



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura

Formulário para o envio de contribuições para a Consulta Pública ME-SDI nº 01/2020

Consulta Pública ME-SDI nº 01/2020
Dados do colaborador
Nome: Observatório de Olho no Xingu
Organização: Instituto Socioambiental - ISA
E-mail: deolhonoxingu@xingumais.org.br
Telefone: (61) 3035-5118
Perguntas relacionadas ao Guia de Análise Custo-Benefício (ACB) de projetos de investimento em infraestrutura <i>O participante poderá abordar apenas os temas de seu interesse.</i>
<ol style="list-style-type: none">1. O escopo e abrangência de conteúdo do Guia estão adequados? Em particular, deveria incluir a componente de avaliação financeira? (ex. receitas vs. custos, modelagem comercial / tarifária, fluxo de caixa descontado, sustentabilidade financeira, etc.)2. A revisão de literatura e o rol de referências bibliográficas utilizadas no Guia estão adequados?3. Algum comentário ou sugestão sobre o papel proposta para ACB no ciclo de investimento em infraestrutura, em particular para a seleção e priorização de projetos?4. As diretrizes gerais de ACB, tais como utilização do conceito de “custo de oportunidade”, perspectiva de longo prazo e abordagem microeconômica / incremental, estão adequadas e suficientemente claras no Guia?5. As orientações para identificação de projetos estão adequadas? Em particular, são claras o bastante para se considerar as potenciais ineficiências decorrentes de subsídio cruzado na estruturação de projetos?6. Está suficientemente claro o nexo entre os estudos técnicos (e.g. demanda, ambientais, engenharia) com a metodologia de ACB?

7. A **componente ambiental** está adequadamente abordada no Guia? Em particular, está claro o nexo entre a avaliação socioeconômica e os instrumentos de política ambiental?
8. As orientações sobre a consideração de **mudanças climáticas** na ACB (mitigação, adaptação) estão suficientemente claras no Guia?
9. As orientações sobre **estimação de custos** e conversão para preços sociais estão suficientemente claras e didáticas? A metodologia proposta está adequada?
10. As orientações sobre **estimação de benefícios** econômicos, incluindo benefícios não-determinísticos (valor de opção) estão suficientemente claras e didáticas? A metodologia proposta está adequada?
11. As orientações sobre estimação e valoração de benefícios não-transacionados e **externalidades** estão suficientemente claras e didáticas? A metodologia proposta está adequada?
12. As orientações do Guia sobre a consideração de **efeitos indiretos e/ou indutivos** de projetos de infraestrutura estão adequadas? Considerando um cenário de mercados secundários não eficientes, que efeitos indutivos deveriam ser considerados?
13. As orientações do Guia sobre cálculo, uso e interpretação dos **indicadores de viabilidade** estão suficientemente claras e didáticas?
14. As orientações sobre **análise de riscos** estão adequadas? Em particular, a necessidade de se realizar, progressivamente conforme o caso, análises de sensibilidade, qualitativa e probabilística está adequadamente colocada?
15. As recomendações sobre **análise distributiva** de investimentos em infraestrutura estão adequadas? Em particular, a abordagem de externalidades de necessidades básicas está suficientemente clara e adequada?
16. Algum comentário ou sugestão sobre o formato de **apresentação dos resultados** / Relatório de ACB, bem como sobre o conteúdo do *checklist*?
17. O escopo proposto para o **Catálogo de Parâmetros** está adequado? Há algum parâmetro que deveria ser incluído no Catálogo que foi omitido?
18. Deveria haver padronização dos parâmetros de avaliação financeira do empreendimento, como premissas de financiamento e taxa de desconto (ex. WACC)?
19. Algum comentário ou sugestão sobre caminhos de aprimoramento futuro da metodologia ACB proposta?

Respostas

A Rede Xingu+¹ é uma articulação formada por organizações de povos indígenas, associações de comunidades tradicionais e instituições da sociedade civil atuantes no Corredor Xingu de Diversidade Socioambiental, na bacia do Rio Xingu. O Corredor Xingu tem aproximadamente 28 milhões de hectares de extensão e é composto por 21 Terras Indígenas e nove Unidades de Conservação contíguas. A integridade territorial do Corredor e dos territórios tradicionais por ele formado tem sido crescentemente comprometida por diferentes causas, dentre as quais os efeitos gerados pela implementação de projetos de infraestrutura de transportes, energia e mineração na bacia.

