassentamento seriam arcados pelo Tesouro Nacional do Brasil se os custos dos impactos socioambientais do projeto,

incluindo aqueles relacionados à garantia de direitos fundiários e reassentamento populacional, acabassem superando os especificados no contrato. Além disso, a construção do projeto está prevista para durar sete anos, após os quais o governo ajudaria a pagar parte dos custos operacionais e juros.⁸² Por fim, o governo brasileiro mudou a política de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil para torná-la mais atraente para potenciais mutuários interessados no projeto Ferrogrão. Em primeiro lugar, a data em que os mutuários devem começar a pagar pelo empréstimo foi estendida de cinco anos para sete a oito anos. Em segundo lugar, o período para que quitação do empréstimo fosse realizada também foi prorrogado de vinte anos para vinte e cinco a trinta anos.⁸³

Desde 2018, para reduzir o ceticismo do setor privado sobre os custos e os riscos reputacionais associados aos impactos socioambientais da ferrovia, o governo tomou várias medidas para cortar o custo geral do projeto, inclusive aumentando a parcela do projeto a ser financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de 70% para 80%.⁸⁴ O governo só interviria no caso de alguns tipos de circunstâncias: se os custos com os impactos ambientais e sociais do projeto superem os especificados no contrato original durante a construção, se grandes “prejuízos de safra” pós-construção afetarem a capacidade do setor privado de cobrir parte dos custos ou se uma nova malha ferroviária planejada em Mato Grosso for finalizada antes de 2045. O governo também tem defendido o argumento de que o projeto é ecologicamente correto, alegando que a ferrovia ajudaria a reduzir as emissões de dióxido de carbono ao reduzir o número de caminhões que atualmente transportam mercadorias na mesma rota.⁸⁵

O leilão público para atrair licitantes para a construção do projeto foi adiado diversas vezes, pois o cronograma foi afetado tanto pela pandemia do coronavírus quanto pela fiscalização do Tribunal de Contas da União, que expressou preocupação com o potencial de impacto que o projeto poderia ter sobre comunidades indígenas e tradicionais, incluindo riscos de deslocamento.⁸⁶

Aprendizado Institucional e adaptação mútua

Experiências chinesas anteriores de investimentos em infraestrutura brasileira – especialmente na década de 2000 – estabeleceram importantes precedentes para o projeto Ferrogrão. Os maiores participantes do setor – estatais chinesas, incluindo duas gigantes dirigidas pelo governo central, a State Grid Corporation of China e a China Three Gorges Corporation – optaram por entrar no mercado brasileiro comprando ativos de empresas sediadas no Brasil ou em outros países (como Portugal e Espanha), mas já operavam no Brasil.⁸⁷

Por meio dessas aquisições, essas empresas chinesas contrataram uma equipe de especialistas brasileiros com conhecimento aprofundado e familiaridade com a cultura empresarial, normas regulatórias e complexo sistema jurídico e político do Brasil. Esse período marcou o início de um longo processo

de aprendizado, já que inicialmente as empresas chinesas tinham pouca experiência na ALC e pouca confiança mútua com os parceiros locais. Yue Haiping, um executivo chinês que administrou empreendimentos conjuntos entre empresas brasileiras e chinesas, refletiu sobre o que aprendeu depois de trabalhar na LAC por vários anos:

É exatamente por essa incompreensão causada pela distância que as empresas chinesas não confiavam nos brasileiros. Elas geralmente pensavam que deveriam ter controle total, sendo gerenciadas por seu próprio pessoal para fazer as coisas direito... E claro, o nível de internacionalização dessas empresas [chinesas] não é elevado. Em termos de habilidades e qualificação, é difícil encontrar alguém dessas empresas que realmente consiga ser independente após ser enviado ao Brasil para conhecer o país, entender a administração intercultural. Acontece que é difícil de conseguir esse tipo de integração. [Isso] porque, após a criação da empresa, muitas pessoas descobriam que a equipe de gestão enviada da China não poderia controlar de fato a empresa. Muitas coisas ainda dependiam da equipe local.⁸⁸

Os principais desafios para os investidores chineses em infraestrutura, segundo Yue, envolvem a forma com a qual lidar com o sistema jurídico e político do Brasil. O país tem uma estrutura federal complexa, que muitas vezes exige que as empresas negociem com prefeitos, governadores e autoridades nacionais para obter permissões e pagar impostos. Isso é especialmente relevante quando se trata de grandes projetos de infraestrutura, pois muitas vezes eles cruzam fronteiras interestaduais. O diretor-presidente da State Grid Brazil, subsidiária brasileira da State Grid Corporation of China, ao trabalhar em uma linha de transmissão entre a Barragem de Belo Monte, no Pará, e o sudeste do Brasil, lembrou os desafios de operar em um ambiente assim:

A aquisição de terrenos [para a linha de transmissão] envolveu 3.337 proprietários, e tivemos que negociar com cada um deles, além de obter 204 licenças inter-regionais, incluindo rios, linhas, rodovias, ferrovias, oleodutos, pequenos aeroportos, etc. A coordenação entre as regiões sob diferentes jurisdições foi considerável.⁸⁹

Além disso, o Brasil possui códigos legais vastos e complexos sobre direitos trabalhistas e de proteção ambiental, e os requisitos podem mudar rapidamente. O Brasil também possui um sistema judiciário independente e promotores públicos com grau de autonomia e poder incomuns, que trabalham com mandato constitucional para investigar violações de direitos humanos e ambientais. Por fim, o Brasil tem uma sociedade civil muito robusta, que foi fortalecida pela transição do país de um regime militar para a democracia na década de 1980. Apesar de se encontrarem em dificuldade sob a gestão do presidente Bolsonaro, organizações e movimentos da sociedade civil têm desenvolvido estratégias eficazes para contestar projetos com altos riscos socioambientais.

