

GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA,

CORRUPÇÃO E IMPACTOS SOCIO-AMBIENTAIS

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL Brasil

WWF

#AMAZÔNIASEMCORRUPÇÃO

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL

A Transparência Internacional - Brasil atua para promover uma sociedade mais íntegra e livre da corrupção. Entendemos que este é um problema que possui raízes profundas e se vale de diferentes fatores. Por isso, agimos sobretudo para fomentar mudanças sistêmicas.

Para nós, a luta contra a corrupção não é e nunca será um fim em si mesma. Esta é uma luta por justiça social, prosperidade e paz. É uma luta por direitos.

WWF-BRASIL

O WWF-Brasil é uma organização não-governamental brasileira e sem fins lucrativos que trabalha para mudar a atual trajetória de degradação ambiental e promover um futuro em que sociedade e natureza vivam em harmonia. Criado em 1996, atua em todo Brasil e integra a Rede WWF. Apoie nosso trabalho em wwf.org.br/doe



Grandes Obras na Amazônia,
Corrupção e Impactos Socioambientais
2021

Expediente

Transparência Internacional – Brasil
Diretor executivo
Bruno Brandão

Gerente do Programa
de Integridade Socioambiental
Renato Morgado

Coordenador de Comunicação
e Engajamento Digital
Henrique Bronzoni

WWF-Brasil
Diretor executivo
Maurício de Almeida Voivodic

Diretor de Justiça Socioambiental
Raul Silva Telles do Valle

Diretora de Sociedade Engajada
Gabriela Yamaguchi

Gerente de Políticas Públicas
Michel Santos

Ficha técnica
Coordenação
Michel Santos, Renato Morgado, Rafael Giovanelli e Vinicius Reis

Autores
Vinicius Reis, Renato Morgado e Rafael Giovanelli

Pesquisadores
Arthur Augusto Catraio, Carolina de Oliveira Jordão, Charles Rossi, Dário Cardoso Júnior, Karla Sessin Dilascio, Larissa Barbosa Nicolosi Soares

Revisores
Michel Santos, Rafael Giovanelli e Raul Silva Telles do Valle

Projeto editorial e design
FALA histórias para não esquecer

Ilustrações
Camila Gray

Licença sobre uso de imagem
Direção de arte
Natália Durães • Design & Lettering

Foto capa: Avener Prado/Folhapress
Fotos págs. 3, 8, 13, 15, 18, 35, 37, 41, 42, 47, 52, 65: Divulgação / Pág. 11: Regina Santos/ Divulgação Norte Energia / Pág. 13: Bruno Kelly/Amazônia Real / Pág. 18: Ruthe Sara/ Shutterstock, Lukaskk, Marcos Corrêa/PR / Pág. 23: Marcos Corrêa/PR / Pág. 24: Unsplash / Pág. 26: Lilo Clareto/Amazônia Real / Págs. 32-33: Vinicius Paschoal Araujo / Pág. 45: Amauri Aguiar / Pág. 50: Lukaskk / Pág. 55: Thiago Soares/MNI / Pág. 58: Ruthe Sara/ Shutterstock / Pág. 61: Lilo Clareto/Amazônia Real

O conteúdo deste relatório, exceto quando assinalado de outra forma, é distribuído sob uma licença Creative Commons BY-SA 4.0. Para uso comercial ou modificações nas imagens, entrar em contato com comunicacao@br.transparency.org.

08

SUMÁRIO EXECUTIVO

Grandes obras na Amazônia, corrupção e impactos socioambientais



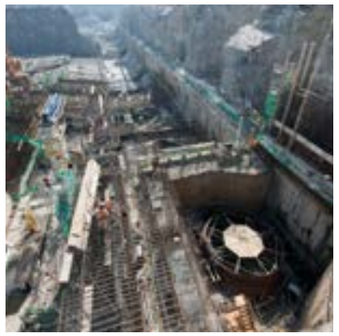


12

INTRODUÇÃO

Do planejamento da obra à implementação, corrupção avança na maior floresta tropical do mundo





16

PASSADO, PRESENTE E FUTURO

O retrato da corrupção sistêmica na Amazônia e ensinamentos para combater a prática já

26

COMBATER A CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

Proposta 1

34

REGULAMENTAR O LOBBY E O CONFLITO DE INTERESSE

Proposta 2



42

IMPLEMENTAR REFORMAS DE INTEGRIDADE NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Proposta 3



50

FORTALECER A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

Proposta 4

58

APRIMORAR A GESTÃO DE IMPACTOS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Proposta 5



66

NOTAS E REFERÊNCIAS



Gasoduto Urucu-Coari-Manaus, AM

SUMÁRIO *EXECUTIVO*

GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA, REGIÃO QUE ABRIGA A MAIOR FLORESTA TROPICAL DO MUNDO, ESTIVERAM ASSOCIADAS, NAS ÚLTIMAS DÉCADAS, A CASOS DE CORRUPÇÃO SISTÊMICA E GRAVES IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS.

Como mostra este relatório, alguns desses casos se relacionam com as maiores e mais controversas obras realizadas no país, como as Usinas Hidrelétricas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio, ou mesmo a obras localizadas em outros países da região, mas construídas por empresas brasileiras, como os trechos peruanos da Estrada do Pacífico. Os efeitos da corrupção em grandes obras de infraestrutura são especialmente preocupantes. Práticas como o pagamento de propina, o financiamento ilegal de campanhas e o desvio de recursos públicos desvirtuam os processos de tomada de decisão, aumentam os custos e promovem a captura do Estado por agentes públicos e privados. No plano socioambiental, a corrupção aumenta a pressão sobre a decisão de se fazer determinada obra – apesar dos seus riscos e impactos –, viabiliza interferências no licenciamento ambiental, agrava impactos diretos e indiretos (incluindo aqueles sofridos por povos indígenas, comunidades tradicionais e demais grupos afetados) e gera problemas na gestão dos recursos voltados à mitigação e compensação.

Apesar das investigações realizadas ao longo dos últimos anos, acompanhadas de alguns avanços em integridade e transparência, persistem riscos de que esquemas de corrupção continuem atingindo projetos de infraestrutura na região Amazônica. Esses riscos são agravados em função do cenário atual de enfraquecimento das instituições e das políticas ambientais e de combate à corrupção.

Em 2019 e 2020, a **Transparência Internacional - Brasil** denunciou sucessivos retrocessos no arcabouço jurídico e institucional anticorrupção. Isso inclui, por exemplo, a crescente interferência política em órgãos como a Receita Federal, o Ministério Público e a Polícia Federal. Na frente ambiental, o **WWF-Brasil** denunciou, em várias ocasiões nesses mesmos anos, o desmonte da política socioambiental, refletido na diminuição do orçamento para a área, na redução de ações de fiscalização e na extinção ou mudança de composição de conselhos ambientais.

Com isso, uma espécie de “tempestade perfeita” se forma no horizonte: demandas de infraestrutura de um lado, principalmente no período pós-pandemia, como forma de promover a retomada econômica e garantir serviços públicos; de outro, o enfraquecimento de normas e instituições anticorrupção e daquelas responsáveis pela gestão de impactos socioambientais de grandes empreendimentos.Tendo em vista esse contexto, a **Transparência Internacional - Brasil e o WWF-Brasil** uniram esforços para construir uma agenda propositiva que busca promover reformas e boas práticas de integridade, transparência e accountability na gestão de grandes obras de infraestrutura, sobretudo na Amazônia.

Foram elaboradas recomendações que visam aprimorar os processos e decisões que envolvem concepção, planejamento, licitação, contratação, licenciamento, execução e operação de projetos de infraestrutura. Sem a pretensão de sermos exaustivos, entendemos que essas recomendações têm o potencial de, ao mesmo tempo, reduzir as oportunidades de corrupção e garantir que a dimensão ambiental e os interesses dos grupos mais afetados por esse tipo de empreendimento sejam levados em consideração de forma mais adequada.

São cinco conjuntos de propostas:

PROPOSTA 1 - Combater a corrupção em licitações e contratos

A Proposta 1 busca aprimorar os mecanismos de controle das licitações e contratos. Isso engloba todo o processo, do planejamento inicial até a fiscalização, passando por decisões sobre eventuais aditivos. Apresenta também a necessidade de aprimoramento da transparência e abertura de dados relacionadas ao processo de licitação e execução do contrato, incluindo a adoção de boas práticas internacionais.

PROPOSTA 2 - Regulamentar o lobby e o conflito de interesse

A Proposta 2 traz medidas para regulamentar a atividade de lobby e o tratamento conferido aos conflitos de interesse. Inclui a manutenção de registros de lobby que sejam claros, transparentes e acessíveis, sobretudo em relação a propostas legislativas e projetos de infraestrutura. Esta seção também traz medidas para combater o “caixa dois” em campanhas eleitorais, o que abrange a adoção de práticas de integridade pelos partidos políticos.

PROPOSTA 3 - Implementar reformas de integridade nos setores público e privado

Por sua vez, a Proposta 3 apresenta uma série de recomendações para aprimorar a integridade nos setores público e privado. Além de medidas para o recebimento de denúncias e a proteção de denunciantes, é necessária a implementação de programas de integridade em órgãos e empresas públicas e na iniciativa privada, seguindo parâmetros legais e boas práticas aplicáveis em cada setor. Com isso, busca-se fomentar a implementação de códigos de ética, treinamentos periódicos e estratégias de monitoramento, prevenindo práticas de corrupção em sua origem.

PROPOSTA 4 - Fortalecer a participação e o controle social

Já a Proposta 4 traz ações para aprofundar a participação e o controle social, assegurando mecanismos efetivos para que grupos e indivíduos possam influenciar tanto decisões gerais sobre infraestrutura quanto a implementação de obras específicas. De maneira mais concreta, isso inclui o aperfeiçoamento de instrumentos já existentes, como conselhos, audiências e consultas, a garantia dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais e a criação de novas estratégias e mecanismos de participação.

PROPOSTA 5 - Aprimorar a gestão de impactos e o licenciamento ambiental

Por fim, a Proposta 5 introduz medidas para aprimorar a gestão de impactos socioambientais e o licenciamento ambiental, aspectos fundamentais de grandes obras de infraestrutura. Entre as ações recomendadas, estão a adoção da avaliação ambiental estratégica (AAE) em todos os planejamentos setoriais de infraestrutura e a implementação de medidas de transparência e controle das ações e investimentos relacionados à mitigação e compensação de impactos.

A melhor forma de prevenir a corrupção é por meio do fortalecimento institucional e da implementação de reformas e boas práticas de integridade, transparência e accountability. Esses elementos também são essenciais para que o planejamento e a execução de obras de infraestrutura ocorram à luz do interesse público, levando em consideração, igualmente, as pretensões de se garantir os direitos sociais das populações locais, proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento econômico.



Hidrelétrica de Belo Monte, PA

INTRODUÇÃO

Grandes obras de infraestrutura, realizadas em muitos casos por meio de financiamento público, foram e são estrategicamente apresentadas como soluções para viabilizar e justificar o desenvolvimento socioeconômico. No caso do Brasil, a história é repleta de exemplos que mostram como gestores públicos e a iniciativa privada incorporaram em suas estratégias projetos de infraestrutura nos níveis local, regional e nacional.

Um olhar atento ao noticiário do país também mostra como essas obras são um espaço fértil para atos de corrupção e implicam em intensos impactos socioambientais. Essa realidade tem levado a profundos questionamentos e conflitos em torno de grandes projetos de infraestrutura de diferentes setores, como energia e transportes.

Evidências mostram, por exemplo, que tanto a construção de Brasília, na década de 1950, quanto a construção da Usina de Itaipu, na década de 1970, abriram caminho para práticas corruptas e causaram grandes impactos socioambientais. Mais recentemente, a Operação Lava Jato, iniciada em 2014, revelou a existência de uma intricada rede de práticas de corrupção atreladas a licitações, licenciamentos e construções de grandes obras de infraestrutura.

A questão torna-se ainda mais aguda quando a região escolhida para esses empreendimentos é a Amazônia. Maior floresta tropical do mundo, com 60% de seu território em solo brasileiro, abriga povos indígenas e comunidades tradicionais que dependem da floresta em pé para viver. Ao longo das



Hidrelétrica de Belo Monte, PA



últimas décadas, investigações e denúncias revelaram casos graves de corrupção em diferentes etapas do ciclo de infraestrutura: do planejamento e concepção das obras, passando por sua licitação e licenciamento, até a sua implementação. Alguns desses casos se relacionam com as maiores e mais controversas obras realizadas no país nos últimos anos, como nos casos das Hidrelétricas de Belo Monte, localizada no estado do Pará e Jirau e Santo Antônio, ambas em Rondônia.

O efeito da corrupção nesse tipo de empreendimento é especialmente preocupante. Práticas como o pagamento de propina, o financiamento ilegal de campanhas, o desvio de dinheiro público e a nomeação de autoridades com conflito de interesse são responsáveis pelo desvirtuamento dos processos de tomada de decisão sobre infraestrutura e pela captura do Estado por agentes públicos e privados.

No plano socioambiental, a corrupção alimenta a pressão sobre a decisão estatal de se fazer determinada obra – apesar dos seus riscos e impac-

tos –, viabiliza interferências no licenciamento ambiental, conduz à flexibilização de áreas protegidas, agrava impactos diretos e indiretos (incluindo aqueles sofridos por povos indígenas, comunidades tradicionais e demais grupos afetados), gera problemas na gestão dos recursos voltados à mitigação e compensação e dá abertura à má aplicação dos royalties gerados por alguns tipos de empreendimentos.

Apesar das investigações realizadas ao longo dos últimos anos, acompanhadas de alguns avanços em integridade e transparência, como mostra o texto da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Ainda assim, persiste o risco de que esquemas de corrupção continuem a atingir projetos de infraestrutura – especialmente nos investimentos relacionados à retomada econômica após a crise causada pela pandemia do novo coronavírus.

Por isso, a **Transparência Internacional - Brasil e o WWF-Brasil** uniram esforços para elaborar recomendações voltadas ao combate à corrupção em grandes obras (especialmente para a sua prevenção) e para aprimorar a gestão de impactos socioambientais desse tipo de empreendimento. Tal esforço foi realizado a partir da análise de pesquisas acadêmicas, documentos de órgãos multilaterais, organizações da sociedade civil e órgãos de controle. São essas recomendações que apresentamos ao longo desse relatório, como proposta de uma agenda de reformas e boas práticas para a atuação dos setores público e privado em grandes obras de infraestrutura.

A iniciativa é especialmente necessária em função do cenário recente de enfraquecimento das instituições e das políticas ambientais e de combate à corrupção. Em 2019 e 2020, a **Transparência Internacional – Brasil** denunciou sucessivos retrocessos no arcabouço jurídico e institucional anticorrupção. Na frente ambiental, o **WWF-Brasil** denunciou, em várias ocasiões nesses mesmos anos, o desmonte da política socioambiental brasileira e o aumento da degradação ambiental no país. É urgente que esses retrocessos sejam revertidos e medidas positivas de integridade socioambiental sejam incorporadas ao repertório de instituições públicas e do setor privado.