[1] O Observatório De Olho no Xingu da Rede Xingu+ vimos contribuir com a presente consulta pública acerca de proposta de metodologia para avaliação de viabilidade econômica de projetos de investimentos em infraestrutura, evidenciando a interface entre o guia proposto e os impactos de obras de infraestrutura sobre povos indígenas e comunidades tradicionais no Brasil.

O Brasil é um país afortunado pela vasta sociobiodiversidade existente em seu território. Essa diversidade socioambiental é representada pelos mais de 250 povos indígenas presentes no território brasileiro, falantes de mais de 150 línguas diferentes, e as milhares de comunidades quilombolas e de povos tradicionais, como ribeirinhos, beiradeiros, caiçaras, comunidades de fecho de pasto, geraizeiros, quebradeiras de coco babaçu, dentre tantos outros, cujos modos tradicionais de viver resguardam conhecimentos profundos sobre a produção e reprodução dessa riqueza socioambiental.

Diante dessa extraordinária composição socioambiental no Brasil, principalmente nas regiões norte e centro-oeste onde atualmente estão previstos os maiores investimentos em infraestrutura logística, entendemos que os projetos de infraestrutura precisam considerar e dimensionar em tempo e orçamento a participação de povos indígenas e comunidades tradicionais ao longo de todo o processo de tomada de decisão que envolve o ciclo de investimentos, considerando, para tanto, desde a etapa de planejamento, passando pelas etapas de estruturação de projetos e orçamento, e culminando nas etapas de implementação e operação, os aportes e reflexões que se originam nos territórios indígenas e tradicionais, para que a análise do benefício econômico esperado do projeto de investimento contemple tanto as sociedades nacional e regional envolvidas quanto as sociedades indígenas e comunidades tradicionais cujos territórios e modos de vida são por ele afetadas negativa ou positivamente. Segue-se nossas contribuições à estruturação do guia de ACB sob o enfoque da proteção dos direitos indígenas e tradicionais e da perpetuação da sociobiodiversidade brasileira.

[3] Acerca da proposta da ACB no âmbito do ciclo de investimentos e sua interface com os povos indígenas e comunidades tradicionais, revela-se oportuno e necessário que os resultados da **ACB Preliminar**, da **ACB Completa ou detalhada** e das demais análises contínuas de viabilidade socioeconômica do projeto de investimento em infraestrutura sejam submetidos ao procedimento de **Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CCLPI)** aos povos indígenas e comunidades tradicionais cujos territórios ou modos tradicionais de vida vejam-se potencialmente afetados pelo projeto de investimento. A Consulta deve ocorrer ao final das etapas de Planejamento de Longo Prazo e Estruturação de Projetos, devendo ser considerada **critério** para a análise de priorização e viabilidade do projeto e também **condição** para o início das etapas de Orçamento Fiscal e Parceria e de Implantação.

O direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CCLPI) de povos indígenas e tradicionais foi estabelecido na Convenção nº169 da Organização Internacional do

¹ Para mais informações sobre a Rede Xingu+ ver: www.xingumais.org.br

Trabalho, tendo sido ratificada e internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Esta prevê aos povos indígenas e comunidades tradicionais brasileiros o direito à Consulta em face de projetos de empreendimentos e planos de desenvolvimento regional e nacional que afetem seus territórios ou modos tradicionais de vida. A obrigação da Consulta durante a fase de planejamento do ciclo de investimento é amparada no artigo 7º da referida Convenção:

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas **próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento**, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da **formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional** suscetíveis de afetá-los diretamente (grifos nossos).

O reconhecimento do direito à Consulta desses povos durante as etapas iniciais do ciclo de investimento, fase de planejamento e de estudos, é confirmado pela jurisprudência brasileira, como exemplificado no Acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Pará acerca do processo de licitação da Ferrovia Paraense:

1 - A consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção no 169 da OIT, deve ser **realizada durante a fase de planejamento e, conseqüentemente, antes de qualquer medida relacionada à licitação, haja vista que os povos e comunidades tradicionais devem fazer parte de um processo de negociação apto a conduzir a uma decisão conjunta sobre a viabilidade do empreendimento (...)**².