As empresas chinesas aprenderam rapidamente que precisavam de parceiros brasileiros para avaliar as regulamentações e superar os principais obstáculos para operar no Brasil. Sua nova estratégia envolvia a retenção de funcionários locais, ao mesmo tempo em que expandiam as parcerias contratando escritórios de advocacia e consultores brasileiros para ajudá-las a lidar com representantes do governo brasileiro nacional e local.⁹⁰ Essa abordagem também permitiu que as empresas chinesas entendessem e aprendessem melhor sobre as complexidades das estruturas regulatórias do Brasil. Além disso, isso permitiu a elas se manter a par das regulamentações, que mudam toda hora, e antecipar as mudanças legais, mesmo quando discussões políticas relevantes estavam ocorrendo no Congresso.

No que diz respeito aos investimentos ferroviários mais especificamente, a protagonista chinesa mais importante no Brasil é a referida CCCC. Ela já é uma grande investidora em projetos ferroviários brasileiros, como a Ferrovia do Pará mencionada acima, e agora a empresa pretende expandir seus investimentos para outros projetos importantes no Brasil, como a Ferrovia de Integração Oeste-Leste. Entretanto, perseguir esse objetivo implicou uma curva de aprendizado íngreme.

Além de rejeitar a proposta da CCCC de formar empresas conjuntas binacionais brasileiras-chinesas para construir ferrovias, o Brasil tem diretrizes claras sobre investimentos estrangeiros em infraestrutura. Para estimular a concorrência e promover a transparência e a prestação de contas, concessões como projetos de ferrovias, rodovias e aeroportos devem ser realizadas por meio de leilões públicos.

A CCCC teve que aprender a se adaptar a essas realidades brasileiras rigorosas e profundamente enraizadas. Um movimento importante foi a criação de sua subsidiária sul-americana em 2016, com sede na cidade de São Paulo, que permitiu aos representantes da empresa uma imersão na cultura empresarial brasileira. No ano seguinte, a CCCC comprou a maioria das ações da Concremat, empresa brasileira líder em engenharia e consultoria, com um longo histórico de execução de projetos bem-sucedidos no país. Essa aquisição permitiu que a CCCC se tornasse mais competitiva nos leilões públicos brasileiros. Em 2019, por exemplo, a CCCC ganhou os direitos para construir a ponte da cidade de Salvador para a ilha de Itaparica, um projeto no valor de US\$ 1,2 bilhão para essa que se espera ser a ponte mais longa do Brasil.⁹¹ A CCCC também assumiu o porto de São Luís, importante porto do Nordeste.⁹² Em 2019, a CCCC estava considerando um total de vinte e seis projetos, inclusive em “portos, ferrovias, desenvolvimento urbano e indústria”, à medida que a empresa continua ganhando conhecimento operacional em projetos de diversos setores.⁹³

Os investidores chineses também ganharam mais experiência na defesa de projetos nos principais fóruns regulatórios e públicos no Brasil. Por exemplo, em abril de 2017, em audiência pública convocada por senadores brasileiros a favor da Ferrovia Bioceânica, engenheiros de uma empresa chinesa falaram perante a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado brasileiro, garantindo a viabilidade técnica do projeto.⁹⁴

Como as empresas chinesas buscam e executam grandes projetos no exterior em alinhamento com a estratégia do governo chinês, especialmente no que diz respeito à política externa, as empresas e os políticos brasileiros têm se esforçado para consolidar os laços políticos antes de prosseguir com mais colaborações técnicas. Em 2016, por exemplo, o então governador de Mato Grosso, Pedro Taques, viajou à China para assinar um memorando de entendimento (memorandum of understanding - MOU), formalizando a parceria com o governo chinês que daria origem à construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste. O MOU também foi assinado pelo diretor geral da China Railway Construction Corporation.⁹⁵ Ao entender que a abertura de um escritório no Brasil facilitaria muito a comunicação com os chineses, o secretário estadual de infraestrutura sugeriu que, para dar andamento ao projeto, a empresa montasse um escritório em Cuiabá, capital de Mato Grosso, embora isso não tenha acontecido até o momento.⁹⁶

Esse tipo de envolvimento paralelo, com representantes de empresas e funcionários de alto escalão apertando as mãos fora de reuniões importantes, também se tornou uma prática recorrente. Em 2016, quando Dilma, Xi e o então presidente peruano Ollanta Humala assinaram um memorando de entendimento para um estudo de viabilidade da Ferrovia Bioceânica pela China, a estatal brasileira Valec participou ativamente. Além de assessorar o Ministério das Relações Exteriores em Brasília, seus representantes participaram de reuniões preparatórias em Brasília e Lima. Técnicos da Valec também se reuniram diversas vezes com contrapartes chinesas durante reuniões organizadas por uma empresa de logística chamada Empresa de Planejamento e Logística. O contato entre os participantes brasileiros e chineses foi ainda mais sustentado quando técnicos da Valec acompanharam uma delegação de engenheiros chineses em uma viagem pelo Brasil para explicar a Ferrovia Bioceânica, viajando juntos durante dez dias por cerca de 3.500 quilômetros de Campinorte no Centro-Oeste do estado de Goiás até Cruzeiro do Sul no estado do Acre.⁹⁷

Caminho semelhante foi traçado para o projeto Ferrogrão. Durante uma visita oficial a Pequim, Taques se reuniu com diretores da CCCC em Pequim para discutir o projeto. Ele apresentou dados sobre a produção agrícola em Mato Grosso e a demanda por infraestrutura para impulsionar o setor produtivo e as exportações da região. Logo após a visita, foi anunciado que a CCCC havia se interessado pelo projeto Ferrogrão e que participaria do leilão público.⁹⁸ O vice-presidente da CCCC, Sun Ziyu, afirmou que a expansão dos investimentos no Brasil é uma prioridade e anunciou que os diretores da empresa farão uma próxima visita ao Mato Grosso.⁹⁹

Por meio dessas interações, a CCCC foi capaz de aprender três lições principais. Primeiro, ela adquiriu uma melhor compreensão das prioridades governamentais nesta parte do Brasil, especialmente em termos de investimentos em infraestrutura voltados para a exportação e como esses acordos são firmados. Em segundo lugar, isso melhorou o entendimento da CCCC sobre as regras, procedimentos burocráticos e debates políticos que afetavam o processo de licitações públicas do Brasil, incluindo aqueles em torno de considerações sociais e ambientais. E terceiro, ampliou a familiaridade da

empresa com o governo brasileiro e a cultura empresarial do país, especialmente no que tange os setores de agronegócio e infraestrutura.