Como você verá nas próximas páginas, três conceitos são fundamentais para enfrentar esse cenário: integridade, transparência e accountability. Eles nortearam a análise da bibliografia selecionada, sendo também transversais às recomendações apresentadas.

O conceito de integridade corresponde a "comportamentos e ações que compõem um conjunto de princípios e parâmetros éticos e morais adotados por indivíduos e instituições", elementos que criam uma barreira para a prática de corrupção[1]. Transparência remete a mecanismos institucionalizados de acesso à informação, levando em conta regras, planos, processos e ações de governos, organizações e outras entidades, inclusive privadas[2]. Na esfera pública, caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à ação estatal, sendo um dos requisitos do seu controle pela sociedade civil. Por fim, accountability se aproxima do conceito de prestação de contas. Diz respeito ao escrutínio público a que devem ser submetidos todos os membros do aparato do Estado, tanto os de carreira quanto os que são eleitos e/ou nomeados por tempo determinado, e agentes privados, que precisam estar sujeitos à responsabilização em todos os procedimentos e decisões que tomam, principalmente em relação à salvaguarda de recursos públicos e à imparcialidade que devem adotar.

A TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL-BRASIL E O WWF-BRASIL UNIRAM ESFORÇOS PARA ELABORAR RECOMENDAÇÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO EM GRANDES OBRAS E PARA APRIMORAR A GESTÃO DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS.

A corrupção é um fenômeno particularmente complexo de se combater. Afinal de contas, ela não acontece "à luz do dia". Além disso, seu enfrentamento requer uma série de avanços que vão de encontro aos interesses de parte da classe política, de setores do Estado e de agentes econômicos poderosos, o que dificulta sua implementação. Diante disso, enquanto o país assiste à interferência política em órgãos de controle e à redução da transparência e da participação social, ficamos cada vez mais distantes de um arcabouço legal e institucional adequado. Cria-se então o cenário ideal para que a corrupção persista no âmbito de grandes obras, não apenas federais, mas também estaduais.

Uma espécie de "tempestade perfeita" se forma no horizonte: demandas de infraestrutura de um lado, principalmente no período pós-pandemia, como forma de aquecer a economia e garantir serviços públicos; de outro, o enfraquecimento de normas e instituições anticorrupção e daquelas responsáveis pela gestão de impactos socioambientais de grandes empreendimentos.

Dessa forma, apresentamos nesse relatório uma agenda propositiva, que busca contribuir com reformas e avanços nas práticas de transparência, integridade e accountability em grandes obras. São propostas capazes de aprimorar os processos e decisões que envolvem a construção de grandes obras de infraestrutura, reduzir as oportunidades de corrupção e garantir, assim, que o meio ambiente, as comunidades tradicionais e povos indígenas e os direitos de toda a sociedade sejam sempre respeitados.



Hidrelétrica de Jirau, RO

PASSADO, PRESENTE E FUTURO

São muitos os casos de corrupção em grandes obras de infraestrutura da Amazônia. Quando se examinam alguns desses projetos com mais detalhes, nota-se como práticas ilegais recorrentes prejudicam a qualidade da tomada de decisão. A má conduta não apenas aumenta os gastos do Estado e gera desfalques nos cofres públicos, como também interfere na transparência e no controle social, além de criar condições propícias para a degradação do meio ambiente e a violação de direitos.

Esse prejuízo à coletividade e ao próprio Estado se dá de diversas formas: pressão sobre a decisão de se fazer determinada obra – apesar dos seus possíveis riscos e impactos –, interferências no licenciamento ambiental, flexibilização de áreas protegidas, impactos diretos e indiretos subdimensionados (inclusive aqueles sofridos por povos indígenas, comunidades tradicionais e outros grupos afetados), problemas na gestão dos recursos de mitigação e compensação, além da má aplicação dos royalties gerados pela atividade.

Na Amazônia, dada sua relevância ambiental e diversidade cultural, os impactos de grandes obras, ainda mais na presença de corrupção, são especialmente preocupantes. Ao longo das últimas décadas, investigações e denúncias revelaram casos graves de corrupção em diferentes etapas do ciclo de grandes empreendimentos na região: do planejamento e concepção, passando por sua licitação e licenciamento, até sua implementação.

DE UM LADO, O

PASSADO

Os exemplos representados por seis grandes obras de infraestrutura na Amazônia – as usinas hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte, a ponte do Rio Negro, a Estrada do Pacífico e o gasoduto Urucu-Coari-Manaus – ilustram como as práticas de corrupção e o desrespeito à legislação socioambiental interferiram no curso desses megaempreendimentos.

Nessas obras, os casos de corrupção envolvem, dentre outras práticas, o pagamento de propinas com o objetivo de garantir o favorecimento em processos licitatórios, assegurar a celebração de contratos e termos aditivos e, no âmbito dos órgãos ambientais, agilizar e facilitar a obtenção das licenças. No setor público, os principais beneficiários dos esquemas, segundo investigações da Operação Lava Jato[1], foram dirigentes de empresas estatais, como Petrobras, Furnas e Cemig, e políticos vinculados a diversos partidos, como PL, PMDB, PP, PSDB, PT e SD . No setor privado, as práticas de corrupção envolveram diversas empreiteiras, como Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Houve também práticas de corrupção transnacional envolvendo países vizinhos, como o Peru[2].

TRILHAS DE CORRUPÇÃO

ESQUEMAS TENDEM A SE REPETIR EM DIFERENTES OBRAS



PONTE DO RIO NEGRO (AMAZONAS)



ESTRADA DO PACÍFICO (PERU-BRASIL)



GASODUTO URUCU-COARI-MANAUS (AMAZONAS)



HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE (PARÁ)



HIDRELÉTRICA DE JIRAU (RONDÔNIA)



HIDRELÉTRICA DE SANTO ANTÔNIO (RONDÔNIA)

- FRAUDE E FAVORECIMENTO NA LICITAÇÃO DAS OBRAS
- IRREGULARIDADES NOS CONTRATOS, TERMOS ADITIVOS E SUBCONTRATAÇÕES
- PAGAMENTO DE PROPINA, INCLUSIVE POR DOAÇÃO ILEGAL DE CAMPANHA, PARA AGENTES E PARTIDOS POLÍTICOS, COM A FINALIDADE DE GARANTIR INTERESSES DAS EMPRESAS
- COMPRA DE INFLUÊNCIA POLÍTICA EM EMPRESAS ESTATAIS QUE CONTRATARAM AS OBRAS OU COMPUNHAM OS CONSÓRCIOS RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO
- PAGAMENTO DE PROPINA PARA AGENTES POLÍTICOS E LIDERANÇAS LOCAIS COM O OBJETIVO DE DIMINUIR OU EVITAR CONFLITOS NAS OBRAS
- COMPRA DE APOIO POLÍTICO PARA MEDIDA PROVISÓRIA QUE DIMINUÍA OS LIMITES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO QUE TIVERAM PARTE DE SUA ÁREA ALAGADA PELO RESERVATÓRIO
- LAVAGEM DE DINHEIRO PARA OMITIR A ORIGEM ILEGAL DOS RECURSOS

OBRAS NA AMAZÔNIA GERARAM CORRUPÇÃO E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS*

SEIS GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA MOSTRAM COMO ILEGALIDADES E DANOS GRAVES AO MEIO AMBIENTE E ÀS COMUNIDADES TRADICIONAIS CAMINHAM JUNTOS



	HIDRELÉTRICAS DE JIRAU E SANTO ANTÔNIO	HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE	ESTRADA DO PACÍFICO	GASODUTO URUCU-COARI-MANAUS	PONTE RIO NEGRO
	Santo Antônio foi oficialmente inaugurada em março de 2012; Jirau, em dezembro de 2016.	Usina construída na região do rio Xingu, em operação desde 2016.	Rodovia que liga o Brasil ao Peru. Em 2010, foi inaugurado o trecho peruano.	Com 663 km, atravessa oito municípios amazônicos. Foi inaugurado em 2009.	Primeira ligação rodoviária entre as duas margens do rio Negro. A obra funciona desde outubro de 2011.
PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO	Os casos levantados pela Justiça envolvem o pagamento de propinas para a compra de influência política em empresas estatais, principalmente sobre a nomeação de diretores e gerentes para representar, dentro das mesmas, os interesses de políticos e empreiteiras. O dinheiro ilegal também estava relacionado à tentativa de anulação do leilão, no caso de Jirau, e a tentativas de amenizar greves e conflitos locais. Ainda, delações da Odebrecht indicam o pagamento de propinas para influenciar e garantir a aprovação da Medida Provisória nº 558/2012, que reduzia a extensão de unidades de conservação.	É um caso emblemático. A própria decisão de realizar a obra, questionável em termos técnicos e por seus impactos socioambientais, teria sido impulsionada pelo pagamento de propinas e por doações ilegais de campanha. De acordo com as investigações, houve forte influência política para organizar um grupo de empreiteiras que acabaram por viabilizar o projeto, em detrimento da livre concorrência na licitação. A previsão de custo inicial da construção da Usina de Belo Monte era R$ 19 bilhões. No entanto, a estimativa do custo final é de R$ 33 bilhões, sendo R$ 22,5 bilhões financiados pelo BNDES.	As delações premiadas de altos executivos da Odebrecht revelaram que a Estrada do Pacífico e outras obras peruanas foram viabilizadas à custa do pagamento de propinas milionárias a políticos, partidos e campanhas. A empreiteira, que participou de aproximadamente 40 projetos em 3 diferentes governos no Peru, pagou, segundo os depoimentos, pelo menos US$ 29 milhões em propinas, em troca de benefícios e contratos de obras para a empresa entre 2005 e 2014.	O custo final da obra foi de R$ 4,58 bilhões, aumento de 54% do investimento previsto. As investigações indicaram o pagamento de propinas a dirigentes da Petrobras, em troca de vantagens nesta e em outras obras. Diversas empreiteiras formaram um “clube” para combinar preços e resultados da licitação – um cartel para fraudar o processo. Em Coari/AM, município que mais recebe royalties de petróleo e gás no estado, os recursos não têm sido revertidos em melhores serviços e instalações. Autoridades municipais foram investigadas por um esquema de corrupção envolvendo o desvio de royalties, o que culminou na condenação de um ex-prefeito pela Justiça Federal[4].	Segundo investigações, o projeto teria sido viabilizado pelo pagamento de propina a autoridades estaduais. Os custos da obra quase dobraram, de R$ 574 milhões para R$ 1,099 bilhão, em razão de falhas no projeto básico e no próprio planejamento da construção, entre 2007 e 2011. O valor final da obra fez com que ela ficasse conhecida como a “Ponte do Bilhão”. O Ministério Público Federal ingressou na Justiça Federal para impedir o início do funcionamento da ponte em 2011, argumentando o superfaturamento da obra e a falta do cumprimento de medidas socioambientais compensatórias. A construção foi inaugurada sob autorização da Justiça.
IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS	De maneira mais imediata, a Medida Provisória nº 558/2012 alterou os limites de sete unidades de conservação, viabilizando impactos diretos a partir da construção e operação das hidrelétricas. Além disso, milhares de famílias urbanas e ribeirinhas foram desabrigadas, estradas foram interditadas, comunidades ficaram isoladas, houve desabastecimento nas cidades e aumento de doenças transmitidas por água contaminada. A área alagada pelos reservatórios excedeu 64,5% do previsto.	Os povos indígenas e ribeirinhos da Volta Grande, a zona do rio Xingu mais atingida pela barragem, passaram a conviver com mudanças cotidianas significativas. Um dos problemas ambientais mais graves é a diminuição da vazão do rio, o que tem afetado a subsistência e o modo de vida de milhares de famílias e a biodiversidade da região. O controle do fluxo do rio, que pode ser reduzido em até 80%, é feito pela própria empresa, por meio do chamado “Hidrograma de consenso”. Além disso, com o fim da obra, desemprego e índices de violência dispararam em Altamira/PA. Em 2015, foi considerada a cidade mais violenta do Brasil.	A rodovia aumentou a pressão por desmatamento[3] na região de fronteira entre Brasil e Peru. Outros problemas ambientais foram potencializados com a pavimentação da rodovia, incluindo atividades ilegais de garimpo e exploração de madeira.	O município de Coari sofreu um repentino crescimento populacional, gatilho para problemas urbanos relacionados ao aumento da prostituição, principalmente infantil. Nas cidades afetadas, existem evidências de que as populações ribeirinhas e indígenas impactadas pelo gasoduto encontravam-se em situação de abandono pelo poder público nas mais diversas áreas, como transporte, saúde, educação, sem acesso à água e à energia elétrica.	A ponte favoreceu a ocupação desordenada do solo na região metropolitana de Manaus, fato ampliado pela insuficiência das medidas de mitigação e compensação. A demanda por novas terras provocou invasões e grilagem em unidades de conservação, como na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Negro.

DO OUTRO LADO, O

PRE-SEN-TE

Apesar de a bandeira anticorrupção ter influenciado fortemente as eleições de 2018 em vários níveis de governo, práticas totalmente contrárias a ela foram registradas nos últimos dois anos. Avançamos pouco em melhorias no arcabouço legal e institucional anticorrupção do país desde então, apesar das muitas propostas em pauta, como as "Novas Medidas Contra a Corrupção".