A relutância e despreparo por parte dos órgãos públicos responsáveis pelo planejamento e elaboração de estudos de viabilidade de projetos de infraestrutura em cumprir com a obrigação de Consulta aos povos indígenas e tradicionais durante as etapas iniciais de planejamento e estruturação de investimento implicam em **alta vulnerabilidade do projeto e em insegurança para investidores, públicos ou privados, por causa dos conflitos gerados com estas populações no entorno de projetos inconsultos**. A judicialização de processos licitatórios e de licenciamento ambiental de projetos de investimento em infraestrutura toma forma como instrumento necessário para garantia do direito de Consulta e, muitas vezes, também do direito ao território e ao usufruto de recursos naturais, garantidos constitucionalmente para estas populações, e incorre em atrasos de cronograma e em custos não estimados que reduzem o benefício social líquido esperado do investimento, além de elevar riscos reputacionais que afastam investidores.

Conforme abordado na seção 3. *Fundamentos para intervenção*, a incidência nas etapas iniciais do ciclo de investimento é fundamental para a capacidade de influência nos resultados do projeto de investimento. Por isso, a participação dos povos indígenas e tradicionais por meio da Consulta desde a proposta preliminar de investimento, sobre a ACB

² Tribunal de Contas do Estado do Pará. Acórdão nº 58.861. 09 de maio de 2019 (Processo nº 2017/52868-1). p. 1

Preliminar, e no decorrer das etapas seguintes de desenvolvimento do projeto, sobre a ACB Completa, além de obrigação legal revela-se extremamente oportuno para que o resultado da proposta detalhada seja um produto sancionado por esses povos, assim como para descartar projetos com altos custos socioambientais que geram desgastes políticos, jurídicos e insegurança de retorno financeiro.

Ademais, o guia identifica como etapa primordial para a concepção e avaliação da proposta de investimento a análise do contexto social, econômico e político-institucional no qual a proposta de investimento deverá ser inserida, como um exercício que “*visa verificar se o projeto é apropriado ao contexto em que se insere*”. A participação dos povos indígenas e tradicionais por meio da Consulta contribuiria a que fosse melhor identificado o contexto socioambiental de inserção do projeto, reconhecendo-se os “sistemas preexistentes” aos quais o projeto será integrado: “*qualquer projeto é integrado com sistemas preexistentes, com suas regras e características próprias, e tal complexidade não pode ser desconsiderada*”.

Conforme tangenciou-se anteriormente, a Consulta aos povos indígenas e tradicionais também emerge enquanto **critério para análise da viabilidade econômica de projetos de infraestrutura por povos indígenas e comunidades tradicionais**, o que será desenvolvido a seguir.

[4, 11, 12] A Consulta desponta também como critério adicional de análise de viabilidade econômica do projeto de infraestrutura por povos indígenas e tradicionais, pois permite que esses realizem sua própria avaliação de viabilidade de acordo com suas bases culturais e epistemológicas. A metodologia e os pressupostos teóricos propostos para a elaboração da ACB não apresentam correspondência direta ao pensamento analítico-teórico indígena e tradicional, de modo que seus postulados não se mostram meramente extensíveis a essas populações. Isso é observado com ênfase em duas das diretrizes gerais propostas do guia da ACB: o cálculo de indicadores de viabilidade econômica expressos em termos monetários e a abordagem microeconômica, essa última com relação à exclusão de efeitos indiretos e indutivos da construção dos indicadores de viabilidade econômica.

Um mesmo projeto pode gerar fluxos incrementais e externalidades que são valoradas de forma totalmente distinta por povos indígenas e tradicionais e pelos demais stakeholders. Um mesmo atributo da **sociobiodiversidade** pode ser, simultaneamente, identificado por seu valor de uso ou valor de uso indireto pela sociedade envolvente e reputado por seu **valor de existência** pelos povos indígenas e comunidades tradicionais. Valores de existência, que se referem à valoração de um recurso pela sua própria existência e não pelo seu uso potencial, não são passíveis de estimação por custo de oportunidade, uma vez que se referem a atributos insubstituíveis.

Neste caso, o método de valoração capaz de estimar o valor de existência é o método de avaliação contingente, conforme proposto no guia por meio da DAP ou DAR para estimação das externalidades e benefícios não-transacionados. No entanto, da perspectiva de povos indígenas e tradicionais, a valoração econômica em termos monetários não condiz com suas formas tradicionais de valoração, as quais são efetuadas em termos de outros atributos que operam enquanto reserva de valor, por exemplo, as relações que determinado povo mantém com o território em que vive.