Do lado brasileiro também houve aprendizado na venda do projeto Ferrogrão a potenciais investidores chineses, mesmo durante a pandemia do coronavírus. Em agosto de 2020, uma mostra itinerante foi organizada pelo PPI para pessoas potencialmente interessadas no projeto. O evento foi realizado de forma online e contou com a participação de onze construtoras. Estas incluíram a CCCC e a China Railway Tenth Engineering Group; a japonesa Sumitomo; as espanholas Acciona e Sacyr; a italiana Salini Impregilo; e as brasileiras Grupo CCR, EcoRodovias, Pátria Investimentos e Hidrovias do Brasil.¹⁰⁰ Na ocasião, essas empresas tiveram a oportunidade de sanar dúvidas sobre diversos temas relacionados ao marco regulatório brasileiro e ao próprio projeto Ferrogrão, incluindo os procedimentos a serem adotados em caso de atrasos nas obras, a estratégia de comunicação do governo para minimizar os riscos reputacionais dos licitantes associados aos impactos socioambientais do projeto e o plano do governo de realizar consultas com grupos indígenas.¹⁰¹

Conclusão

Os investidores ferroviários chineses tiveram que operar - e se adaptar - a um contexto brasileiro altamente dinâmico, no qual as regulamentações podem mudar e as condições políticas podem variar rapidamente. As trocas e aprendizados mútuos entre eles e seus interlocutores brasileiros continuam tendo como pano de fundo o acirramento dos debates sobre a sustentabilidade dos grandes projetos de infraestrutura.

No caso do projeto Ferrogrão, a demanda por infraestrutura combina com o interesse da China de expandir e diversificar seus investimentos no Brasil. No entanto, um projeto de grande porte também envolve vários riscos, como impactos ambientais, efeitos socioeconômicos (incluindo o deslocamento de comunidades locais) e custos econômicos imprevistos. Isso significa que esses investimentos chineses em infraestrutura estão cada vez mais sujeitos ao escrutínio da sociedade civil brasileira, comunidades locais (incluindo comunidades indígenas e outros grupos tradicionais no Cerrado e na Amazônia) e partidos políticos.

Alguns dos principais aprendizados institucionais observados no projeto Ferrogrão incluem trabalhar em conjunto ou lado a lado com participantes políticos para consolidar o apoio político ao projeto, a aquisição ou contratação de empresas brasileiras de apoio para desvendar a complexa rede de regulamentações brasileiras e aprender sobre a cultura empresarial do país, o estabelecimento de representações chinesas no Brasil para familiarizar os representantes das empresas com as práticas e a cultura empresarial local, estudos conjuntos de viabilidade e participação em fóruns públicos controlados, como audiências e debates no Senado.

À medida que os investimentos chineses se expandem no Brasil, especialmente no setor de transportes, será ainda mais vital para as partes interessadas negociar projetos que promovam o desenvolvimento inclusivo e sustentável. Há pelo menos três maneiras de ajudar a reduzir os danos socioambientais que tais projetos provocam.

Em primeiro lugar, tais investimentos devem seguir a legislação internacional sobre o direito de consulta prévia às comunidades locais, incluindo grupos indígenas e quilombolas, conforme estabelecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. É importante que o governo federal brasileiro desenvolva uma estrutura normativa e operacional para garantir que os termos do tratado sejam seguidos. Até o momento, essa implementação dependeu muito de decisões ad hoc de juízes e promotores públicos.

Em segundo lugar, tanto os protagonistas brasileiros quanto os chineses devem trabalhar para maximizar o aprendizado institucional desde o início dos projetos. Isso pode ser feito, por exemplo, com a criação de equipes binacionais de engenharia para estudos de viabilidade e impacto ambiental, de modo a facilitar o cumprimento da complexa estrutura socioambiental brasileira e evitar descuidos que levem a maiores riscos e custos.

Terceiro, a sociedade civil deve organizar atividades de capacitação com as comunidades locais que serão impactadas pelos investimentos chineses em infraestrutura de grande porte, para que possam desenvolver estratégias eficazes para monitorar esses projetos e pressionar por melhores resultados por meio do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União, por exemplo. Há também a necessidade de ampliar a produção de conhecimento nesses projetos, inclusive através de colaborações envolvendo círculos de discussão, institutos de pesquisa e universidades do Brasil e da China.

Como a maioria dos grandes projetos de infraestrutura no Brasil são concessões públicas e reguladas por leilões competitivos, as partes interessadas devem se esforçar para garantir que suas regras incorporem rigorosamente as preocupações com questões ambientais e sociais, estabeleçam diretrizes claras e aloquem recursos suficientes para lidar com potenciais conflitos.

Sobre os autores

Adriana Erthal Abdenur é uma cientista social brasileira com vasta experiência em segurança internacional. Ela é cofundadora e diretora executiva da Plataforma CIPÓ, que se dedica à construção da paz climática e ao desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe. Abdenur trabalhou extensivamente em crimes ambientais na Amazônia e nas regiões do Cerrado da América do Sul, bem como em partes da África Subsaariana. Ela é membro do Comitê de Políticas de Desenvolvimento da ONU e do Grupo de Peritos que assessora a ONU em questões climáticas e de segurança. Ela obteve um PhD pela Universidade de Princeton e um AB pela Universidade de Harvard. Ela vive no Rio de Janeiro.

