
CRITÉRIOS PARA ANÁLISE E CLASSIFICAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA NO PLANO PLURIANUAL (PPA) E NO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI)



NOTA TÉCNICA

Critérios para análise e classificação de empreendimentos de infraestrutura no Plano Plurianual (PPA) e no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)

Junho de 2023

INTRODUÇÃO

O presente documento tem como objetivo contribuir com a atuação do Ministério do Planejamento (MP) e da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), junto a ministérios setoriais, no processo de análise e de tomada de decisão sobre empreendimentos de infraestrutura nos setores de transporte e de energia propostos para inclusão no Plano Plurianual (PPA 2024-2027) e no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

Propõe-se a aplicação de um conjunto de critérios para a análise prévia de empreendimentos, a partir de informações fornecidas pelos ministérios setoriais responsáveis, organizadas em quatro categorias: **i) alinhamento com orientações estratégicas do governo, ii) análise prévia e gestão de riscos socioambientais, iii) avaliação socioeconômica, e iv) transparência e participação.**

No final do documento, apresenta-se uma

proposta de categorias de classificação de empreendimentos, para fins de encaminhamento pelo Ministério do Planejamento e pela Casa Civil junto a ministérios setoriais, tendo em vista os resultados da aplicação dos critérios de análise.

Vale destacar que, além de instrumento de avaliação prévia e priorização, os presentes critérios podem servir de referência para ferramentas de controle e monitoramento de projetos em infraestrutura inseridos no PPA e PPI, de modo consistente e transparente.

Uma premissa básica deste trabalho, em consonância com as diretrizes do atual governo e as boas práticas internacionais, é que o planejamento setorial de infraestrutura deve ser capaz de contribuir para viabilizar planos, programas e projetos com potencial de gerar benefícios socioeconômicos e ambientais para a sociedade, de forma

“O planejamento setorial de infraestrutura deve ser capaz de contribuir para viabilizar planos, programas e projetos com potencial de gerar benefícios socioeconômicos e ambientais para a sociedade, de forma articulada com outras políticas públicas nos territórios.”

articulada com outras políticas públicas nos territórios. Ao mesmo tempo, o planejamento deve evitar intervenções que levem ao desperdício de recursos públicos, práticas ilegais e atividades que causem danos socioambientais, inclusive desmatamento e violações dos direitos de comunidades locais.

Para o poder público, enfrentar esse desafio necessariamente requer a adoção de metodologias robustas de análise de riscos socioambientais, avaliação socioeconômica e comparação de alternativas que assegurem e privilegiem a transparência e a participação da sociedade, **antes da tomada de decisões políticas sobre planos, programas e empreendimentos individuais**. Mesmo com necessidades de aprimoramento futuro do marco legal e institucional de planejamento de infraestrutura, isso é possível com a utilização de ferramentas e boas práticas existentes já no âmbito do atual ciclo de preparação do PPA 2024-

2027 e de atualização da carteira de empreendimentos prioritários do PPI.

Com esses objetivos, na definição de critérios de análise apresentados neste documento foram consideradas como referências básicas: Manual Técnico do PPA 2024-2027; Referencial de Controle de Políticas Públicas (Tribunal de Contas da União, TCU); Diretrizes para Análise do Planejamento, Avaliação de Alternativas e Portfólio de Projetos de Infraestrutura (Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, IBRAOP); Guia Prático de Análise Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura (ex-Ministério da Economia); e recomendações do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Governança de Infraestruturas. As referências completas encontram-se no final deste documento.

I. INFORMAÇÕES BÁSICAS

- Nome do empreendimento;
- Localização (município, estado, bioma, bacia hidrográfica)
- No caso de rodovias, ferrovias e hidrovias, explicitar o traçado: disponibilizar arquivo shapefile;
- Qual o atual estágio do projeto, em termos de planejamento, licenciamento ambiental e leilão ou concessão? Informar datas relevantes;
- O empreendimento está sendo proposto para inclusão no PPA 2024-2027 ou no PPI?
- Identificação do empreendedor responsável;
- Total orçamento estimado (R\$);
- Tempo previsto para a implantação do projeto: meses.

II. QUESITOS PARA ANÁLISE DE EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA CANDIDATOS PARA INCLUSÃO NO PPA E PPI

2.1 ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

2.1.1 Quais orientações estratégicas do PPA 2024-2027 nortearam a concepção e elaboração do projeto? Quais planos e prioridades do governo serviram como referências básicas (por exemplo, planos setoriais sobre prevenção e controle do desmatamento e mudanças climáticas, planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento)?