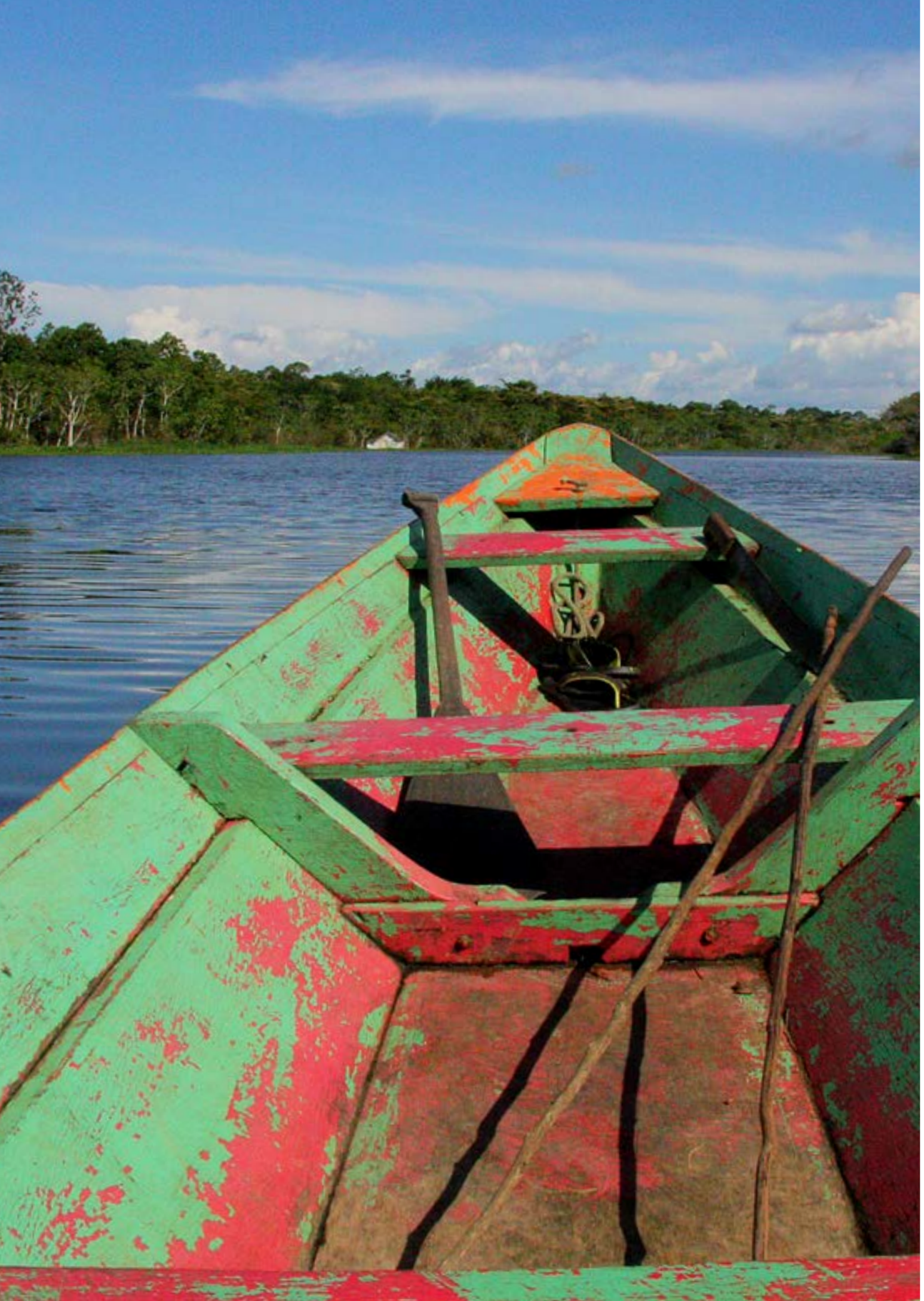
Na realidade, muitos foram os retrocessos: em 2019 e 2020[5], o presidente Jair Bolsonaro (sem partido) fragilizou órgãos públicos de combate à corrupção. Esse cenário é evidenciado por episódios como as demissões na Polícia Federal e na Receita Federal e a interferência em outras unidades, como no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Na mesma direção, o Presidente da República também quebrou a tradição na indicação para a chefia do Ministério Público Federal ao escolher Augusto Aras como Procurador-Geral da República, mesmo ele não tendo sequer concorrido nas eleições internas organizadas pelos procuradores de carreira. De maneira similar, a Procuradoria-Geral da República (PGR) tem realizado intervenções na estrutura e no funcionamento do Ministério Público Federal, incluindo o desmantelamento de Forças-Tarefa, como a Greenfield e a Lava-Jato.

O mesmo ocorre com os órgãos ambientais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que desempenha funções essenciais tanto para a fiscalização ambiental como para o licenciamento de grandes obras de infraestrutura. Contribuem para isso a diminuição do orçamento e da execução orçamentária dos órgãos ambientais e a exoneração de agentes públicos com ampla experiência, comprovada reputação e reconhecida liderança, além da redução de espaços de participação, por meio da extinção e redução da representação da sociedade nos conselhos ambientais, e as tentativas de deslegitimação dos dados de desmatamento e queimadas produzidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

O governo tem flexibilizado normas infralegais – estratégia que ficou conhecida como "passar a boiada" – e existem ameaças de retrocessos em leis ambientais, inclusive na legislação relacionada ao licenciamento ambiental. Como resultado desse conjunto de retrocessos, o Brasil bateu recorde histórico de desmatamento[6]: entre 2019 e 2020 11.088 km² de floresta amazônica desapareceram, um crescimento de 9,5% em relação ao período anterior. É a maior área desmatada desde 2008, quando 12.911 km² haviam sido derrubados. A curva ascendente desde 2017 cresceu ainda mais nos dois últimos anos.



Hidrelétrica de Belo Monte, PA

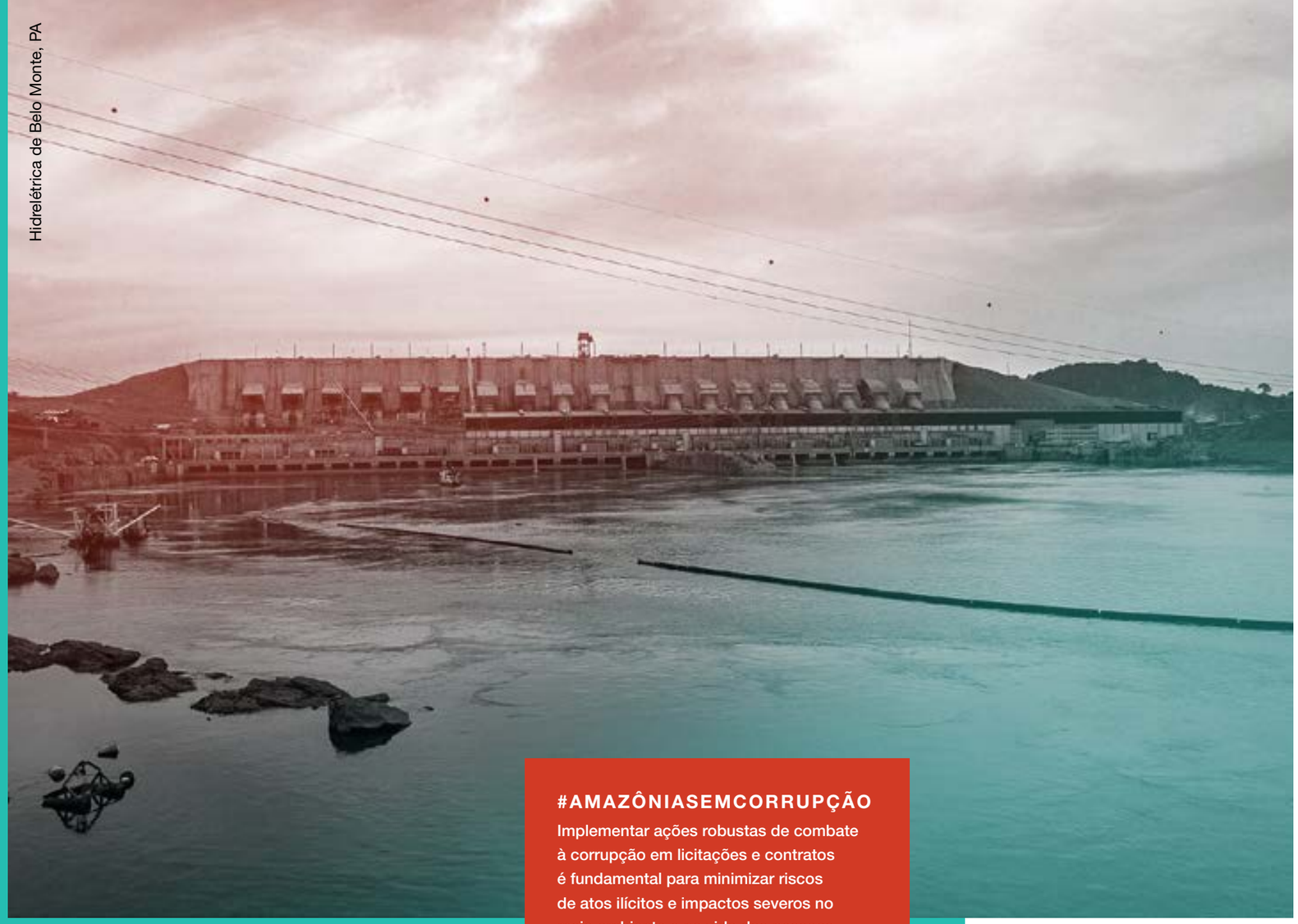


AMANHÃ, O FUTURO

Este contexto de retrocessos aponta para uma série de questões críticas para o planejamento e a implementação de grandes obras no país, sobretudo, na Amazônia. Persiste o risco de que esquemas de corrupção continuem a atingir tais projetos, especialmente na retomada econômica após a crise causada pela pandemia do novo coronavírus. Além disso, o cenário atual indica, mais uma vez, para o risco de que obras inviáveis sejam implementadas a qualquer custo, passando por cima de normas que visam a garantir a conservação ambiental, o bem-estar da população e a integridade do patrimônio público. Tudo isso gera grave prejuízo ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Para impedir que os erros do passado se repitam nesse futuro que já se anuncia, precisamos debater ampla e abertamente as causas da corrupção e da degradação socioambiental nas grandes obras de infraestrutura. Precisamos encontrar soluções efetivas para evitar que a corrupção viabilize a implementação de empreendimentos insustentáveis, que destroem a biodiversidade e que desrespeitam as pessoas. Afinal, obras voltadas para infraestrutura de transportes e energia, como usinas hidrelétricas e campos de exploração de petróleo, continuam nos planos do governo federal e de governos estaduais.

Para contribuir nesta jornada, a **Transparência Internacional-Brasil e o WWF-Brasil** apresentam, nas próximas páginas, recomendações para prevenir a corrupção e a degradação socioambiental em grandes obras de infraestrutura. Sem a pretensão de sermos exaustivos, entendemos que essas medidas têm o potencial de, ao mesmo tempo, reduzir as oportunidades de corrupção e garantir que a dimensão ambiental e os interesses dos grupos mais afetados por esse tipo de empreendimento sejam levados em consideração de forma mais adequada. São cinco conjuntos de propostas. Elas estão divididas em cinco temas: (1) Combater a corrupção em licitações e contratos; (2) Regulamentar o lobby e o conflito de interesse; (3) Implementar reformas de integridade nos setores público e privado; (4) Fortalecer a participação e o controle social; (5) Aprimorar a gestão de impactos e o licenciamento ambiental.



Hidrelétrica de Belo Monte, PA

#AMAZÔNIASEMCORRUPÇÃO

Implementar ações robustas de combate à corrupção em licitações e contratos é fundamental para minimizar riscos de atos ilícitos e impactos severos no meio ambiente e na vida das pessoas.

PROPOSTA 1

COMBATER A CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

Os casos de corrupção atrelados às grandes obras de infraestrutura da Amazônia tendem a reverter seus eventuais benefícios econômicos e provocar prejuízos incalculáveis ao país. Corrupção e fraudes em obras de infraestrutura não apenas são ineficientes e oneram o Estado, **mas também prejudicam a competição entre empresas interessadas, tornam o ambiente de negócios menos propício a novos concorrentes e investidores, reduzem a qualidade dos projetos e colocam o meio ambiente e as pessoas em risco[1].**

De modo a evitar esses problemas, deve-se conceber um plano robusto de combate à corrupção, tendo como eixo central a fiscalização rígida dos projetos de infraestrutura, em todas as etapas, por instituições independentes e tecnicamente capacitadas. Sem um plano consolidado, os padrões de atos ilícitos tendem a se repetir: contratos superfaturados e verbas desviadas beneficiam campanhas eleitorais; "clubes" são formados para fraudar licitações; e propinas são negociadas entre empresas, políticos e dirigentes de órgãos e empresas públicas. As consequências disso, especialmente na Amazônia, são as já conheci-

das: impactos ambientais severos e irreversíveis e desrespeito a direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

O planejamento e a execução de megaempreendimentos precisam ser pautados pela responsabilidade dos agentes públicos, com atenção a riscos de corrupção, conflitos de interesse e influência indevida de grupos e empresas. Além disso, é preciso combater o uso de lacunas e falhas graves presentes nos projetos básicos das obras para viabilizar aditivos que alteram significativamente o valor inicialmente licitado. Essas práticas reduzem a eficiência da máquina estatal e prejudicam a capacidade de preservar o meio ambiente: afinal, projetos básicos mal elaborados dificultam o correto dimensionamento dos impactos ambientais no momento do licenciamento, gerando danos e riscos mais graves que aqueles originalmente previstos.

A partir desse quadro é que apresentamos, a seguir, análises e recomendações que buscam considerar as principais etapas de uma obra de infraestrutura, da decisão inicial da autoridade competente à execução do contrato pela empresa contratada, e sugerir saídas para evitarmos casos de corrupção em grandes obras. O primeiro ponto é a necessidade de o projeto em questão estar em sintonia com uma estratégia

O PRIMEIRO PONTO É A NECESSIDADE DE O PROJETO EM QUESTÃO ESTAR EM SINTONIA COM UMA ESTRATÉGIA CLARA, IDEALMENTE ELABORADA EM CONFORMIDADE COM UM PLANO NACIONAL OU UM CONJUNTO DE PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO.

clara, idealmente elaborada em conformidade com um plano nacional ou um conjunto de prioridades de desenvolvimento de longo prazo[2]. É importante, ainda, que isso incorpore a avaliação ambiental estratégica, contendo linhas gerais de ação e considerações de caráter ambiental que devem orientar as decisões sobre políticas e projetos[3]. A estratégia geral deve analisar as razões que fundamentam o projeto e o planejamento do processo de licitação e execução do contrato, de modo que escolhas relativas ao desenho da iniciativa, à abrangência da obra, à modalidade licitatória e a outros aspectos estejam em consonância com seus objetivos em termos de política pública[4]. **Nesse sentido, a estratégia proposta deve ser periodicamente reanalisada, levando em consideração a forma e conteúdo da licitação, a capacidade estatal de conduzir e supervisionar o processo, o estado do mercado fornecedor e os riscos identificados[5].** E a tomada de decisão que dá início ao processo deve ser, sempre que possível, referendada por mais de uma autoridade, de modo a evitar interferência ou captura por outros agentes[6].

Como os exemplos brasileiros das obras na Amazônia ilustram muito bem, a fase de preparação dos projetos, que engloba aspectos legais, estudos preliminares e de viabilidade, abre grandes oportunidades para que a corrupção se manifeste. É nesse momento que podem ocorrer práticas de captura do Estado, desvio de recursos e suborno, condicionando o desenho do projeto, favorecendo empresas específicas e facilitando novos atos de corrupção nas etapas seguintes[7].