Maiara Folly é cofundadora e diretora de programas da Plataforma CIPÓ, um instituto de pesquisa independente, liderado por mulheres, dedicado a questões de governança global, clima e paz na América Latina e no Caribe e em todo o Sul Global. Ela lidera e participa de projetos de pesquisa e iniciativas de advocacia nas áreas de crime ambiental, paz e segurança internacional, mulheres, paz e segurança e estudos de refugiados e migração forçada, incluindo deslocamento causado pelas mudanças climáticas. Ela possui mestrado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Oxford e graduação em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Maurício Santoro é professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Ele foi pesquisador visitante na New School (em Nova York) e na Universidad Torcuato di Tella (em Buenos Aires). Trabalhou na Anistia Internacional, no jornal O Globo, no governo federal brasileiro e no governo municipal do Rio de Janeiro. É membro do conselho de política e comércio exterior da Associação Comercial do Rio de Janeiro e do conselho consultivo do Instituto de Políticas Públicas de Araripe.

Notes

- 1 Gilbert Rist, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith* (London: Zed Books, 2014).
- 2 World Bank, “GDP Growth (Annual Percentage) – China,” 2020, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>.
- 3 Xin Qiu, *China 40 Years of Infrastructure Construction* (New York: Springer, 2019).
- 4 Suisheng Zhao ed., *China’s New Global Strategy: The Belt and Road Initiative (BRI) and Asian Infrastructure Investment Bank, Volume 1* (New York, NY: Routledge, 2020); and Ming Wan, “The AIIB Versus the World Bank and the ADB,” in *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power and the Struggle for the East Asian International Order* (New York, NY: Palgrave Macmillan, 2016), 58–91.
- 5 “China Opens World’s Longest High-Speed Train,” France 24, December 26, 2021, <https://www.france24.com/en/20121226-china-new-high-speed-train-beijing-guangzhou>.
- 6 M. Nicolas J. Firzli and Vincent Bazi, “Infrastructure Investments in an Age of Austerity: The Pension and Sovereign Funds Perspective,” *Revue Analyse Financière* 41, no. 4 (2011).
- 7 Maria Adele Carrai, “Adaptive Governance Along Chinese-Financed BRI Railroad Megaprojects in East Africa,” *World Development* 141 (2021): 105388, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105388>.
- 8 Ibid.
- 9 Elizabeth Losos et al., “Reducing Environmental Risks From Belt and Road Initiative Investments in Transportation Infrastructure,” World Bank, January 25, 2019, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/700631548446492003/reducing-environmental-risks-from-belt-and-road-initiative-investments-in-transportation-infrastructure>.
- 10 David Sacks, “Countries in China’s Belt and Road Initiative: Who’s In and Who’s Out,” Council on Foreign Relations, March 24, 2021, <https://www.cfr.org/blog/countries-chinas-belt-and-road-initiative-whos-and-whos-out>.
- 11 Diego Pautasso et al., “A iniciativa do cinturão e rota e os dilemas da América Latina” [*The Belt and Road Initiative and the Dilemmas of Latin America*], *Revista Tempo do Mundo* [*Time Magazine*] 24 (2020): 94, <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/259>.
- 12 Sacks, “Countries in China’s Belt and Road Initiative.”
- 13 James G. March, “Exploration and Exploitation in Organizational Learning,” *Organization Science* 2, no. 1 (1991): 71–87, <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.71>.
- 14 “China Ganha Terreno Na América Latina” [China gains terrain in Latin America], Deutsche Welle, February 10, 2021, <https://www.dw.com/pt-br/china-ganha-terreno-na-am%C3%A9rica-latina/a-56513540#:~:text=De%20acordo%20com%20um%20estudo,Latina%20entre%202005%20e%202015>.
- 15 David Dollar, “China’s Investment in Latin America,” Brookings Institution, 2017, <https://www.brookings.edu/research/chinas-investment-in-latin-america>.
- 16 “China’s Engagement With Latin America and the Caribbean,” Congressional Research Service, May 18, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10982>.
- 17 “Documento de Políticas da China para a América Latina e o Caribe”, Ministério das Relações Exteriores da China, 24 de novembro de 2016, http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm. O documento de políticas também faz referências específicas a empréstimos concessionais para investimentos no setor de transporte, afirmando que “a China apoiará e incentivará empresas e instituições financeiras competentes a participar ativamente no planejamento e construção de vias logísticas, de energia e informação nos países da América Latina e no Caribe e