2.1.2 Existem indícios de incompatibilidade do empreendimento com orientações e prioridades estratégicas do governo manifestadas em outros planos e programas governamentais (por exemplo, Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)¹, Plano Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste)?

2.1.3 Qual a previsão de articulação do empreendimento com iniciativas relevantes dos demais entes federativos (estados e municípios) no sentido de promover sinergias e evitar eventuais conflitos?

2.1.4 Em suma, quais problemas de interesse público o projeto se propõe a resolver?

2.1.5 Foram avaliados projetos/investimentos alternativos para enfrentar os problemas identificados? Caso sim, quais foram? Foi feita uma análise comparativa entre as alternativas disponíveis? Quais os projetos alternativos considerados e não selecionados?

2.2 ANÁLISE PRÉVIA E GESTÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS

2.2.1 Como se caracterizam as **condições atuais de governança territorial nas áreas potencialmente impactadas**, direta ou indiretamente, pelo empreendimento, em termos de:
a) pressões sobre os territórios de

¹ Veja o Objetivo 11 do PPCDAm: "Alinhar o planejamento dos grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura com as metas nacionais de redução do desmatamento"
https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf (jun 2023)

“O planejamento deve evitar intervenções que levem ao desperdício de recursos públicos, práticas ilegais e atividades que causem danos socioambientais, inclusive desmatamento e violações dos direitos de comunidades locais.”

povos indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais e apoio para iniciativas de gestão territorial;

- b) pressões sobre áreas protegidas;
- c) capacidades institucionais para a prevenção e ao combate à grilagem de terras públicas, crimes ambientais (desmatamento, exploração ilegal de madeira e minérios) e crimes contra defensores ambientais e comunidades locais.

2.2.2 Considerando o atual cenário de governança territorial, quais os principais **impactos potenciais do empreendimento sobre o meio biofísico e sociocultural**, inclusive impactos cumulativos e sinérgicos com outros empreendimentos no mesmo território, em termos de:

- a)** Mudanças de padrão no uso e ocupação do solo, detalhando:
 - a.1** Projeções de desmatamento, degradação e queimadas;
 - a.2** Projeções de expansão de cultivos agrícolas e a pecuária;
 - a.3** Exploração de recursos minerais e madeireiros.
- b)** Grilagem de terras públicas e

- acirramento de conflitos fundiários;
- c)** Pressões sobre terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas e assentamentos;
- d)** Violações de direitos de comunidades locais;
- e)** Desapropriação e deslocamento involuntário de populações. Explicitar os grupos, comunidades impactadas e localização geográfica;
- f)** Exploração insustentável da flora e fauna e conservação da biodiversidade;
- g)** Emissões de gases de efeito estufa e contribuições para as mudanças climáticas;
- h)** Utilização de recursos hídricos e degradação de sistemas aquáticos;
- i)** Pressões sobre bens culturais: patrimônio arqueológico e cultural, incluindo bens acautelados e não acautelados (por exemplo, lugares sagrados);
- j)** Impactos antecipados associados ao anúncio do empreendimento (por exemplo, especulação fundiária, desmatamento ilegal, inclusive relação a fluxos migratórios etc.).

Quais são as ações previstas por parte do poder público e pelo empreendedor, referentes à **gestão dos potenciais**

impactos socioambientais identificados acima, explicitando as respectivas responsabilidades.

2.2.3 Houve uma análise de alternativas ao projeto sob a ótica dos riscos socioambientais em diferentes cenários, inclusive de governança territorial em diferentes regiões? Caso sim, quais os principais riscos socioambientais incluídos na análise comparativa?