O cuidado, portanto, deve ser redobrado. Antes de se iniciar o processo de contratação para determinada obra, é preciso que os governos estabeleçam, de forma objetiva, as necessidades e prioridades relacionadas à iniciativa, elaborando um planejamento e um orçamento adequados a sua execução[8]. Além disso, a análise e seleção das propostas na licitação e a revisão posterior das decisões tomadas devem incluir a atuação de agentes independentes[9]. Na licitação e implementação do projeto executivo, os riscos de captura e corrupção são similares, podendo haver tentativas de influenciar o desenho da obra, elevar custos, favorecer concorrentes específicos, entre outras práticas. **Uma medida fundamental para o combate à corrupção nessas etapas é elevar o grau de transparência dos projetos de infraestrutura.** Garantir acesso à informação online e livre e adotar sistemas licitatórios eletrônicos (e-procurement) são passos importantes nesse sentido[10]. Além disso, é fundamental que os dados coletados e disponibilizados sejam completos, de boa qualidade e atualizados, estando disponíveis em formato aberto e podendo ser lidos por máquinas e comparados com outras bases de dados[11]. E é igualmente importante a disponibilização integral de documentos preparatórios e outros materiais utilizados na tomada de decisão e na condução da licitação, o que aumenta o nível de accountability das autoridades públicas e reduz ineficiências e riscos de corrupção[12].

É preciso garantir, ainda, espaço a iniciativas independentes da sociedade civil e a grupos em situação de vulnerabilidade para uso das informações e documentos no acompanhamento e na fiscalização do poder público[13]. Licitações e contratos de grandes obras de infraestrutura são geralmente complexos, o que exige que além da divulgação integral dos documentos, exista um esforço por parte do poder público em disponibilizar todas as informações em uma linguagem acessível, adequada a distintas realidades socioeconômicas, especialmente dos grupos mais afetados. Além disso, as próprias empresas devem fornecer informações sobre a execução dos contratos, permitindo o seu acompanhamento pelo público em geral[12]. De forma



complementar, deve ser incentivada a assinatura de acordos de monitoramento e pactos de integridade para que organizações da sociedade civil possam atuar na fiscalização dos contratos e contribuir para aprimorar as práticas de transparência, participação e combate à corrupção[14].

Como referência para o acesso à informação e o uso de dados abertos em contratos de infraestrutura, a Open Contracting Partnership e a CoST – Infrastructure Transparency Initiative[15] formularam uma série de parâmetros voltados à disponibilização de dados pelo setor público. O Open Contracting for Infrastructure Data Standard (OC4IDS)[16] exige a publicação de informações mínimas sobre a identificação dos projetos, os documentos que fundamentam sua criação, licitação e implementação, os dados sobre despesas e pagamentos efetuados, entre outros fatores. Assim, propõe um conjunto de boas práticas internacionais para padronizar a forma e o conteúdo do fornecimento de dados em cada país.

Também devem ser disponibilizadas[17] informações sobre o beneficiário final das companhias[18], o que facilita a identificação de conflitos de interesse e casos de corrupção. Isso pode ser feito, por exemplo, em conformidade com o Beneficial Ownership Data Standard[19], de modo a padronizar os dados publicados de acordo com parâmetros internacionais, favorecendo a comparação e interoperabilidade.

Se informação, transparência e a participação da sociedade civil são fundamentais, a participação dos órgãos de controle interno e externo durante todo o processo, acompanhando a preparação, licitação e execução dos contratos, também é imprescindível para bloquear os canais que irrigam as práticas de corrupção. Esses órgãos devem adotar uma abordagem baseada em riscos, mapeando as principais oportunidades de corrupção nos projetos e fiscalizando sua implementação[20]. No caso do Brasil, é relevante citar que o Tribunal de Contas da União (TCU) adota critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade para selecionar as obras que serão objeto de fiscalização[21], apontando irregularidades, classificando o grau de relevância e propondo, por fim, ações de controle[22]. Além disso, o Tribunal conduz, desde 1997, um programa especificamente voltado ao acompanhamento e à a fiscalização de obras realizadas com recursos da União, denominado Fiscobras[23]. Tudo isso deve ser fortalecido e aprofundado, servindo de referência para órgãos de controle estaduais e municipais na garantia de processos transparentes e íntegros, com controle social e resultados confiáveis.

OS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO DEVEM ADOTAR UMA ABORDAGEM BASEADA EM RISCOS, MAPEANDO AS PRINCIPAIS OPORTUNIDADES DE CORRUPÇÃO NOS PROJETOS E FISCALIZANDO SUA IMPLEMENTAÇÃO

RECOMENDAÇÕES

É POSSÍVEL, SIM, COMBATER A CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS. NOSSAS RECOMENDAÇÕES:

APRESENTAR UMA JUSTIFICATIVA FORMAL PARA A OBRA

A autoridade competente deve produzir uma justificativa formal para o projeto, devidamente alinhada a um planejamento de longo prazo e fundamentada por argumentos políticos, jurídicos, ambientais e econômicos para sua realização. Esse documento deve ser redigido de forma acessível, permanecer disponível a qualquer cidadão, ser submetido a órgãos de controle e contar com ampla divulgação.



ELABORAR UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE LICITAÇÃO E EXECUÇÃO DO CONTRATO

Elaborar uma estratégia de licitação e execução do contrato, analisando a relação entre os objetivos do projeto, os custos previstos e a forma concebida para sua execução – edital, projeto básico, modalidade de licitação e cronograma, principalmente.
Essa estratégia deve ser reanalisada e revista periodicamente, alinhando as expectativas do projeto com a realidade de sua implementação.

GARANTIR A FISCALIZAÇÃO POR ÓRGÃOS DE CONTROLE

É necessário garantir autonomia e independência para que órgãos de controle internos e externos possam fiscalizar e auditar licitações e contratos a partir de uma abordagem baseada em risco, nas perspectivas de combate à corrupção e promoção da integridade socioambiental.

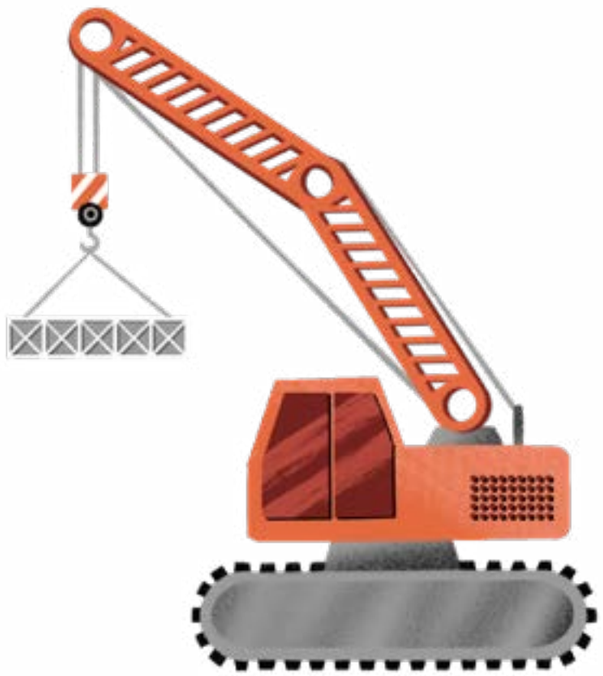




Hidrelétrica de Santo Antônio, RO

APRIMORAR PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS

Garantir a transparência e o acesso à informação integral de todos os processos de licitação e execução do contrato, inclusive os documentos produzidos, com dados atualizados, completos, disponíveis em formato aberto, interoperáveis, acessíveis, legíveis por máquinas e alinhados a parâmetros internacionais, como o Open Contracting for Infrastructure Data Standards e o Beneficial Ownership Data Standard. Especial atenção deve ser dada à disponibilização dos documentos e informações em linguagem simples e acessível.



CONDICIONAR ADITIVOS A AÇÕES DE CONTROLE

Incluir, nos contratos de execução da obra, cláusulas condicionando a celebração de aditivos à aprovação prévia de órgãos de controle, ao cumprimento mínimo do contrato principal, à adoção de medidas de integridade e à devida análise dos impactos ambientais que eventuais mudanças no projeto podem ocasionar.

ATRELAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LICITAÇÃO

A estratégia de unir licenciamento ambiental à licitação garante que empresas só possam participar da licitação de um projeto após a obtenção da licença. Também é fundamental incluir, nos contratos de licitação, cláusulas estabelecendo claramente a responsabilidade da empresa por dano ou ameaça ao meio ambiente.



PROPOSTA 2

REGULAMENTAR O LOBBY E O CONFLITO DE INTERESSE

Muitas irregularidades identificadas em obras de infraestrutura têm origem em relações pouco transparentes e éticas entre Estado e empresas privadas. Em alguns casos, agentes privados procuram órgãos e agentes públicos para defender seus interesses, realizando aquilo que é qualificado como lobby. Somam-se a essa defesa de interesses os casos nos quais há o chamado conflito de interesse, isto é, quando um agente público se vê diante de uma contradição entre suas responsabilidades profissionais e interesses privados, sejam eles seus ou de terceiros. Em ambas as hipóteses, existem riscos claros de corrupção e captura do poder público com o potencial de produzir ineficiências econômicas e impactos socioambientais.

Frequentemente, práticas que vão além da influência ou fraude direta ao processo de licitação são de grande importância para viabilizar esquemas ilegais que envolvem empresas e agentes públicos. São casos em que o financiamento ilegal de campanha, a influência indevida em órgãos e empresas estatais e o próprio lobby para a aprovação de leis possuem papel central para que o sistema político opere em prol de interesses privados. Diante desses fatos, há uma série de medidas que podem ser adotadas para combater e prevenir casos de corrupção, tanto em obras de infraestrutura quanto em outros contextos.

#AMAZÔNIASEMCORRUPÇÃO

Para dar transparência às relações entre Estado e iniciativa privada é preciso contar com normas capazes de combater o conflito de interesses e regulamentar a atividade de lobby.



Hidrelétrica de Jirau, RO

Uma primeira medida que se apresenta como necessária é a regulação da atividade de lobby, isto é, o estabelecimento de normas claras para a defesa de interesses de empresas, organizações da sociedade civil e de grupos de indivíduos face ao poder público. Apesar de esta conduta não ser regulamentada no Brasil, não há ilicitude intrínseca à atividade de lobby. Por outro lado, é possível que os agentes envolvidos incidam em condutas ilícitas, como nos casos em que há oferecimento de propina ou de doações ilegais de campanha como troca pelo favorecimento de interesses privados. A transparência das reuniões e contatos entre agentes públicos e pessoas que representam grupos ou setores específicos contribui para evitar a corrupção, para barrar a influência indevida e para prevenir eventuais conflitos de interesse na tomada de decisão e na proposição de políticas públicas. Garantir uma boa regulação do lobby[1] é a melhor ferramenta de prevenção a atos ilegais[2].

A norma, para surtir o efeito esperado, deve definir claramente quais atividades se enquadram na definição de lobby e quem deve ser considerado um lobista – com especial atenção para empresas e pessoas que desenvolvem essas atividades profissionalmente, mas sem excluir a atuação de grupos de interesse e organizações não-governamentais[3]. O registro rigoroso e oficial de atividades de lobby também deve ser previsto pela legislação.

Os dados do registro precisam informar sobre as pessoas envolvidas nas tratativas, as entidades beneficiárias, as ações realizadas, as principais questões discutidas, o valor investido e os documentos compartilhados durante as reuniões ou qualquer outra troca de informações. O fornecimento desse panorama completo, envolvendo tudo o que é discutido em relação a um projeto público, deve ser previsto em lei como sendo responsabilidade tanto do agente público quanto do lobista. Para viabilizar o controle social, os dados contidos no registro de lobby devem ser públicos, acessíveis, completos e atualizados, além de estarem disponíveis em formato aberto, interoperável e legível por máquinas[4].

É importante, ainda, que as normas aprovadas contem com aquilo que a literatura especializada chama de legislative footprint, isto é, um histórico dos agentes públicos e privados que discutiram e trabalharam em determinado tema, seja no uso de suas prerrogativas como representantes políticos, seja a título de lobby[5]. Trazendo essa recomendação para o tema central deste relatório, é interessante considerar a possibilidade de se implementar o formato de footprints também para projetos de infraestrutura, criando mecanismos para registrar e disponibilizar o histórico das informações trocadas e das interações entre agentes públicos e privados. O essencial é que todos saibam os interesses defendidos em cada encontro e detalhes sobre os valores gastos licitamente pelos lobistas em cada reunião.

A regulação do tema deve prever, ainda, medidas de quarentena para que ex-ocupantes de cargos públicos possam exercer atividades de lobby e não passem a trabalhar no setor privado logo depois de se desligarem de seus postos públicos. E, em caso de descumprimento das regras aplicáveis ao lobby, é importante que sejam estabelecidas sanções claras e proporcionais[6].

Outro risco de corrupção é a possibilidade de financiamento ilegal de campanha por meio do chamado “caixa dois”. Até a eleição de 2014, a prática era comum e frequentemente realizada por empresas privadas. A partir de 2016, empresas privadas são proibidas de doar para campanhas políticas. No entanto, persistem as práticas de financiamento ilícito tanto de pessoas físicas quanto de jurídicas, que continuam oferecendo serviços e doações não registradas a candidatos e partidos durante o processo eleitoral.

O repasse não autorizado de recursos para políticos, que acabam sendo eleitos, tem outro desdobramento nocivo aos interesses da sociedade. Essa forma de financiamento tende a assegurar a influência indevida e a captura, por parte de quem é o dono do dinheiro, do processo de elaboração de políticas públicas[7]. Na prática, é a democracia ficando à mercê do poder econômico. O financiamento é oferecido em eleições municipais, estaduais e federais em troca de práticas como a assinatura de contratos públicos, a aprovação de normas, a garantia de benefícios fiscais e o acesso privilegiado a espaços de discussão e tomada de decisão. Em suma, a doação ilegal é uma forma de propina oferecida por agentes privados ou solicitada por agentes público, tendo como contrapartida o uso indevido de um cargo ou posição política para avançar interesses particulares em qualquer um dos níveis federativos.

Para combater essa prática, é fundamental disponibilizar informação acessível, atualizada e confiável sobre financiamento de campanhas eleitorais, bem como regular adequadamente o financiamento dos partidos e garantir que eles adotem medidas de integridade, códigos de conduta e as melhores práticas contábeis quanto às doações recebidas[8] [9].



Hidrelétrica de Belo Monte, PA



Em paralelo à regulamentação do lobby e ao combate ao financiamento ilegal das campanhas, **o Brasil também precisa de uma legislação moderna e eficiente para regulamentar o conflito de interesses, outra fonte constante de casos de corrupção e impactos socioambientais graves.** As normas devem ser aplicáveis a todos os agentes públicos nos três níveis federativos, incluindo os ocupantes de cargos políticos e de livre nomeação.