- explorar ativamente novas formas de cooperação, como o modelo de Parceria Público-Privada (PPP), para promover a conectividade da infraestrutura na América Latina e no Caribe.”
- 18 Fermín Koop, “Argentina Under Pressure to Revive Dam Projects in Patagonia,” *Dialogo Chino* [*Chinese Dialogue*], July 31, 2017, <https://dialogochino.net/en/climate-energy/9434-argentina-under-pressure-to-revive-dams-in-patagonia/>.
 - 19 Pablo Chauvet et al., “China: Current and Potential Role in Infrastructure Investment in Latin America,” UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean and Tsinghua University School of Economics and Management, 2020, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45205/1/S1900859_en.pdf.
 - 20 Adriana Erthal Abdenur, “Skirting or Courting Controversy? Chinese FDI in Latin American Extractive Industries,” *International Development Policy* 9 (2017): 174–198, <https://doi.org/10.4000/poldev.2365>.
 - 21 Katherine Bersch and Riitta-Ilona Koivumäki, “Making Inroads: Infrastructure, State Capacity, and Chinese Dominance in Latin American Development,” *Studies in Comparative International Development* 54, no. 3 (2019): 323–345, <https://doi.org/10.1007/s12116-019-09282-5>.
 - 22 “China’s Transport Infrastructure Investment in LAC: Five Things to Know,” *Dialogue*, November 13, 2018, <https://www.thedialogue.org/blogs/2018/11/chinas-transport-infrastructure-investment-in-lac-five-things-to-know>.
 - 23 Ibid.
 - 24 “Responsáveis pela construção da ponte Salvador-Itaparica se reúnem com governo da BA para discutir início de obras” [Those responsible for the construction of the Salvador-Itaparica Bridge meet with the government of Bahia to discuss the start of the work], G1, May 5, 2021, <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/05/05/responsaveis-pela-construcao-da-ponte-salvador-itaparica-se-reunem-com-governo-da-ba-para-discutir-inicio-de-obras.ghtml>.
 - 25 Fermín Koop, “China Can Industrialise Its Green Industry in Latin America,” *Dialogo Chino* [*Chinese Dialogue*], April 2, 2021, <https://dialogochino.net/en/trade-investment/41868-china-has-an-opportunity-to-industrialise-its-green-industry-in-latin-america>.
 - 26 Adriana Erthal Abdenur, Luísa Falcão, and Maiara Folly, “Beyond the Scorched Earth: Paths to Prevent and Respond to Environmental Crimes in Brazil,” *Plataforma CIPÓ*, May 2021, <https://plataformacipo.org/en/publications/environmental-crimes/new-strategic-report-on-the-prevention-and-response-to-environmental-crimes-in-brazil>.
 - 27 “Social Panorama of Latin America 2020,” UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean, March 2021, <https://www.cepal.org/en/publications/46688-social-panorama-latin-america-2020>.
 - 28 Abdenur, Falcão, and Folly, “Beyond the Scorched Earth.”
 - 29 Kevin Gallagher et al., “China and Amazon: Toward a Framework for Maximizing Benefits and Mitigating Risks of Infrastructure Development,” *Dialogue*, May 2019, <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/05/China-and-the-Amazon.pdf>.
 - 30 Tulio Cariello, “Investimentos Chineses No Brasil (2018): o Quadro Brasileiro Em Perspectiva Global” [Chinese investments in Brazil (2018): Brazilian framework in global perspective], Conselho Empresarial Brasil-China [Brazil-China Business Council], September 23, 2019, <https://www.cebc.org.br/2019/09/23/investimentos-chineses-no-brasil-2018-o-quadro-brasileiro-em-perspectiva-global>.
 - 31 Matthew MacLeod Taylor, *Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).
 - 32 D. Marchetti et al., “Logística,” in *Visão 2035: Brasil, país desenvolvido* [Vision 2035: Brazil, a developed country] Fernando Puga and Lavinia Barros de Castro, eds. (Rio de Janeiro: Brazilian Development Bank, 2018).

- 33 Ibid.
- 34 Andre Guilherme Delgado Vieira, *O Mapa Da Mina: a Guerra Dos Conglomerados Globais De Mineração Pela Conquista Da Carajás Africana* [The map of the mine: the war between global mining conglomerates for the conquest of the African Carajás] (Curitiba: Kotter Editorial, 2021).
- 35 Giorgio Romano Schutte, *Oásis Para o Capital - Solo Fértil Para a 'Corrida Do Ouro': a Dinâmica Dos Investimentos Produtivos Chineses No Brasil* [Oasis for the capital: fertile soil for the 'gold rush': the dynamic of Chinese productive investment in Brazil] (Curitiba: Appris Editora, 2020), 102.
- 36 “Projects (In Progress),” Government of Brazil’s Investment Partnerships Program, <https://web.archive.org/web/20210614232910/https://www.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u//e/Ferrovias/m//r/>; and “Projects (Completed),” Government of Brazil’s Investment Partnerships Program, <https://web.archive.org/web/20210614232910/https://www.ppi.gov.br/projetos1#/s/Conclu%C3%ADdos/u//e/Ferrovias/m//r/>.
- 37 Marcos Jank, Pei Guo, and Silvia de Miranda, *China-Brazil: Partnership on Agriculture and Food Security* (Piracicaba: Esalq, 2020).
- 38 Thais Carrança, “Greve dos caminhoneiros: ‘Esse é o pior governo que o Brasil já teve,’ diz líder de paralisação que largou a boleia após 27 anos” [‘Truckers strike: ‘This is the worst government Brazil has ever had,’ says the leader of the strike that left his job after twenty-seven years], January 26, 2021, <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55805368>.
- 39 Schutte, *Oásis Para o Capital* [Oasis for the capital], 102–103. (Citação traduzida pelos autores)
- 40 Thiago Vilarins, “Chineses vão investir R\$7 bilhões no Pará” [Chinese are going to invest 7 billion reais in Pará], *O Liberal*, November 12, 2019, <https://www.oliberal.com/para/governo-garante-inicio-de-ferrovia-que-interligara-barcarena-maraba-e-parauapebas-em-2021-1.212000>.
- 41 Richard Kemeny, “Ferrovia Pará Enfrenta Resistência” [Pará railway faces resistance], *Dialogo Chino* [Chinese Dialogue], March 4, 2020, <https://dialogochino.net/pt-br/pt/33830-ferrovia-para-enfrenta-resistencia>; and Vale, “Conheça mais sobre a história de Carajás, a maior mina de ferro do mundo” [Know more about the history of Carajás, the world’s largest iron ore mine], August 10, 2018, <http://www.vale.com/hotsite/PT/Paginas/conheca-mais-sobre-historia-carajas-maior-mina-minerio-ferro-mundo.aspx>.
- 42 Fermín Koop, “Chinese Rail Advances Slowly in Latin America,” *Dialogo Chino* [Chinese Dialogue], October 1, 2019, <https://dialogochino.net/en/infrastructure/30573-chinese-rail-advances-slowly-in-latin-america>.
- 43 Assis Moreira, “China Propõe Ao Brasil Criar Estatal Binacional Para Construir Ferrovia” [China suggests the creation of a binational state-owned company to build railway], *Valor Econômico*, 2019, <https://valor.globo.com/brasil/coluna/china-propoe-ao-brasil-criar-estatal-binacional-para-construir-ferrovia.ghtml>. (Citação traduzida pelos autores)
- 44 Ibid. (Citação traduzida pelos autores)
- 45 Tatiana Rosito, *Bases De Uma Estratégia De Longo Prazo Do Brasil Para a China* [The basis for a long-term strategy for Brazil and China] (Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China, 2020), 123–127.
- 46 Também está prevista uma extensão planejada de 32 quilômetros entre Itaituba e Santarenzinho no município de Rurópolis no Pará, além de um ramal adicional de 11 quilômetros denominado Itapacurá, com possível locação de novos terminais. Outra extensão ferroviária está prevista entre as cidades de Sinop e Lucas do Rio Verde, no Mato Grosso, com extensão de 177 quilômetros e investimentos sujeitos ao rebalanceamento do contrato de concessão. “Concessão Da Ferrogrão, Trecho Sinop/MT a Itaituba/PA” [Ferrogrão’s concession, Sinop/MT to Itaituba/PA stretch] Programa de Parcerias de Investimento