2.2.4 Considerando os resultados da avaliação de potenciais impactos socioambientais, quais as principais medidas previstas para o **fortalecimento da governança territorial associadas ao empreendimento**, inclusive ações prévias ao início das obras, em termos de:

a) Territórios de povos indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais:

a.1 Ações de regularização fundiária (ampliação, demarcação, sinalização, concessão de direito real de uso, desintração);

a.2 Ações de proteção territorial (por exemplo, vigilância, instalação de bases de proteção);

a.3 Ações de fortalecimento da gestão (por exemplo, implementação de planos de gestão territorial e ambiental (PGTA), alinhamento com Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

b) Unidades de Conservação:

b.1 Ações de regularização fundiária e implementação de Unidades de Conservação (UCs) (criação, demarcação, estruturação de conselhos gestores, sinalização) ;

b.2 Ações de proteção territorial;

b.3 Ações de fortalecimento da gestão (por exemplo, implementação de planos de manejo, recursos humanos e financiamento);

c) Projetos de Assentamento: Ações de criação, implantação e estruturação;

d) Capacidades operacionais de instituições públicas, federais e estaduais:

d.1 Ações de fortalecimento institucional de órgãos responsáveis pela prevenção e coibição de crimes ambientais e proteção de defensores dos direitos humanos (Defensoria Pública da União (DPU), Departamento de Polícia Federal (DPF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs), pelotões ambientais da Polícia Militar (PM), Defensoria Pública (DPEs);

d.2 Destinação de recursos orçamentários para os órgãos responsáveis pela prevenção e combate aos crimes ambientais e pela proteção de defensores dos direitos humanos (DPU, DPF, PRF, IBAMA, FUNAI, OEMAs, pelotões ambientais da PM, DPEs);

d.3 Ações de compartilhamento de informações e ações em conjunto entre os órgãos do governo federal e os órgãos

estaduais e/ou municipais;

e) Áreas indicadas para desapropriação:

e.1 Ações de reassentamento, indenização, reparação etc.

e.2 Cronograma das ações previstas e cronograma do projeto.

2.3. AVALIAÇÃO SOCIOECONÔMICA

2.3.1 Em qual etapa encontra-se o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) do empreendimento, em termos de elaboração, análise e aprovação? Citar datas e instituições relevantes.

2.3.2 Apresentar um resumo dos resultados da avaliação socioeconômica, abordando os seguintes aspectos:

a) Principais benefícios, custos e externalidades e sua distribuição entre partes interessadas;

b) Análise de alternativas ao projeto sob a ótica dos riscos socioeconômicos em diferentes cenários. (identificar principais riscos socioeconômicos incluídos na análise comparativa);

c) Resumo de ações previstas para a gestão de riscos socioeconômicos identificados até a atual fase de planejamento.

2.3.3 Qual a previsão sobre a sustentabilidade dos benefícios socioeconômicos no médio e longo prazos (por exemplo, geração de emprego e renda, arrecadação pública)? E qual a previsão?

2.3.4 Apresentar as seguintes informações sobre os impactos associados à mobilização de trabalhadores:

a) Qual a projeção sobre a demanda e mobilização de trabalhadores locais e externos ao longo do ciclo do projeto?

b) Qual a previsão de fluxos migratórios associados à busca de empregos na fase de construção e outras oportunidades econômicas?

c) Quais as projeções de aumento da demanda por serviços públicos associados aos fluxos migratórios (por exemplo, saúde, educação, saneamento básico, segurança pública)?

2.3.5 Apresentar as seguintes informações associadas ao aumento da demanda por serviços públicos, especialmente nos setores de saúde e saneamento, segurança pública e educação (considerando as responsabilidades do governo federal, estados e municípios):

a) Quais as principais medidas previstas para **fortalecimento institucional** referente a estes setores?

b) Cronograma das ações previstas associado ao cronograma do empreendimento. Quais seriam os investimentos prévios ao início das obras? Os custos foram incorporados na análise de custo-benefício socioeconômico?

c) Quais são os principais entes da estrutura governamental a ser fortalecida: órgãos, secretarias, autarquias etc.

2.3.6 Houve processo de auditoria do EVTEA por parte de tribunal de contas e/ou órgão de controle interno, em nível estadual ou federal? Caso sim, informar o número

“No caso de o empreendimento apresentar impactos potenciais, diretos ou indiretos, sobre territórios e direitos de povos indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais, houve processos de Consulta Livre, Prévia e Informada sobre a viabilidade do empreendimento, antes da tomada de decisões relevantes no ciclo de investimento?”

do processo, link de acesso a eventuais documentos públicos e resumir conclusões.

2.3.7 Qual o grau de dependência de recursos públicos via investimentos diretos, empréstimos e incentivos fiscais, para garantir a implantação e operacionalização do empreendimento no curto, médio e longo prazos?