O rigor diante dos conflitos de interesse deve mitigar o fenômeno conhecido como “portas giratórias”, nome dado ao processo em que a pessoa alterna entre postos de trabalho nos setores público e privado, em qualquer direção e em um intervalo curto de tempo[10]. Nessa prática, o agente público, mesmo que indiretamente, pode entrar em conflito de interesse ao trabalhar, por exemplo, para uma empresa privada que se relaciona com um órgão público em que ele atuava antes, e vice-versa. As “portas giratórias” representam um risco de captura do Estado pela iniciativa privada, prejudicando a livre concorrência e garantindo a apenas algumas empresas ganhos privados de produtividade e renda[11]. Além disso, as “portas giratórias” podem prejudicar a capacidade do Estado em implementar as políticas e a legislação ambiental, quando indivíduos advindos de setores fiscalizados são nomeados para cargos-chave, especialmente em órgãos ambientais e agências reguladoras.

O conflito de interesse deve ser combatido com três medidas principais: proibição ou restrição temporária à ocupação de cargos por determinadas pessoas na administração pública direta ou indireta, exigência para ocupantes de cargos de livre nomeação fornecerem uma declaração de interesses (documento que deve indicar todos os vínculos presentes e pretéritos que gerem ou possam gerar conflito) e implementação de mecanismos para que pessoas com interesses potencialmente conflitantes não possam tomar decisões em determinadas situações[12]. Medidas como essas ajudam a fechar perigosas portas de entrada para a captura da máquina estatal, tendem a evitar o mau uso de recursos e ajudam a coibir o agravamento de impactos socioambientais. Esses avanços precisam ser implementados nos três níveis federativos para prevenir riscos com distintos níveis de abrangência, do local ao nacional.

RECOMENDAÇÕES

É POSSÍVEL AVANÇAR NO COMBATE À CORRUPÇÃO A PARTIR DA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY E DE OUTRAS MEDIDAS PARA EVITAR CONFLITOS DE INTERESSES. NOSSAS RECOMENDAÇÕES:



REGULAMENTAR O LOBBY EM TODOS OS PODERES E ESFERAS DE GOVERNO

Aprovar legislação específica e de abrangência nacional que seja capaz de regular as atividades de lobby nos Três Poderes e nas três esferas de governo, com regras claras que determinem as obrigações de agentes públicos e privados quanto ao registro de interações, os períodos previstos de quarentena e as hipóteses de punição em caso de descumprimento.

MANTER UM REGISTRO TRANSPARENTE DE LOBBY

Garantir a transparência e acessibilidade dos dados sobre reuniões e contatos entre agentes públicos e atores externos, disponibilizando informação completa e atualizada em formato aberto, interoperável e legível por máquinas.

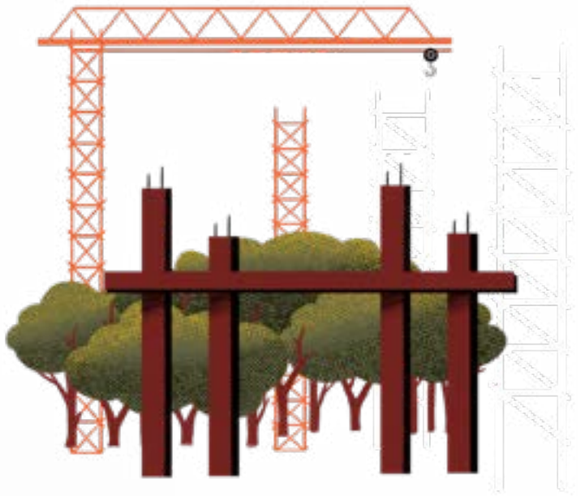
REGISTRAR O HISTÓRICO DE LOBBY EM CADA NORMA E OBRA

Garantir a disponibilização de um histórico de cada norma aprovada pelo Legislativo e pelo Executivo e de cada projeto de infraestrutura concebido e implementado, contendo registro dos agentes privados que participaram do processo e dos interesses que foram defendidos.



COMBATER O “CAIXA DOIS” NAS CAMPANHAS

Garantir transparência sobre o financiamento de campanhas eleitorais e sobre o financiamento de partidos políticos, com o objetivo de evitar e combater a prática de “caixa dois”. Os partidos também devem adotar medidas de integridade, códigos de conduta e boas práticas contábeis.





REGULAMENTAR O CONFLITO DE INTERESSE

Aprovar legislação específica e de abrangência nacional para tratamento do conflito de interesse, de modo a vincular as três esferas de governo e os Três Poderes e a estabelecer regras sobre a quarentena obrigatória, a exigibilidade de declaração de interesses e as situações nas quais pessoas com interesses potencialmente conflitantes serão impedidas de tomar decisões.



Gasoduto Urucu-Coari-Manaus, AM



Gasoduto Urucu-Coari-Manaus, AM

#AMAZÔNIASEMCORRUPÇÃO

Para prevenir ilegalidades, combater a corrupção e minimizar os riscos de impactos socioambientais em grandes obras de infraestrutura, é preciso adotar e fortalecer políticas de integridade nos setores público e privado.

PROPOSTA 3

IMPLEMENTAR REFORMAS DE INTEGRIDADE NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Em obras de infraestrutura, há certas questões gerais que dizem respeito à atuação do Estado e das empresas e podem exercer papel fundamental para garantir a transparência e evitar a prática de corrupção. São normas e práticas que operam na dimensão mais cotidiana das atividades dessas organizações, regulando a própria atuação dos agentes públicos e privados e promovendo relações íntegras, transparentes e democráticas. Com sua implementação, é possível evitar que novos casos de corrupção e impacto socioambiental exacerbado venham a ocorrer.

Integridade e transparência são conceitos que devem fundamentar estratégias de combate à corrupção e gestão dos impactos socioambientais gerados por grandes empreendimentos. Isso deve se dar a partir de políticas internas capazes de pautar as práticas de uma organização e de ferramentas que ajudem na identificação de eventuais desvios de conduta.

INTEGRIDADE E TRANSPARÊNCIA SÃO CONCEITOS QUE DEVEM FUNDAMENTAR ESTRATÉGIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E GESTÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS GERADOS POR GRANDES EMPREENDIMENTOS.

Nesse sentido, **um dos primeiros passos que órgãos estatais e empresas privadas precisam dar é criar um canal de denúncias que também garanta medidas de proteção à vida, além da integridade e da privacidade do denunciante de atos ilícitos[1].** O denunciante é aquele que, diante de uma irregularidade, toma a decisão de comunicá-la às autoridades[2]. Em situações envolvendo obras de infraestrutura com impactos consideráveis ao meio ambiente, como se dá na Amazônia, esses denunciantes serão, frequentemente, aqueles que normalmente são chamados de defensores ambientais. São lideranças indígenas, membros de movimentos sociais, dirigentes sindicais, representantes de grupos e comunidades afetadas, pesquisadores e uma variedade de atores que se levantam contra a corrupção e seus efeitos no plano local[3].

Uma política de denúncia bem estruturada deve contar com alguns requisitos básicos, como ter definições claras sobre quais denúncias serão aceitas e quem pode ser um denunciante. As melhores práticas internacionais apontam para uma definição abrangente desses conceitos, o que torna mais robusta a capacidade estatal de identificar e combater atos de corrupção[4]. Em segundo lugar, deve assegurar a proteção do denunciante de qualquer ato que pareça verídico – garantindo-lhe anonimato ou confidencialidade, a depender do caso –, a proteção pessoal e de seus familiares, a proteção contra retaliações profissionais ou tentativas de responsabilização do denunciante de boa-fé, além de garantir o direito de participação nas investigações e processos judiciais[5].

Todos os programas de proteção precisam ser supervisionados por uma autoridade independente, encarregada do recebimento e apuração de denúncias, da proteção de denunciantes, da implementação da legislação competente e da publicação de informações e estatísticas[6]. Por fim, o canal de denúncias deve ser preferencialmente digital, com formato acessível, claro, confiável, seguro e que viabilize a comunicação entre o denunciante e a autoridade[7].

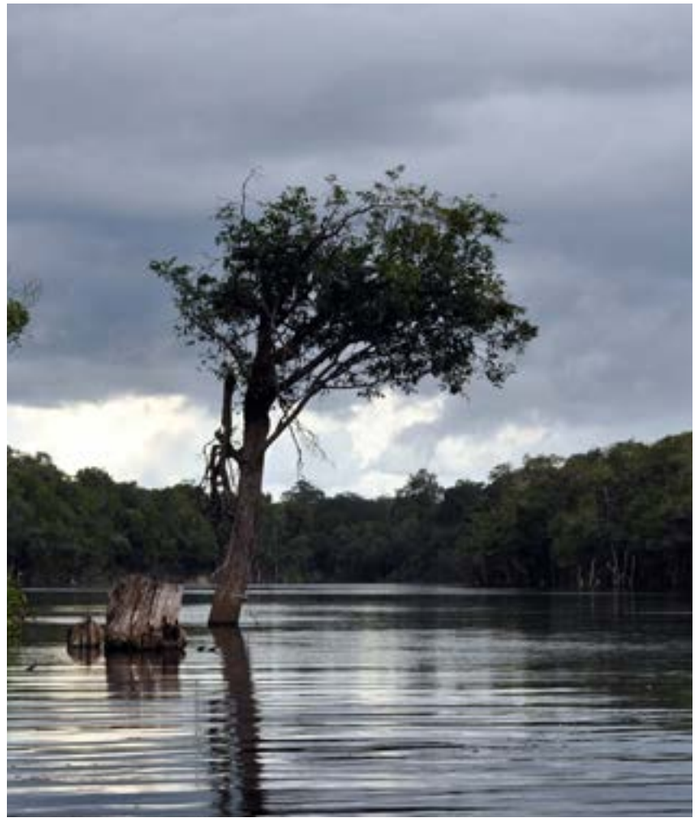
Canais de denúncia e medidas específicas para a proteção de denunciantes são iniciativas importantes para fomentar a integridade e fortalecer o combate à corrupção nos setores público e privado. No entanto, devem ser complementados por políticas de integridade mais específicas, como a adoção de critérios rigorosos na nomeação para cargos de confiança, a implementação de códigos de ética, o oferecimento de treinamentos e cursos de capacitação para funcionários e dirigentes e a realização de diagnósticos periódicos para identificar riscos e falhas em seus processos internos.

Esse conjunto de ações contribui para blindar os ciclos dos projetos de infraestrutura. Com a implementação de todas essas medidas que visam preservar a integridade e a transparência, os riscos de corrupção, de captura do Estado e de conflito de interesse tendem a diminuir, em todas as etapas de desenvolvimento dos projetos. Como já foi mostrado, a corrupção pode se infiltrar em vários momentos, desde a concepção até a operação das obras, passando pelos sempre complexos processos de licitação e licenciamento ambiental. Mais especificamente, essas políticas de integridade são necessárias para órgãos dos três níveis federativos frequentemente implicados nos projetos de infraestrutura: órgãos ambientais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquias e secretarias estaduais e municipais; órgãos do setor de transportes, como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), departamentos estaduais de estradas e rodagem e secretarias municipais que atuam no tema; e agências reguladoras nacionais de Energia Elétrica (ANEEL), de Transportes Terrestres (ANTT) e de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Nesses e em outros órgãos, medidas de integridade, inclusive na nomeação de cargos, têm o potencial de prevenir casos de corrupção e, assim, fomentar a integridade socioambiental de projetos de infraestrutura.

No plano federal, essas medidas se fazem presentes, em boa medida, por meio do Decreto nº 9.203/2017, que busca aprimorar a governança no Executivo. Essa norma prevê a criação de programas de integridade específicos para cada órgão da administração federal, elaborados e implementados com supervisão da Controladoria-Geral da União (CGU). Esse formato tem sido reproduzido em outros estados e municípios, com órgãos de controle interno exercendo um papel central de acompanhamento e orientação.

Nas empresas estatais, casos recentes revelados por diversas investigações também trouxeram à tona a necessidade de adotar medidas de integridade e transparência. **Por sua relação com o setor de infraestrutura, são especialmente vulneráveis as empresas dos setores de energia, como Petrobras e Eletrobras, de transportes, como a VALEC, e de desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os bancos de fomento estaduais.** Assim, é fundamental que estas e outras empresas adotem medidas para prevenir e combater riscos de corrupção próprios a suas atividades, mas que também levem em consideração aqueles riscos que são intrínsecos aos projetos de infraestrutura.

Em matéria de integridade, empresas vinculadas aos três níveis da federação são orientadas, principalmente, pela Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais. Esta norma estabelece uma série de parâmetros de governança e conformidade que devem ser seguidos



por essas empresas, com ênfase em três dimensões: controle e gerenciamento de riscos, transparência e governança[8]. De maneira mais específica, espera-se que as companhias adotem, por exemplo, um programa de integridade com medidas anticorrupção orientadas por uma abordagem sistemática, com a finalidade de prevenir, detectar e reprimir fraudes, desvios e outras condutas ilegais[9]. É importante também que instituam uma estrutura administrativa formada por múltiplos órgãos, com requisitos específicos para a indicação dos ocupantes de altos cargos, buscando garantir sua qualificação e evitar conflitos de interesse[10]. Além disso, as instâncias administrativas e altos executivos devem assegurar o respeito aos compromissos internacionais do país, como o combate à corrupção transnacional, bem como garantir o cumprimento dos códigos de ética e programas de integridade e encorajar a realização de denúncias, sempre que identificada uma possível ilicitude[11].

Uma importante iniciativa para avaliar o cumprimento da Lei das Estatais e a adoção de boas práticas de gestão e integridade é a avaliação periódica feita pelo Ministério da Economia por meio de seu Índice de Governança (IG-SEST). O indicador analisa constantemente a qualidade dos sistemas de auditoria e controle de riscos, de transparência e da estrutura administrativa das companhias, tendo apontado para uma gradual melhoria nas estatais nos últimos anos. No mais recente ciclo de avaliação, concluído em 2019, 14 das 61 empresas avaliadas receberam pontuação máxima, e a média subiu 16% em relação a 2018. No entanto, permanecem algumas lacunas, como o fato de o índice não avaliar todas as 138 empresas vinculadas ao governo federal e a falta de transparência quanto às notas parciais e totais de cada participante – que só são de conhecimento das próprias empresas e do Ministério.

É fundamental também que todos os órgãos relacionados a projetos de infraestrutura cumpram integralmente a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), tanto em relação à transparência ativa quanto passiva, e que sejam implementadas políticas e práticas de abertura de dados. Nesse sentido, a obrigação de elaboração e implementação de Planos de Dados Abertos pelos órgãos federais, prevista no Decreto nº 8777/2016[12], deve ser cumprida; e práticas similares, estendidas para órgãos estaduais e municipais.