- do governo brasileiro, 2019, <https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica//node/142/edit/2019-09/cartilha-ferrograo-fev2019.pdf>.
- 47 Naira Infante Bertão, “Pacote portuário é bem recebido por empresários” [Port package is well-received by businessmen] Veja, December 6, 2021, <https://veja.abril.com.br/economia/pacote-portuario-e-bem-recebido-por-empresarios>.
- 48 Vladimir Netto, “Dilma Rousseff anuncia pacote de concessão de estradas e ferrovias” [Dilma Rousseff announces package of concessions of roads and railways], G1, August 18, 2012, <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2012/08/dilma-rousseff-anuncia-pacote-de-concessao-de-estradas-e-ferrovias.html>.
- 49 Government of Mato Grosso “Economia” [Economy], 2021, <http://www.mt.gov.br/economia>.
- 50 “IBGE prevê safra recorde de grãos em 2020” [IBGE forecasts record harvest of grains in 2020], Agência IBGE [IBGE Agency], January 8, 2020, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26537-ibge-preve-safra-recorde-de-graos-em-2020>.
- 51 “PPM 2019: após dois anos de queda, rebanho bovino cresce 0,5%” [PPM 2019: after two years of falling numbers, cattle herd grows 0.5%], Agência IBGE [IBGE Agency], October 15, 2020, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29163-ppm-2019-apos-dois-anos-de-queda-rebanho-bovino-cresce-0-4>.
- 52 “‘Ferrogrão é a Nova Revolução Na Agricultura’, Diz Executivo,” [Ferrogrão is the new revolution in agriculture, says executive], O Estado de São Paulo, October 30, 2019, <https://summitagro.estadao.com.br/agro-no-brasil/entrevistas/ferrograo-e-a-nova-revolucao-na-agricultura-diz-executivo>.
- 53 Ibid. (Citação traduzida pelos autores)
- 54 “Desmatamento Na Amazônia Em MT 2020 é o Maior Registrado Em 12 Anos e Estado Está Longe De Cumprir Acordo Feito Em Paris” [Deforestation of the Amazon in MT in 2020 is the biggest recorded in twelve years and state is far from complying with the Paris Agreement], G1, December 4, 2020, <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2020/12/04/desmatamento-na-amazonia-em-mt-2020-e-o-maior-registrado-em-12-anos-e-estado-esta-longe-de-cumprir-acordo-feito-em-paris.ghtml>.
- 55 Victor Cabral, “12% Do Território De MT Têm Reserva Indígena; População Chega a 42 Mil [12% of the territory of MT has Indigenous reserves: population reaches 42,000], RD News, accessed 2021, <https://www.rdnews.com.br/rdnews-exclusivo/embates-indigenas/12-do-territorio-de-mt-tem-reserva-indigena-populacao-chega-a-42-mil/51335>.
- 56 Ibid.
- 57 “Comunidades Quilombolas” [Quilombola Communities], Subsecretaria Especial de Cidadania, Governo Do Estado do Mato Grosso do Sul [State Government of Mato Grosso do Sul Special Undersecretary of Citizenship,], accessed 2021, <https://www.secid.ms.gov.br/comunidades-quilombolas-2/>.
- 58 “Pará completa 15 anos como líder em queimadas e desmatamento” [Pará completes fifteen years as leader of fires and deforestation], Deutsche Welle, December 4, 2020, <https://www.dw.com/pt-br/par%C3%A1-completa-15-anos-como-l%C3%AAdder-em-queimadas-e-desmatamento/a-55820342>.
- 59 “Aspectos da população do Pará” [Aspects of the population of Pará], Uol.com, July 9, 2021, <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/aspectos-populacao-para.htm>.
- 60 “Quadro geral dos povos” [General Scenario of People], Instituto Socioambiental [Socioenvironmental Institute], https://pib.socioambiental.org/pt/Quadro_Geral_dos_Povos.
- 61 “Exportações pelo Pará” [Exports via Pará], Fazcomex, January 7, 2021, <https://www.fazcomex.com.br/blog/exportacoes-pelo-para>.
- 62 “Itaituba População” [Population of Itaituba], Agência IBGE [IBGE Agency], 2020, <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/itaituba/panorama>.