Para povos indígenas e comunidades tradicionais, a continuidade de seus modos de vida e relações que mantém com humanos e não-humanos em seus territórios tradicionais são valores de existência impassíveis de monetização. Para grupos da sociedade, dos quais o Observatório De Olho no Xingu faz parte, a existência e preservação de culturas, línguas e demais aspectos da sociobiodiversidade também são valores de existência impassíveis de monetização. Assim, diante de fluxos incrementais, como impactos socioambientais gerados pelo projeto de infraestrutura, que vão de encontro a valores de existência para povos

indígenas e tradicionais, como apontam Romeiro et al³, “a *valoração econômica monetária deve ser utilizada com cautela. Torna-se necessário, sobretudo em situações de risco e perdas irreversíveis importantes, o emprego conjunto de outros critérios não monetários de avaliação de impactos socioambientais*”.

Adicionalmente, com relação à abordagem microeconômica, a premissa geral⁴ de exclusão dos efeitos econômicos indiretos e indutivos do investimento em infraestrutura subtrai da análise de viabilidade efeitos que, em determinados setores de infraestrutura, como o de transportes, operam como os **vetores principais de impactos sobre os povos indígenas e comunidades tradicionais**. Fearnside⁵ confirma que os principais impactos derivados de empreendimentos de transporte se referem aos danos causados pelas atividades econômicas atraídas e facilitadas pelo acesso proporcionado por essas obras a áreas até então inacessíveis. Apesar de a premissa geral de exclusão de efeitos indiretos e indutivos do investimento evitar a ocorrência de “dupla contagem”, relevante para a abordagem microeconômica, da perspectiva dos efeitos de investimentos em infraestrutura sobre os povos indígenas e comunidades tradicionais, as “*transformações, redistribuições ou capitalizações*” dos efeitos diretos em efeitos indutivos e indiretos provocam efeitos qualitativamente distintos sobre os territórios e povos tradicionais que deles dependem.

O dimensionamento do efeito “cascata” das implicações econômico-ecológicas produzidas a partir de um mesmo fluxo gerado pelo investimento em infraestrutura sobre os territórios consiste no próprio exercício de análise da viabilidade de um projeto de infraestrutura pelos povos indígenas e tradicionais. Por exemplo, o efeito de valorização fundiária provocada pela instalação de uma rodovia, não considerada na abordagem proposta, induz ao aumento de grilagem em áreas próximas e no interior de terras indígenas, culminando em aumento da violência, degradação ambiental e insegurança territorial dessas populações. Como se sabe, a integridade territorial é condição para a continuidade dos modos de vida indígenas e tradicionais. Dessa forma, um projeto de infraestrutura desatento a esse tipo de dinâmica, que não considera os efeitos sistêmicos que provoca sobre os territórios e modos de vida indígenas e tradicionais, dificilmente seria sancionado por essas populações.

Assim, as diretrizes gerais da ACB, incluindo-se os métodos propostos para valoração de externalidades, ainda que se mostrem relevantes para a normatização da análise de viabilidade econômica de projetos de investimento, não devem se configurar enquanto metodologia única para avaliação econômica dos projetos de infraestrutura. As perspectivas de análise de povos indígenas e comunidades tradicionais devem compor uma análise multicriterial de viabilidade econômica de investimentos em infraestrutura. Por isso, argumentamos no sentido de que o mecanismo da **Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado seja considerado critério não monetário adicional à proposta de ACB para análise de viabilidade econômica** de projetos de investimento em infraestrutura.

³ ROMEIRO, Ademar Ribeiro; MAIA, Alexandre Gori; REYDON, Bastiaan Philip. Valoração de recursos ambientais - metodologias e recomendações. Texto para Discussão. Instituto de Economia/Unicamp. n. 116, mar. 2004.

⁴ Reportamo-nos à diretriz geral, considerando os efeitos indutivos e os efeitos indiretos em mercados secundários eficientes. Efeitos indiretos em mercados secundários não-eficientes devem ser obviamente incorporados, como por exemplo o aumento da produção agrícola devido à redução dos custos de transporte regional provocados pela implementação de modal de transporte de carga de grande porte.

⁵ FEARNSIDE, P. M. “Os Planos para Usinas Hidrelétricas e Hidrovias na Bacia do Tapajós”. In: ALARCON, Daniela F.; TORRES, Maurício; MILLIKAN, Brent (Org.). OCEKADI: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós. Brasília, DF; Santarém, PA, International Rivers Brasil; Programa de Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Oeste do Pará, pp. 79-97. 2016.

[15] Sobre a análise distributiva, mostra-se indispensável a identificação dos povos indígenas e comunidades tradicionais em territórios reconhecidos legalmente, ou em processo de identificação e demarcação, na matriz de stakeholders do projeto.

Informações adicionais

[Caso seja necessário inserir aqui informações adicionais que auxiliem na análise da contribuição]