O setor privado também tem um papel decisivo para assegurar relações comerciais éticas no país. Um combate efetivo à corrupção é benéfico para os negócios, uma vez que gera mercados competitivos, tende a atrair investimentos e favorece o crescimento de empresas e países[13]. **O papel do setor privado é, sobretudo, enfrentar o problema no lado da oferta: afinal, são os agentes privados que fornecem as vantagens prometidas para viabilizar esquemas de corrupção[14].**

Assim, de modo a prevenir casos de corrupção, determinadas práticas e condutas devem ser implementadas pelo setor privado, complementando os esforços realizados pelo poder público. Um exemplo é a necessidade de que empresas adotem medidas de transparência, por meio do fornecimento de informações relevantes para diferentes públicos[15]. Nesse escopo, entes privados devem divulgar, por exemplo, suas relações relevantes com a esfera pública, incluindo agentes municipais, estaduais e federais. Com essa prática, será possível a identificação de interesses potencialmente conflitantes e a prevenção de qualquer influência indevida no poder público.

É FUNDAMENTAL TAMBÉM QUE TODOS OS ÓRGÃOS RELACIONADOS A PROJETOS DE INFRAESTRUTURA CUMPRAM INTEGRALMENTE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.



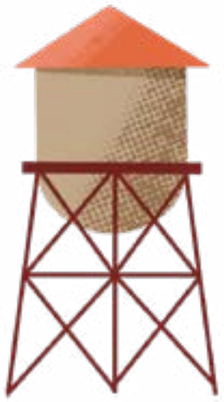
Hidrelétrica de Jirau, RO

Somam-se a isso as recomendações de implementar códigos de ética e planos de integridade para funcionários e executivos, que devem ser complementados por treinamentos periódicos e pela adoção de indicadores adequados para monitorar seus resultados[16]. Há, ainda, a necessidade de assegurar a integridade e transparência das empresas subcontratadas e das cadeias de suprimento, garantindo que seja feita a devida diligência antes de firmar contratos e durante sua execução. É importante, também, que sejam criados canais seguros para recebimento de denúncias internas e externas de corrupção, garantindo ao denunciante que não sofra represálias no âmbito profissional ou pessoal[17]. **O compromisso assumido pelas empresas e a eficiência das políticas públicas implementadas não podem ficar apenas no plano retórico. É preciso, também, que haja avaliações periódicas, a partir de critérios claros e de forma sistemática.**

Um bom exemplo de iniciativa consolidada nesse contexto é o Selo Pró-Ética, criado pela CGU e pelo Instituto Ethos em 2010, para reconhecer as empresas que adotam medidas voluntárias para prevenir, detectar e combater corrupção e fraude, destacando sua importância na luta contra a corrupção[18]. Soma-se a essa experiência a criação, pelo Ministério da Infraestrutura, do Selo Infra+Integridade, concebido em 2020 para reconhecer empresas do setor que implementem boas práticas de governança e integridade[19]. Os investidores também devem exercer um papel importante em prol da integridade nos negócios. Ao demandar transparência, exigir clareza das empresas sobre as iniciativas de combate à corrupção adotadas e questionar as medidas tomadas para responsabilizar funcionários envolvidos, eles também colaboram com a criação de uma cultura ética[20]. Quanto menor for a assimetria de informação entre empresas e investidores, maior é a capacidade que estes terão de cobrar resultados e questionar escolhas[21]. E é importante que transparência e integridade sejam de interesse de investidores que atuam no setor de infraestrutura: afinal, isso reduz eventuais prejuízos, maximiza seus possíveis ganhos e evita uma posterior responsabilização por atos ilegais cometidos pela empresa e seus representantes.

RECOMENDAÇÕES

É FUNDAMENTAL AVANÇAR COM MEDIDAS DE INTEGRIDADE NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO. NOSSAS RECOMENDAÇÕES:



CRIAR UM CANAL DE DENÚNCIA E PROTEGER DENUNCIANTES

Implementar um sistema de recebimento de denúncias de corrupção e uma política nacional de proteção de denunciantes alinhada às melhores práticas internacionais, com a adoção de definições amplas, a previsão de canais digitais de comunicação, a garantia de sigilo para dados pessoais e o resguardo contra retaliações.



IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO

O setor público deve implementar medidas e programas de integridade nos órgãos da administração pública direta e indireta, nos três níveis federativos, com supervisão do respectivo órgão de controle interno e reavaliação periódica, bem como de políticas e práticas de transparência e dados abertos.





GARANTIR O CUMPRIMENTO DA LEI DAS ESTATAIS

O cumprimento da Lei das Estatais é mandatório para o combate à corrupção. Também é necessário garantir o bom funcionamento das instâncias de supervisão, monitoramento e auditoria das empresas públicas, com constante atualização e implementação dos códigos de ética e programas de integridade.

FOMENTAR ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO

Manter, diversificar e incentivar iniciativas de monitoramento e avaliação do grau de integridade e da qualidade das políticas de combate à corrupção adotadas por empresas estatais e pelo setor privado, como o IG-SEST, o Selo Pró-Ética e o Selo Infra+Integridade.

IMPLEMENTAR PRÁTICAS DE INTEGRIDADE E TRANSPARÊNCIA NO SETOR PRIVADO

A introdução de programas de integridade em empresas privadas precisa ser acompanhada de treinamentos, do monitoramento de sua implementação e da divulgação dos resultados verificados, além de ser complementada por uma política de transparência e integridade em suas relações com o setor público, com as empresas subcontratadas e com as cadeias de suprimento. Investidores devem exigir das empresas a adequação de suas práticas de integridade, de responsabilidade socioambiental e de transparência, com a ampla divulgação de suas iniciativas de combate à corrupção.

PROPOSTA 4

FORTALECER A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

#AMAZÔNIASEMCORRUPÇÃO

A sociedade tem uma papel central na prevenção e no combate à corrupção em grandes obras. Além disso, as decisões são mais justas e equilibradas quando contam com participação social em todas as etapas do projeto.



Estrada do Pacífico , Peru-Brasil

A participação e o controle social, tanto na definição de diretrizes, regras e políticas de infraestrutura, quanto no ciclo de obras específicas, são requisitos fundamentais para o controle da corrupção e para a gestão dos impactos ambientais desse tipo de empreendimento.

Com processos e decisões abertas e inclusivas, existe um melhor desenho de políticas e projetos, bem como da avaliação, mitigação e compensação de impactos socioambientais, dado que os tomadores de decisão terão acesso ao conhecimento, informações e percepções de diferentes setores. As decisões são potencialmente mais justas e equilibradas, especialmente quando garantida a inclusão dos grupos potencialmente afetados por grandes obras. A participação proporciona também um espaço de diálogo, de negociação, de antecipação e minimização de conflitos podendo, inclusive, diminuindo a probabilidade de judicialização, atrasos e custos adicionais.

A participação social possui papel central também na prevenção e no combate à corrupção[1], sendo uma dimensão prevista, inclusive, em acordos internacionais que tratam do tema[2]. **A criação de espaços públicos de debate diminui as chances de as decisões sobre infraestrutura serem capturadas por grupos de interesse, por vezes pouco comprometidos com a manutenção da qualidade ambiental.**



Hidrelétrica de Jirau, RO

O controle social de contratos públicos, de investimentos e da implementação de condicionantes ambientais ajuda na prevenção e na detecção do mau uso ou mesmo do desvio de recursos, bem como do descumprimento de obrigações de agentes públicos e privados. Isso porque, muitas vezes, é o cidadão ou uma organização da sociedade quem identifica e denuncia atos de corrupção.

Apesar da existência de mecanismos de participação - especialmente conselhos, comitês, consultas e audiências públicas[3]- relacionados a algumas políticas, processos e etapas de infraestrutura, persistem lacunas e problemas que precisam ser superados para que os benefícios anteriormente descritos de fato aconteçam. É esse balanço que faremos a seguir.

ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS, NORMAS, EDITAIS E CONTRATOS

Os conselhos são espaços estratégicos de discussão e decisão sobre os rumos das políticas setoriais[4]. Aqueles que contam com representantes da sociedade civil, governos e outros setores, configuram-se como importantes instrumentos de participação e gestão compartilhada de políticas públicas.

Em relação à infraestrutura e à gestão de impactos socioambientais, destacam-se: o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), dado o seu papel na definição de normas de licenciamento e de qualidade ambiental; o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que, dentre outras responsabilidades, estabelece diretrizes para o setor e define os parâmetros das licitações de concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; e o Conselho Nacional de Secretários de Transportes (Consetrans)[5], que atua na formulação, implementação e avaliação de políticas para o setor de transportes.

Apesar da relevância desses espaços, nos dois primeiros conselhos, o número de representantes da sociedade é significativamente menor que do governo, o que dificulta um maior equilíbrio nas discussões e deliberações. No CONAMA houve, inclusive, uma redução do número e da proporção de representantes da sociedade civil por meio da edição do Decreto Federal nº 9.806/2019. Além disso, no CONAMA a definição da representação da sociedade ocorre por meio de sorteio[6] e no CNPE depende de indicação pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, o que, em ambos os casos, impede uma escolha autônoma. Por fim, no Consetrans não existe, sequer, a previsão de representação da sociedade, sendo formado somente por membros dos governos estaduais e federal.

Em função disso, há um problema estrutural de participação nos conselhos, seja pela forma de escolha dos membros da sociedade, seja pelo número restrito de membros ou mesmo pela total ausência de representação. **É recomendado, portanto, que se assegure e amplie a participação da sociedade nesses conselhos, dado o papel que possuem na definição de regras gerais e diretrizes das políticas nacionais envolvendo obras de infraestrutura ou mesmo na tomada de decisão sobre projetos específicos[7].**

As agências reguladoras setoriais (como ANP, ANEEL e ANTT) também possuem papel central na gestão de grandes obras de infraestrutura. São responsáveis, por exemplo, pela regulação de diferentes aspectos que definem o desenho dos projetos, pela celebração de contratos de concessão e por estudos de avaliação de impacto ambiental. No âmbito dessas decisões, são previstos alguns mecanismos de participação social, especialmente a tomada de subsídios, as consultas e as audiências públicas[8]. De forma semelhante, alguns planos setoriais sob responsabilidade de órgãos do executivo também são submetidos a processos de audiência ou consulta, como é o caso do Plano Decenal de Expansão de Energia.

Por fim, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) prevê a realização de audiências públicas sempre que o valor da licitação for superior a R$ 150 milhões, a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) prevê a possibilidade de audiências e consultas, e a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) determina que a minuta e o edital do contrato para essa modalidade de contratação devam ser submetidos previamente à consulta pública.

Trata-se, portanto, de oportunidades de participação em diferentes processos decisórios, mas esse conjunto de audiências e consultas possui limitações. Uma delas é a complexidade dos temas discutidos. A regulação, os editais e os contratos de grandes obras são complexos, o que dificulta o acompanhamento detalhado por quem não possui conhecimento especializado. Outra, é a baixa inclusão daqueles que serão diretamente afetados pelas decisões, especialmente nos territórios nas quais terão maior efeito. Além disso, mesmo quando a sociedade civil encaminha alguma sugestão, em geral, há baixa consideração das propostas recebidas na decisão final e falta de justificativa para essa recusa[9].

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E IMPLEMENTAÇÃO DA OBRA

As audiências públicas realizadas nos processos de licenciamento ambiental, como prevê a resolução do CONAMA n° 9/1987[10], são fundamentais para que o empreendimento e seus impactos socioambientais possam ser

OS CONSELHOS SÃO ESPAÇOS ESTRATÉGICOS DE DISCUSSÃO E DECISÃO SOBRE OS RUMOS DAS POLÍTICAS SETORIAIS.

apresentados e debatidos. É um espaço que deve permitir o esclarecimento de dúvidas e a apresentação de sugestões e críticas. Apesar de ser um momento muito importante para a sociedade se expressar, muitas vezes, ele é o único canal de interlocução entre Estado, empreendedor e a sociedade civil sobre obras específicas[11]. Isso acaba sendo mais delicado ainda para a população diretamente afetada pelas obras, dado que geralmente possuem poder de influência menor em comparação a outros grupos de interesse[12].

POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DEVEM TER GARANTIDA UMA PARTICIPAÇÃO PLENA E IRRESTRITA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS.

Além disso, outros problemas são comuns nas audiências públicas do licenciamento ambiental, como a linguagem excessivamente técnica utilizada durante os encontros, a ausência de reuniões preparatórias que permitam uma maior compreensão sobre o que será discutido, a não inclusão de todos os grupos diretamente afetados pelo empreendimento, bem como sua realização somente após o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) já estarem elaborados e em um momento no qual a decisão por realizar o empreendimento está praticamente tomada. Esse conjunto de elementos torna as audiências públicas muitas vezes um instrumento burocrático, utilizado para legitimar decisões previamente adotadas[13].

Nesse sentido, é necessário não só aprimorar a realização das audiências, mas entender que a participação no licenciamento ambiental deve ser um processo contínuo, inclusivo e dialógico. Além disso, deve contemplar a elaboração do Termo de Referência que orienta o EIA/RIMA, o que ampliaria a diversidade de visões sobre quais impactos devem ser analisados, incluindo a opinião de especialistas, de organizações da sociedade civil e o conhecimento local das comunidades afetadas[14].

Já na fase de implementação de grandes obras, é recorrente a falta de espaços de controle social, incluindo em relação ao cumprimento das medidas de mitigação e compensação definidas no licenciamento ambiental. Quando ocorrem, as atividades de prestação de contas são conduzidas por representantes do empreendimento e por gestores públicos, ambos com interesse na continuidade da obra, o que pode levar à omissão de resultados e de impactos negativos[15].

A criação de conselhos independentes pode ser um passo importante para qualificar a participação nessa fase. Se reconhecidos como espaços de diálogo e garantida a efetiva representação das populações impactadas, podem exercer um papel relevante na identificação de violações de direitos, na denúncia de abusos, desvios e eventuais descumprimentos das condicionantes do licenciamento. Além disso, é importante que exista integração com instrumentos de participação já existentes nos territórios impactados pelas obras, como é o caso de conselhos municipais de meio ambiente, educação, saúde, criança e adolescente, dentre outros.

GESTÃO DOS ROYALTIES

Outra lacuna importante tem relação com o uso dos royalties gerados por empreendimentos de petróleo, gás e mineração e por hidrelétricas. Trata-se de uma compensação financeira pelo uso dos recursos naturais, que é distribuída entre os entes federativos. É esperado que a aplicação desses recursos gere benefícios socioeconômicos, especialmente nas regiões mais afetadas pela implantação e funcionamento desse tipo de empreendimento.

Porém, inexiste a previsão legal de um modelo de governança e de controle social desses recursos, o que acaba por fomentar disputas políticas e facilitar o mau uso ou mesmo corrupção em sua aplicação. Como resultado, muitos dos municípios que recebem royalties chegam a apresentar uma piora em seus indicadores sociais[16]. Essa situação é potencializada pela ausência de rubrica específica no orçamento municipal que permita à população monitorar adequadamente a aplicação desses recursos. Além de melhorar a transparência, a participação e o controle social poderiam ocorrer por meio de iniciativas de orçamento participativo, mecanismo que permite aos cidadãos influenciar e até mesmo decidir sobre a aplicação dos recursos públicos[17], ou por meio da criação de conselhos específicos para esse fim.

POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Por serem geralmente os grupos mais impactados pelas grandes obras de infraestrutura na Amazônia, os povos indígenas e as comunidades tradicionais devem ter garantida uma participação plena e irrestrita nos processos decisórios. Isso vale tanto na definição de diretrizes e políticas de infraestrutura quanto no ciclo de grandes obras específicas que atingirão diretamente seu modo de vida, com acesso a todos os espaços e instrumentos apresentados nas seções anteriores[18].



Ratificada pelo Brasil em 2002, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) determina que esses grupos sejam consultados de forma livre, prévia e informada sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los diretamente. Dessa forma, tais consultas deveriam ocorrer na fase de planejamento das obras e antes das decisões sobre a concessão, a licitação e a emissão das licenças ambientais. De caráter vinculante e supralegal, o direito de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) não se confunde com a realização de audiências, consultas públicas ou reuniões pontuais[19].

Apesar dessa previsão, o que ocorre é a ausência da CLPI em muitos dos megaprojetos de infraestrutura instalados na Amazônia[20]. Outro problema é a falta de autonomia e mesmo a baixa qualidade das consultas, quando são realizadas. Com o propósito de aprimorar o processo de consulta e superar os problemas existentes, diferentes povos indígenas e comunidades tradicionais têm elaborado os chamados “Protocolos de Consulta”. Tais protocolos visam definir, na perspectiva desses próprios grupos, como os processos de consulta devem ocorrer, para que sejam adequados às suas características socioculturais. O respeito a esses protocolos por parte dos órgãos públicos é fundamental para que o direito à CLPI seja efetivamente garantido.

RECOMENDAÇÕES

INCENTIVAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL É FUNDAMENTAL PARA COMBATER A CORRUPÇÃO. NOSSAS RECOMENDAÇÕES:

AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS CONSELHOS

Ampliação da participação nos conselhos nacionais, tais como Conama, CNPE e Consetrans, garantindo maior equilíbrio entre o número de representantes do governo e da sociedade civil, bem como a definição autônoma das organizações e indivíduos que representarão a sociedade.



ELABORAR NOVAS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO NA FASE DE PLANEJAMENTO

Criação e aprimoramento de instrumentos de participação em todos os planos setoriais de infraestrutura, bem como na fase de avaliação de viabilidade e de planejamento de obras específicas.



CRIAR MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO EM CADA OBRA

Criação de instância permanente de participação e controle social em cada grande obra, para a qual empreendedores e governo devam prestar contas sobre a sua implementação, bem como os investimentos públicos e privados relacionados às medidas de mitigação e compensação. Essa instância deve contar com apoio técnico e jurídico para realizar ações de monitoramento independente e com representantes dos grupos mais afetados pelo empreendimento.

APERFEIÇOAR AUDIÊNCIAS E CONSULTAS

Aprimorar as audiências e consultas públicas relacionadas a políticas, normas e obras de infraestrutura, bem como o seu processo de licenciamento ambiental, garantindo-se: (i) a divulgação ampla e prévia de sua realização, prazos e formas de participação; (ii) a disponibilização prévia e integral de todos os documentos e produção de materiais resumidos e em linguagem acessível; (iii) as condições adequadas e equilibradas de manifestação dos diferentes grupos interessados; (iv) o apoio à participação de grupos em situação de vulnerabilidade e daqueles potencialmente mais afetados pelas decisões, (v) a apresentação de justificativas sobre como as contribuições do público foram consideradas no processo de decisório.

GARANTIR O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O processo de Consulta Livre, Prévia e Informada para povos indígenas e comunidades tradicionais deve acontecer antes da tomada de decisão sobre grandes obras de infraestrutura e respeitar os protocolos de consulta comunitários, garantindo-se, assim, que esses processos sejam adequados às suas características socioculturais. Deve-se garantir, também, a participação dos povos indígenas e comunidades tradicionais em espaços de planejamento de políticas de infraestrutura e de gestão ambiental.

ESTABELECER MECANISMO DE CONTROLE DOS RECURSOS DE ROYALTIES

Criação de mecanismos específicos de controle social dos recursos de royalties, como conselhos de políticas públicas e orçamento participativo, buscando garantir que a sociedade possa participar mais ativamente das decisões sobre a destinação e do monitoramento da aplicação desses recursos.



Ponte do Rio Negro, AM

#AMAZÔNIASEMCORRUPÇÃO

Reforçar a gestão de impactos socioambientais é fundamental para evitar, mitigar e compensar adequadamente os efeitos de grandes obras na Amazônia, protegendo o meio ambiente e a vida das pessoas.

PROPOSTA 5

APRIMORAR A GESTÃO DE IMPACTOS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A instalação de grandes obras de infraestrutura na Amazônia, quando feita sem levar em consideração seus possíveis efeitos ambientais e demográficos, resulta muito frequentemente numa piora nos indicadores socioeconômicos das regiões nas quais são implantadas, ao contrário do que fora prometido pelos responsáveis pelo empreendimento no momento de seu planejamento[1]. São vários os casos em que, na esteira da obra, aumentaram os casos de disputa pela terra, resultando em invasões de terras públicas, incluindo terras indígenas e unidades de conservação[2]; em altas taxas de desmatamento[3]; no aumento da violência rural e mesmo urbana; sem contar os diversos impactos que levam a mudanças profundas no modo de vida das populações locais[4].

O sistema brasileiro de planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura carece, historicamente, de espaços institucionais que permitam avaliar todos os custos e benefícios decorrentes do projeto, incluindo os de natureza socioambiental, que muitas vezes são os mais significativos. Na ausência de outro instrumento mais adequado, **o licenciamento ambiental continua sendo o principal, quando não o único, instrumento capaz de prever, mitigar e compensar os impactos ambientais e sociais das grandes obras de infraestrutura.**

No entanto, por ter sido desenhado para avaliar projetos concretos, que já passaram por diversas fases preliminares de planejamento e avaliação de custo-efetividade, os processos de autorização ambiental apresentam diversas limitações. Isso faz com que seja difícil internalizar os custos sociais, ambientais e econômicos dos empreendimentos.

Uma forma de aprimorar o sistema de planejamento de grandes obras, para que de fato incorpore a dimensão socioambiental de forma orgânica já em suas fases preliminares, seria a adoção, de forma sistemática, da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) em todos os planejamentos setoriais e em planos públicos de investimento. Isso permitiria uma avaliação econômica completa (incluindo os custos ambientais e os gastos com medidas sistêmicas de mitigação de impactos), evitando que projetos excessivamente onerosos pudessem chegar ao processo de licenciamento ambiental.

HÁ FORMAS DE APRIMORAR O PRÓPRIO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA QUE ELE POSSA ATINGIR DE FORMA MAIS EFICAZ O FIM A QUE SE PROPÕE.

Contribuiria também para que fossem construídas, de forma sustentável e factível, as condições econômicas, políticas e institucionais para que determinados projetos possam ser implantados, algo impossível de ser feito a contento atualmente pelo órgão ambiental no contexto do licenciamento. Hoje, com a falta de instrumentos como AAE, o planejamento setorial e de obras de infraestrutura desconsidera, via de regra, riscos e impactos cumulativos[5], o que leva a subdimensionar os impactos socioambientais.

Se elaborada com transparência e participação, a AAE permitirá também um maior escrutínio público sobre as decisões governamentais estratégicas em infraestrutura[6], diminuindo o espaço para que sejam capturadas por grupos de interesse específicos. Embora a importância da implementação desse instrumento seja recorrentemente sustentada por especialistas, ele ainda não foi plenamente incorporado nas normas vigentes sobre planejamento e avaliação de impactos de obras de infraestrutura[7].

A adoção do AAE permitiria também uma maior integração do planejamento setorial com o territorial[8], como é o caso do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) em nível estadual, e dos Planos Diretores em nível municipal[9]. Se esses planos tivessem realmente o condão de interferir no processo de decisão de grandes obras ou planos setoriais, haveria um estímulo para que fossem feitos com mais cuidado, mais debate com a sociedade e, portanto, fossem mais efetivos.

Para além de melhorias no planejamento, há formas de aprimorar o próprio sistema de licenciamento ambiental para que ele possa atingir de





forma mais eficaz o fim a que se propõe, qual seja, evitar, mitigar e compensar impactos ambientais de projetos específicos.

Um dos avanços necessários é aumentar a transparência e a participação nos processos de licenciamento ambiental. Empreendimentos são aprimorados e ganham legitimidade social quando a população afetada (positiva e negativamente) participa dos processos de decisão sobre a sua implementação. A participação social confere eficiência ao licenciamento de obras de médio e grande impacto, já que as contribuições da sociedade ajudam a orientar o olhar do órgão licenciador sobre os fatores prioritários a serem analisados durante o licenciamento, além de aportar conhecimento útil para a avaliação dos estudos técnicos produzidos pelo empreendedor. A participação também contribui para a formulação de condicionantes capazes de gerenciar os riscos e evitar, mitigar e compensar os impactos do empreendimento.

Em grandes projetos de infraestrutura é muito comum que sejam impostas aos empreendedores um conjunto significativo de medidas de cunho social, econômico ou mesmo estruturante como condição para que a obra seja implantada. Tais medidas podem implicar no investimento de centenas de milhões de reais e podem incluir, por exemplo, a construção de moradias para populações reassentadas, implementação de sistemas de esgotamento sanitário, construção de equipamentos de saúde, segurança e educação, dentre outros.

Neste sentido, **a implementação de mecanismos de accountability e transparência podem desempenhar papel fundamental para evitar a alocação dos recursos disponíveis em projetos de baixa qualidade técnica, alto custo, e baixo valor estratégico[10], além de prevenir atrasos e mesmo atos de corrupção em sua execução.** Arranjos dessa natureza podem prever ainda a existência de ouvidorias para o recebimento de reclamações e denúncias vinculadas à execução das obras, das medidas de mitigação, de compensação ou outras questões correlatas, facilitando a apuração e a responsabilização de eventuais irregularidades.

RECOMENDAÇÕES

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL É PRIMORDIAL PARA MITIGAR POSSÍVEIS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS. NOSSAS RECOMENDAÇÕES:

IMPLEMENTAR A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Implementação da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) em todos os planejamentos setoriais, programas e planos públicos de investimento em infraestrutura, garantindo que a dimensão ambiental seja considerada nas etapas prévias da decisão sobre obras específicas. Além disso, a AAE deve ser utilizada de forma integrada ao Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), qualificando a análise de impactos dos empreendimentos.



APRIMORAR AS NORMAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Aprimoramento da legislação relativa ao licenciamento ambiental, com o objetivo garantir, de forma adequada: (i) a previsão de realização da Avaliação Ambiental Estratégica; (ii) a avaliação de todos os impactos dos projetos; (iii) o estabelecimento de todas as condicionantes necessárias para tornar o projeto social, econômica e ambientalmente viável, por meio de procedimento que dê previsibilidade sobre os custos dessas condicionantes aos interessados em assumir as concessões dos projetos de infraestrutura.

PRESTAR CONTAS SOBRE MEDIDAS DE MITIGAÇÃO E COMPENSAÇÃO

Adoção de mecanismos periódicos de avaliação, monitoramento e prestação de contas sobre a implementação das medidas de mitigação e compensação, incluindo ações que envolvam consultas às populações afetadas e participação de órgãos de controle, instituições de pesquisa e organizações da sociedade civil.

AUMENTAR A TRANSPARÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Criação de portais de transparência que sistematizem e disponibilizem, em linguagem acessível, todas as informações sobre o processo de licenciamento e a execução das medidas de mitigação e compensação, incluindo cronograma, contratos, valores investidos, relatórios de prestação de contas, metas previstas e alcançadas. É necessário que essas informações também sejam disponibilizadas por meio de outros canais, adaptados às realidades socioeconômicas dos diferentes grupos afetados pelos empreendimentos.



CRIAR UMA OUVIDORIA INDEPENDENTE POR OBRA

Criação de ouvidorias específicas para cada obra, de modo a viabilizar o recebimento de denúncias, reclamações e demandas para um combate efetivo a fraudes, casos de corrupção e violações de direitos. As ouvidorias devem ter canais de atendimento de fácil acesso e contar com ampla divulgação para a população. Além disso, devem possuir protocolos claros e transparentes de encaminhamento das manifestações e estar sob a supervisão de agentes independentes e protegidos de pressões externas.



Hidrelétrica de Jirau, RO

NOTAS E REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

1. www.transparency.org/en/corruptionary/integrity

2. www.transparency.org/en/corruptionary/transparency

PASSADO, PRESENTE E FUTURO

1. STF. Inquérito 4.429/DF, Inquérito 4.433/DF, Inquérito 4.444/DF, Inquérito 4.411/DF, Inquérito 4.461/DF.

2. STF. Inquérito 4.325/DF. Proetica. Caso Lava Jato.

3. Estadão. Estrada Interoceânica: os impactos ambientais e sociais da rota do Pacífico. 2012.

4. MPF. Justiça Federal condena e determina a prisão de ex-prefeito de Coari Adail Pinheiro (AM), em ação do MPF. 2018.

Torres, S.; Motta, F. Riqueza do petróleo não chega à população de Coari. Estadão. 2011.

5. Dois relatórios da Transparência Internacional - Brasil sintetizam os principais retrocessos no campo anticorrupção nos anos 2019 e 2020: Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks, 2019 e Brasil. Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks – 2020 Update, 2020.

6. Consolidados pelo PRODES/INPE.

PROPOSTA 1
COMBATER A CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

1. Transparência Internacional. Global Corruption Report 2005. Pluto Press: Londres, Ann Arbor e Berlim, 2005.

OCDE. Principles for Integrity in Public Procurement. Paris: OECD Publishing, 2009.

FMI. Making Public Investment More Efficient. IMF Policy Paper. Junho de 2015.

2. Wells, J. Corruption in the construction of public infrastructure: Critical issues in project preparation. U4 Issue nº 8, março de 2015.

3. OCDE. Aplicação da avaliação ambiental estratégica: Guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. Paris: OECD Publishing, 2012.

4. Schwartz, G.; Fouad, M.; Hansen, T.; Verdier, G. (eds.). Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020.

OCDE. Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City. Paris: OECD Publishing, 2015.

5. OCDE. Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City. Paris: OECD Publishing, 2015.

6. OCDE. Integrity Framework for Public Investment. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2016.

7. Wells, J. Corruption in the construction of public infrastructure: Critical issues in project preparation. U4 Issue nº 8, março de 2015.