- 63 Em Santarém, há forte resistência dos movimentos ambientalistas aos projetos portuários.
- 64 André Borges, “Gigantes Da Logística Descobrem Miritituba” [Giants of logistics discover Miritituba], *Valor Econômico*, March 27, 2013, <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/03/27/gigantes-da-logistica-descobrem-miritituba.ghtml>.
- 65 O Estado de São Paulo, ‘Ferrogrão é a Nova Revolução Na Agricultura’, *Diz Executivo*.” [Ferrogrão is the new revolution in agriculture, says executive].
- 66 Ibid.
- 67 Ibid. (Citação traduzida pelos autores)
- 68 “Dezenas De Povos Indígenas e Ribeirinhos Lutam Contra Projeto Ferrogrão” [Dozens of of Indigenous peoples and riverside communities fight against Ferrogrão project], Mapa De Conflitos Envolvendo Injustica Ambiental E Saude No Brasil [Map of Conflicts Regarding Environmental Injustice and Health in Brazil], <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/mt-dezenas-de-povos-indigenas-e-ribeirinhos-lutam-contra-projeto-ferrograo/>.
- 69 “C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (No. 169),” International Labor Organization, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.
- 70 “Dezenas De Povos Indígenas e Ribeirinhos Lutam Contra Projeto Ferrogrão” [Dozens of of Indigenous peoples and riverside communities fight against Ferrogrão project], Mapa De Conflitos Envolvendo Injustica Ambiental E Saude No Brasil [Map of Conflicts Regarding Environmental Injustice and Health in Brazil] (Quote translated by the authors). Ver também Rafael Araújo, Juliano Assunção and Arthur Bragança “Resumo para política pública. Os impactos ambientais da Ferrogrão [Summary for public policies: the environmental impacts of Ferrogrão], Climate Policy Initiative, 2020, https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/03/PB_Os-impactos-ambientais-da-Ferrograo-1.pdf.
- 71 “A participação dos povos indígenas afetados pelo Ferrogrão (EF-170) no licenciamento Ambiental e realização de consulta livre, prévia e informada (CLPI)” [The participation of Indigenous peoples affected by Ferrogrão (EF-170) in the environmental licenses and ensuring the right to prior, free and informed consultation], Instituto Kabu [Kabu Institute], November 9, 2021, https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/carta_031-2017.pdf. (Citação traduzida pelos autores)
- 72 Barbara Dias and Tiago Miotto, “Munduruku barram audiência sobre ferrovia que pode impactar seu território, Conselho Missionário Indigenista” [Munduruku people veto hearing on railway that may impact their territory], Conselho Indigenista Missionario (Indigenous Missionary Council), December 4, 2017, <https://cimi.org.br/2017/12/munduruku-barram-audiencia-sobre-ferrovia-que-pode-impactar-seu-territorio/>.
- 73 Isadora Perões, “Ferrogrão deve ouvir povos indígenas, defende MPF” [Ferrogrão must listen to Indigenous peoples, defends MPF], *Valor Econômico*, May 26, 2021, <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/05/26/ferrograo-deve-ouvir-povos-indigenas-defende-mpf.ghtml>; and “MPF reafirma direito à consulta prévia, livre e informada de povos indígenas e comunidades tradicionais atingidos pelo Ferrogrão” [MPF reaffirms the right to prior, free and informed consultation of Indigenous peoples and traditional communities affected by Ferrogrão, Government of Brazil’s Federal Public Ministry, May 24, 2021, <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-reafirma-direito-a-consulta-previa-livre-e-informada-de-povos-indigenas-e-comunidades-tradicionais-atingidos-pela-ferrograo>.
- 74 “STF Suspende Andamento Da Ferrogrão Por Trecho Que Passa Em Parque Nacional” [Supreme Court stops the stretch of Ferrogrão that crosses a national park], *RD News*, March 16, 2021, <https://www.rdnews.com.br/judiciario/stf-suspende-andamento-da-ferrograo-por-trecho-que-passa-em-parque-nacional/141650>.