2.3.8 Qual a previsão sobre o volume de recursos de compensação financeira e ambiental, e mecanismos institucionais para a sua aplicação?

2.4. TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

2.4.1 Quais os principais documentos relativos ao planejamento do empreendimento que têm sido disponibilizados ao público, e em qual etapa do projeto? Quais têm sido os meios de disponibilização dos principais

documentos? Links para acesso a documentos básicos (p.ex. análise de alternativas, EVTEA, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), licenças ambientais, projeto de engenharia).

2.4.2 Quais têm sido os espaços e meios de participação de organizações comunitárias, movimentos sociais, entidades da sociedade civil nas seguintes etapas do projeto: (i) concepção, (ii) avaliação de estudos técnicos (dentre os quais a análise de risco socioambiental e avaliação socioeconômica), (iii) análise de alternativas e (iv) decisão pela inclusão no PPA ou no PPI? Explicitar fontes de documentação..

2.4.3 Especificamente, quais os processos de engajamento promovidos junto a grupos que seriam impactados pelo empreendimento (inclusive em termos de desapropriação e deslocamento involuntário)?

2.4.4 Se o empreendimento faz parte de um plano de desenvolvimento regional, ou setorial, explicitar se existem meios de participação social na elaboração, implementação e monitoramento do plano. Existe uma instância colegiada que promove a participação pública na gestão do plano (por exemplo, comitê de bacia, comissão de desenvolvimento local/ regional)?

2.4.5 Como os resultados dos processos de participação têm sido incorporados nas diferentes etapas de planejamento e considerados na tomada de decisão sobre o investimento? Foram realizados processos de devolutivas de eventuais consultas e audiências públicas? Explicitar fontes de documentação.

2.4.6 No caso de o empreendimento apresentar impactos potenciais, diretos ou indiretos, sobre territórios e direitos de povos indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais, houve processos de **Consulta Livre, Prévia e Informada** sobre a viabilidade do empreendimento antes da tomada de decisões relevantes no ciclo de investimento? Esses processos foram resultado da pactuação de Planos de Consulta baseados em Protocolos Autônomos de Consulta? Citar documentação pertinente.

2.4.7 Como os resultados dos processos de Consulta Prévia têm sido incorporados em estudos técnicos e considerados na tomada

de decisão sobre o empreendimento? Explicitar fontes de documentação.

2.4.8 Existem críticas e/ou reivindicações por parte de organizações comunitárias e/ou outros grupos sociais sobre o empreendimento? O governo recebeu algum documento ou participou de alguma reunião em que foram apresentadas reivindicações, propostas ou críticas em relação ao empreendimento? Caso sim, como os questionamentos têm sido tratados por agentes do poder público? Explicitar fontes de documentação.

2.4.9 Existem ações judiciais do Ministério Público e/ou da Defensoria Pública, em nível estadual ou federal, referentes ao empreendimento? Caso afirmativo, informar o número do processo, objeto e situação atual da tramitação.

2.4.10 Existe algum canal permanente e aberto ao público para a apresentação de denúncias ou reclamações em relação ao empreendimento?

2.4.11. Foram planejadas a implementação de práticas, políticas e ações de promoção da integridade (por exemplo, programa de integridade público e privado², código de ética e conduta funcional, avaliação de riscos de corrupção e implementação de ações de mitigação dos mesmos) voltadas para o empreendimento em questão?

²Ver manual para implementação de programas de integridade privados elaborado pela Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>.

“**Para o poder público, enfrentar esse desafio necessariamente requer a adoção de metodologias robustas de análise de riscos socioambientais, avaliação socioeconômica e comparação de alternativas que assegurem e privilegiem a transparência e a participação da sociedade.**”

III. PROPOSTA DE CATEGORIAS PARA CLASSIFICAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CANDIDATOS À INCLUSÃO NO PPA E PPI, A PARTIR DA APLICAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ANÁLISE (ITEM II), COM VISTAS À GESTÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS E SOCIOECONÔMICOS

a) Com base na resposta dos requisitos supracitados, concluindo-se pela classificação do empreendimento como de alinhamento com diretrizes estratégicas do governo, baixo risco socioambiental e viabilidade socioeconômica comprovada com elevada relevância para o desenvolvimento local e regional sustentável, observados os critérios de transparência e integridade, **acatar pedido de aprovação e inclusão no PPA ou PPI.**

b) No caso de empreendimentos com pendências de avaliação de risco

socioambiental, avaliação socioeconômica e/ou avaliação comparativa de alternativas, **encaminhar para complementação de estudos**³.

c) No caso de empreendimentos com impactos potenciais, diretos ou indiretos, sobre os territórios e direitos de povos indígenas e outras populações tradicionais, em que ainda não houve processo de consulta prévia, antes da inclusão no PPA ou PPI, **encaminhar para realização de processo de Consulta Livre, Prévia e Informada**, iniciando-se com plano de consulta pactuado pelo poder público com organizações locais, tendo como base seus protocolos de consulta, sempre que houver.

d) No caso de empreendimentos em que não há a devida publicação e disponibilização ao público das informações sobre o planejamento e/ou não ocorreram oportunidades de participação social ampla, **publicar imediatamente as informações do empreendimento em formato aberto e simples**, respeitando os princípios

³Em casos com impactos cumulativos e sinérgicos potenciais com outros empreendimentos no mesmo território, encaminhar para elaboração de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) ou, no caso de exploração de gás e petróleo, Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), incluindo a consideração de alternativas ao empreendimento.

e determinações da Lei de Acesso à Informação e Lei de Governo Digital. Além disso, conforme as pendências, **realizar processos de participação social e discussão sobre o planejamento do empreendimento**, antes de dar prosseguimento para as demais fases.

e) Indicar para suspensão ou cancelamento definitivo, sem inclusão ou manutenção no PPA e/ou PPI:

- Empreendimentos que apresentem claras incompatibilidades com diretrizes estratégicas do governo;
- Empreendimentos com elevado risco socioambiental, inclusive potenciais violações dos direitos de populações locais (por exemplo, deslocamento de povos indígenas, inclusive por comprometimento da integridade de ecossistemas);
- Empreendimentos que apresentam resultados de avaliação socioeconômica que não justificam seu prosseguimento.

Observação: Um determinado projeto poderá ser classificado em mais de uma categoria, com providências complementares. Em todas as categorias, deve haver um plano para garantir transparência e participação efetiva de populações locais na tomada de decisões sobre o empreendimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL - **CASA CIVIL / PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.** Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 5ª Fase, junho de 2023. https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf

BRASIL - **CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO** - Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas, 2015. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>

BRASIL - **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO.** Manual Técnico do Plano Plurianual, 2024-2027, abril de 2023. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>

BRASIL; **MINISTÉRIO DA ECONOMIA.** Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de projetos de Investimento em Infraestrutura. Brasília: ME, 2021. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-geral-de-analise-socioeconomica-de-custo-beneficio.pdf>

BRASIL - **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).** Referencial de Controle de Políticas Públicas. Brasília. TCU, 2020. https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). **PROC-IBR-SOCIOAMB 002/2023** - Análise do planejamento, avaliação de alternativas e portfólio de projetos de infraestrutura. Brasília: IBRAOP, 2023. <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2023/03/PROC-IBR-SOCIOAMB-002-2023.pdf>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Recomendação do Conselho em Matéria de Governança das Infraestruturas, Instrumentos Jurídicos OCDE, 2020. <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/PT-OECD-Recommendation-Governance-Infrastructure.pdf>

EXPEDIENTE

EQUIPE TÉCNICA

Adriana Portugal (Ibraop)
Amanda Faria Lima (TI Brasil)
Anderson Uliana Rolin (Ibraop)
André Luis Ferreira (IEMA)
Brent Millikan (GT Infra)
Ciro Campos (ISA)
Mariel Nakane (ISA)
Renato Morgado (TI Brasil)

COMUNICAÇÃO

Isis Nóbile Diniz (IEMA)
Janayna Cajueiro (Ibraop)

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Débora Sene

ORGANIZAÇÕES

GT Infraestrutura e Justiça
Socioambiental (GT Infra)
gt-infra.org.br

Instituto Brasileiro de Auditoria
de Obras Públicas (Ibraop)
www.ibraop.org.br

Instituto de Energia e
Meio Ambiente (IEMA)
www.energiaeambiente.org.br

Instituto Socioambiental (ISA)
www.socioambiental.org

Transparência Internacional - Brasil
ransparenciainternacional.org.br

CONTATOS

contato.gtinfra@gmail.com
ibraop@ibraop.org.br
andre@energiaeambiente.org.br
isadf@socioambiental.org
brasil@br.transparency.org