- 75 “MPF recomenda que projeto Ferrogrão respeite área do Parna do Jamanxin (PA) conforme jurisprudência do STF” [MPF recommends that the Ferrogrão project respect Jamanxim National Park’s area, in accordance with the Supreme Court’s jurisprudence], Government of Brazil’s Federal Public Ministry, September 2019, <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/755950656/mpf-recomenda-que-projeto-ferrograo-respeite-area-do-parna-do-jamanxim-pa-conforme-jurisprudencia-do-stf>.
- 76 Ibid.
- 77 Como a ferrovia, conforme conceituada, seria capaz de se conectar às ferrovias existentes, bem como a outras que também estão sendo planejadas, seus impactos potenciais alcançariam áreas muito além dos trilhos.
- 78 Amanda Pupo and André Borges, “Discurso ambiental contra Ferrogrão” é ‘cortina de fumaça’ de quem teme competição, diz ministro” [Environmental rhetoric against Ferrogrão is a smokescreen from those who fear competition, says minister], Estadão, April 26, 2021, <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,discurso-ambiental-contrafarrograo-e-cortina-de-fumaca-de-quem-teme-competicao-diz-ministro.70003694595>. (Citação traduzida pelos autores)
- 79 Nicola Pamplona, “Projeto Da Ferrogrão Assume Riscos Bilionários Para o Governo, Diz Economista” [Ferrogrão project creates billionaire risks to the government, says economist], Uol.com, April 21, 2021, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/projeto-da-ferrograo-assume-riscos-bilionarios-para-o-governo-diz-economista.shtml>.
- 80 Ibid.
- 81 Pamplona, “Projeto Da Ferrogrão Assume Riscos Bilionários Para o Governo, Diz Economista.”
- 82 Ibid.
- 83 “Governo altera empréstimo do BNDES para Ferrogrão” [Government changes lending policy for Ferrogrão], IstoÉ, September 24, 2017, <https://istoe.com.br/governo-altera-emprestimo-do-bndes-para-ferrograo>.
- 84 “Governo Tenta Reduzir Custo Da Ferrogrão Para R\$ 10 Bilhões” [Government tries to reduce the cost of Ferrogrão to R\$10 billion], Nscototal.com, April 24, 2018, <https://www.nscototal.com.br/noticias/governo-tenta-reduzir-custo-da-ferrograo-para-r-10-bilhoes>; and Pamplona, “Projeto Da Ferrogrão Assume Riscos Bilionários Para o Governo, Diz Economista.”
- 85 Pamplona, “Projeto Da Ferrogrão Assume Riscos Bilionários Para o Governo, Diz Economista.”
- 86 O ministro da Infraestrutura Tarcísio Gomes de Freitas afirmou que pretende remarcar o leilão público para o primeiro semestre de 2021. Ver Machado da Costa, “TCU Deve Dificultar a Vida De Tarcísio Na Licitação Do Ferrogrão” [Accounts Court will probably make Tarcisio’s life harder in Ferrogrão’s auction], Abril.com, January 12, 2021, <https://veja.abril.com.br/blog/radar-economico/tcu-deve-dificultar-a-vida-de-tarcisio-na-licitacao-do-ferrograo>.
- 87 Pedro Henrique Batista Barbosa, “New Kids on The Block: China’s Arrival in Brazil’s Electric Sector,” Boston University Global Development Policy Center, December 2020, https://www.bu.edu/gdp/files/2020/12/GCI_WP_012_Pedro_Henrique_Batista_Barbosa.pdf; Tulio Cariello, “Investimentos Chineses No Brasil (2018): o Quadro Brasileiro em Perspectiva Global,” Conselho Empresarial Brasil-China, September 23, 2019; Schutte, *Oásis Para o Capital* [Oasis for capital].
- 88 Haiping Yue, “Depois De 18 Anos, o Brasil é Como a Minha ‘Casa’” [After eighteen years, Brazil is like home] in *Histórias De Amizade Entre China e Brasil* [Stories of the friendship between China and Brazil], Zhiwei Zhou and Changsheng Wu eds. (Beijing: China Intercontinental Press, 2021). (Citação traduzida pelos autores)
- 89 Hongxian Cai, “Nove Anos De Trabalhos Duros No Brasil — A História De Crescimento Da State Grid Corporation No Brasil” [Nine years of hard work in Brazil: the history of the growth of State Grid Corporation in Brazil] in *Histórias De Amizade Entre China e Brasil*, Zhiwei Zhou and Changsheng Wu eds. (Beijing: China Intercontinental Press, 2021).

- 90 Schutte, *Oásis Para o Capital* [Oasis for capital].
- 91 “Chinese Companies to Build Largest Bridge in Brazil,” Reuters, November 12, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-china-brazil-bridge/chinese-companies-to-build-largest-bridge-in-brazil-idUSKBN27S39V>.
- 92 Liliana Lavoratti, “O Trem Para o Futuro” [The train to the future], China Hoje, December 30, 2020, <http://www.chinahoje.net/o-trem-para-o-futuro>.
- 93 Concremat “Revista Exame relata os investimentos da China Communications Construction Company (CCCC) no Brasil” [Exame Magazine outlines investments by China Communications Construction Company (CCCC) in Brazil], May 16, 2019, <https://web.archive.org/web/20210616234805/https://www.concremat.com.br/revista-exame-relata-os-investimentos-da-china-communications-construction-company-cccc-no-brasil/>.
- 94 “Ferrovia Bioceânica é Viável, Dizem Chineses em Audiência Pública” [Bioceaninc railway is viable, say Chinese people in public hearing], Senadonoticias [Senate News], April 18, 2017, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/18/ferrovia-bioceanica-e-viavel-dizem-chineses-em-audiencia-publica>.
- 95 “Governo Formaliza Parceria Com a China Para Construção De Ferrovia” [The government formalizes partnership with China for the construction of railway], Governo de Mato Grosso [State Government of Mato Grosso], September 15, 2016, <http://www.mt.gov.br/-/4963257-governo-formaliza-parceria-com-a-china-para-construcao-de-ferrovia>.
- 96 Ibid.
- 97 Talita Bedinelli, “Ferrovia patrocinada pelos chineses ameaça ‘terra intocada’ do Acre” [Railway sponsored by the Chinese threatens ‘untouched land’ in Acre], El País, July 31, 2015, https://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/30/politica/1438262981_380956.html.
- 98 “Ferrograo Pode Ter Período De Exclusividade” [Ferrogrão may have a period of exclusivity], Sindiferro, <http://www.sindiferro.org.br/ferrograo-pode-ter-periodo-de-exclusividade>.
- 99 “Grupo Chinês Vai Disputar Licitação Para Construir Ferrogrão, Orçada Em R\$ 12 Bi” [Chinese group will take part in the dispute in the auction to build Ferrogrão], RD News, accessed 2021, <https://www.rdnews.com.br/economia/grupo-chines-vai-disputar-licitacao-para-construir-ferrograo-orcada-em-r-12-bi/92071>.
- 100 Daniel Rittner, “Governo Põe Até R\$ 2,2 Bi Na Ferrogrão Para Reduzir Risco” [Government puts up to R\$2.2 billion in Ferrogrão to reduce risks], *Valor Econômico*, December 8, 2020, <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/12/08/governo-poe-ate-r-22-bi-na-ferrograo-para-reduzir-risco.ghtml>.
- 101 “Operadores e fundos de investimentos participam do Roadshow da Ferrogrão (EF170)” [Operators and investment funds take part of Ferrogrão roadshow], Government of Brazil’s Investment Partnerships Program, August 11, 2020, <https://web.archive.org/web/20210515083816/https://www.ppi.gov.br/ferrograo2020811>.



1779 Massachusetts Avenue NW | Washington, DC 20036 | P: + 1 202 483 7600

[CarnegieEndowment.org](https://www.CarnegieEndowment.org)