8. OCDE. Principles for Integrity in Public Procurement. Paris: OECD Publishing, 2009.

9. FMI. Public Investment Management Assessment – Review and Update. IMF Policy Paper. Junho de 2018.

Nawaz, F. 2010. Programmatic approaches to address corruption in the construction sector. U4 Expert Answer.

OCDE. Aplicação da avaliação ambiental estratégica: Guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. Paris: OECD Publishing, 2012.

10. Artigo 19. Public procurement requires public information. Dezembro de 2017.

OCDE. Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City. Paris: OECD Publishing, 2015.

11. Open Contracting Partnership. Open Contracting for Infrastructure – helps governments, businesses and civil society to deliver better infrastructure and services for everyone. 2019.

Open Government Partnership. A Guide to Open Government and the Coronavirus. 2020.

12. CoST. CoST and the Open Government Partnership. Guidance Note. Julho de 2018.

Banco Mundial. Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018. Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs.

13. Nawaz, F. Programmatic approaches to address corruption in the construction sector. U4 Expert Answer.

14. Butterworth, J.; De la Harpe, J. Grand designs: Corruption risks in major water infrastructure projects. U4 Brief nº 27, novembro de 2009.

Transparência Internacional. Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure. An implementation guide for civil society organisations. 2018.

15. CoST. CoST and the Open Government Partnership. Guidance Note. Julho de 2018.

16. Open Contracting Partnership; CoST. Open Contracting for Infrastructure Data Standard (OC4IDS). 2018.

17. Transparência Internacional. Corruption-free Infrastructure. Relevant G20 Commitments. 2019.

18. De acordo com a definição adotada pela Transparência Internacional, o beneficiário final é a pessoa física que efetivamente detém, controla ou se beneficia de uma companhia ou fundo, bem como da renda que ela gera. Para mais informações, ver: https://www.transparency.org/en/corruptionary/beneficial-ownership-secrecy

19. Open Ownership. Beneficial Ownership Data Standard, v0.2. Maio de 2020.

20. OCDE; FMI. Reference Note on the Governance of Quality Infrastructure Investment. Junho de 2019.

Schwartz, G.; Fouad, M.; Hansen, T.; Verdier, G. (eds.). Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020.

21. TCU. Orientações para seleção de objetos e ações de controle. Brasília, 2016.

22. TCU. Auditoria em Obras Públicas: Sumário Executivo. Brasília, 2002.

TCU. Orientações para seleção de objetos e ações de controle. Brasília, 2016.

23. Fiscobras é o plano de fiscalização anual que engloba um conjunto de ações de controle do TCU com o objetivo de verificar o processo de execução de obras públicas financiadas total ou parcialmente com recursos da União.

PROPOSTA 2
REGULAMENTAR O LOBBY E O CONFLITO DE INTERESSE

1. Nesse sentido, importante mencionar que a Nova Medida nº 41, defendida pela coalizão Unidos Contra a Corrupção, apresenta uma proposta para regulamentar o lobby no Brasil, criando regras claras e um sistema público e transparente de registro. Além disso, conta com previsões de quarentena e punição em caso de descumprimento.

2. Nownes, A. Lobbying: The preconditions of an anti-corruption promise. U4 Issue nº 8, julho de 2017.

3. OCDE. Transparency and Integrity in Lobbying. 2013.

4. Access Info Europe; Open Knowledge; Sunlight Foundation; Transparência Internacional. International standards for lobbying regulation. 2015.

5. Mertens, A-M; Lange, T.; Peters, M. How legislative footprints and lobby registers can rebuild trust. Open Government Partnership Blog, maio de 2020.

6. Nownes, A. Lobbying: The preconditions of an anti-corruption promise. U4 Issue nº 8, julho de 2017.

7. OCDE. 2016. Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.

8. Transparência Internacional. Corruption in political party financing and electoral campaigns. U4 Expert Answer nº 8, maio de 2003.

9. Entre as Novas Medidas Contra a Corrupção, encontram-se importantes propostas neste sentido: a Nova Medida nº 15, que garante transparência das contas partidárias; a Nova Medida nº 19, que estende aos partidos as obrigações de prevenção e combate presentes da Lei de Lavagem de Dinheiro; e a Nova Medida nº 20, que introduz hipóteses de responsabilização criminal e administrativa especificamente para o "caixa dois" eleitoral.

10. Transparência International Reino Unido. Cabs for Hire? Fixing the Revolving Door Between Government and Business. Londres, 2011.

11. Brezis, E. S.; Cariolle, J. The Revolving Door Indicator: Estimating the distortionary power of the revolving door. U4 Brief nº 10, novembro de 2014.

12. Reed, Q. Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them. U4 Issue nº 8, 2008.

PROPOSTA 3
IMPLEMENTAR REFORMAS DE INTEGRIDADE NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

1. Com a finalidade de regulamentar o tema, a coalizão Unidos Contra a Corrupção defende a implementação da Nova Medida nº 8, que cria o Programa Nacional de Proteção e Incentivo a Relatos de Suspeitas de Irregularidades.

2. Whitton, H. Making whistleblower protection work: elements of an effective approach. U4 Brief nº 24, dezembro de 2008.

3. Transparência Internacional Brasil. Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil. Policy Paper, 2020.

4. Vinciguerra, M. C. Whistleblower protection legislation and corruption. Working Paper No. 52, 2018. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Hertie School of Governance.

Transparência Internacional Holanda. Mapping the EU on legal whistleblower protection: Assessment before the implementation of the EU Whistleblowing Directive. 2019.

5. Transparência Internacional. International principles for whistleblower legislation: Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest. 2013.

6. OCDE. Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. 2012.

Transparência Internacional. International principles for whistleblower legislation: Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest. 2013.

Transparência Internacional. A best practice guide for whistleblowing legislation. 2018.

7. Jenkins, M. Overview of whistleblowing software. U4 Helpdesk Answer, abril de 2020.

8. Cristovam, J.S.; Bergamini, J. C. Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 179-210, maio/ago. 2019.

9. Mohallem, M.; Brandão, B.; Oliveira, I. C. V.; France, G. J.; Aranha, A. L.; Martini, M.; Angélico, F.; Wanick, L. Novas Medidas Contra a Corrupção. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.

10. Silva, M.S. Governança corporativa de empresas estatais: notas sobre o novo modelo adotado no Brasil (Lei nº 13.303/2016). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), n. 15, dez. 2018, pp. 61-70. .

11. OCDE. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015.

12. Decreto que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

13. Jennett, V. Incentives for the private sector to refrain from corruption. U4 Expert Answer, março de 2007.

Podobnik, B.; Shao, J.; Njavro, D.; Ivanov, P.; Stanley, H. Influence of Corruption on Economic Growth Rate and Foreign Investment. Physics of Condensed Matter, n. 63, 2008, pp. 547-550.

OCDE. Corporate Anti-Corruption Compliance Drivers, Mechanisms, and Ideas for Change. 2020.

14. Rose-Ackerman, S. Measuring private sector corruption. U4 Brief nº 5, setembro de 2007.

15. Transparência Internacional Brasil. Transparência em Relatórios Corporativos: as 100 maiores empresas e os 10 maiores bancos brasileiros. 2018.

16. Transparência Internacional Brasil. Transparência em Relatórios Corporativos: as 100 maiores empresas e os 10 maiores bancos brasileiros. 2018.

17. Jennett, V. Incentives for the private sector to refrain from corruption. U4 Expert Answer, março de 2007.

OCDE. Corporate Anti-Corruption Compliance Drivers, Mechanisms, and Ideas for Change. 2020.

18. O Pró-Ética é uma iniciativa que busca fomentar a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude.

19. O SELO INFRA + INTEGRIDADE é uma certificação destinada a premiar empresas que atuam no setor de infraestrutura de transportes terrestres e que, reconhecidamente, desenvolvam boas práticas de governança e integridade institucional, compreendendo iniciativas ligadas à ética, transparência, conformidade, responsabilidade social, sustentabilidade, prevenção à fraude e à corrupção. Ele é dado pelo Ministério da Infraestrutura.

20. Transparência Internacional Brasil. Transparência em Relatórios Corporativos: as 100 maiores empresas e os 10 maiores bancos brasileiros. 2018.

OCDE. Corporate Anti-Corruption Compliance Drivers, Mechanisms, and Ideas for Change. 2020.

21. Ardigó, I. Corporate transparency. Overview of issues and literature review. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer. Abril de 2019.

PROPOSTA 4
FORTALECER A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

1. Camargo, C. B. Harnessing the power of communities against corruption. A framework for contextualising social accountability. U4 Brief nº 4, 2018

2. Um dos exemplos é a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC).

3. Especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil criou um conjunto de mecanismos institucionais de participação. Destacam-se os conselhos e comitês (espaços permanentes, geralmente criados por lei ou decreto, com participação de representantes do governo e da sociedade civil), as consultas públicas (processos geralmente virtuais, por meio dos quais governos e órgãos públicos recebem sugestões de interessados) e as audiências públicas (reuniões presenciais, nas quais o governo e/ou o empreendedor apresenta determinada proposta, que é debatida entre os presentes). Desses, apenas conselhos e comitês podem ter poder deliberativo, se isso estiver previsto em seu ato de criação, sendo que os demais são pensados como espaços de consulta e diálogo, permitindo também uma maior transparência dos processos decisórios.

4. Soares, J. A. S.; Cândido, G. A. Planejamento Energético no Brasil: a caminho de uma política energética de inserção da matriz nos moldes da sustentabilidade. Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental, v. 9, n. 3, p. 637–662, 2020.

5. O Conselho Nacional de Secretários de Transportes foi instituído por meio do Decreto Federal nº 10.298/2020.

6. O processo de escolha por meio de sorteio foi definido pelo Decreto nº 9.806/2019. Antes, a escolha era realizada pelas próprias organizações da sociedade civil. Além disso, o referido decreto reduziu a proporção e o número de representantes da sociedade civil com cadeiras no conselho.

7. Monzoni, M.; Ang, H. G.; Pinto, D. G. Grandes obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes. [s.l.] Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces), 2018.

8. Di Pietro, M. S. Z. Direito administrativo. 2019.

9. Abers, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), , 2016.

Campos Neto, C. A. da S. et al. Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras portuárias. 2009.

10. A Resolução do CONAMA nº 9/1987 prevê a realização de audiência pública no processo de licenciamento ambiental sempre que o órgão ambiental julgar necessário ou quando solicitado pelo Ministério Público ou por, ao menos cinquenta, cidadãos(ãs).

11. Vulcanis, A. Os problemas do licenciamento ambiental e a reforma do instrumento. Congresso Internacional de Direito Ambiental (14.: 2010). Conferencistas e Teses Profissionais São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

12. Alencar, J. et al. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. Sociologias, v. 15, n. 32, p. 112–146, 2013.

13. Abers, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

Nina, R. I. Della. Análise das intervenções da participação pública no licenciamento ambiental de centrais hidroelétricas no Brasil. 2016.

14. Lotta, G.; Favareto, A. Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. [s.l.] Texto para Discussão, 2016.

Sanguinetto, E. Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e Sustentabilidade em Minas Gerais. Labor E Engenho, v. 5, n. 3, p. 100–120, 2011.

15. Feio, E. F. et al. Usina hidrelétrica e comunidades tradicionais: estudo de caso aplicado à UHE Belo Monte com base na demanda por energia elétrica e os conflitos socioambientais inerentes a este processo. Marupiara, Revista Científica do CESP/UEA, n. 5, p. 31–47, 2020.

16. Fernandes, T. K. Monitoramento e avaliação de programas de desenvolvimento sustentável: análise de experiências de Organizações Não Governamentais. 2016.

Leite, G. B.; Young, C. E. F. Discussão sobre a metodologia de distribuição dos royalties recebidos pelos municípios afetados pela construção de usinas hidrelétricas: O caso da UHE Itapebi. Anais ANPEC, 2014.

Martins, V. A.; Costa, I. V.L.; Santos, A. C. C. dos. Nova conjuntura da compensação financeira de usinas hidrelétricas e dos royalties de Itaipu no Brasil. FGV. 2018

17. Allegretti, G. Orçamento Participativo. Dicionário Alice, 2019.

18. Roquetti, D. R. Mudam as pessoas, mudam os lugares: transformações ambientais e nos modos de vida de populações deslocadas por barragens. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2019.

19. Duprat, D. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada/169 Convention and the right to previous, free and informed consultation. Revista Culturas Jurídicas, v. 1, n. 1, 2014.

Souza Filho, C. F. M. deet al. Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo c/c CEPEDIS, 2019.

20. Alarcon, D. F.; Millikan, B.; Torres, M. Ocekadi: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós. Brasília, DF: International Rivers Brasil, 2016.

Caldeira, V.A.. Povos indígenas, sociedade moderna e projetos (ditos) de desenvolvimento nacional. Tessituras, Pelotas, v. 3, n. 1, p. 170-190, jan./jun. 2015.

Reis, J. R. L. dos. Compensações socioambientais de megaempreendimentos na Amazônia: desvendando a “caixa preta”. 2020.

PROPOSTA 5
APRIMORAR A GESTÃO DE IMPACTOS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1. Moretto, E.M.; Roquetti, D. R.; Jordão, C. D. O. Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira Amazônica. Ambiente & Sociedade. SciELO Brasil, , 2012.

Pulice, S.; Paiva, M.; Moretto, E.M. A Compensação Financeira e o Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros Alagados por Usinas Hidrelétricas. Ambiente & Sociedade, v. 20, n. 4, p. 103–126, 2017.

Roquetti, D. R. Mudam as pessoas, mudam os lugares: transformações ambientais e nos modos de vida de populações deslocadas por barragens. Universidade de São Paulo, 2018. (Nota técnica).

2. Oviedo, A. Os povos indígenas isolados e as obras de infraestrutura que ameaçam seus territórios. ISA, 2018.

Fearnside, P. M.; Laurance, W. F. O futuro da Amazônia: os impactos do Programa Avança Brasil. 2002.

Kohlhepp, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. Estudos avançados, v. 16, n. 45, p. 37–61, 2002.

3. Barreto, P. et al. Risco de desmatamento associado à hidrelétrica de Belo Monte. Belém: Imazon, 2011.

4. Sousa, I. dos S. Potenciais impactos do gasoduto Coari-Manaus no município de Manapuru-AM. 2007.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis.

VILHENA, E. J. Royalties do petróleo: compensação financeira aos estados, municípios e órgãos da administração direta afetados: análise da constitucionalidade da destinação de recursos de royalties ao Fundo Especial. 2019.

5. Alarcon, D. F.; Millikan, B.; Torres, M. Ocekadi: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós. Brasília, DF: International Rivers Brasil, 2016.

6. Bastos, M. M. A Avaliação Ambiental Estratégica no Contexto Brasileiro: Efetividade e Desafios Jurídico-Institucionais. 2015.

Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

7. Silva, M. M. et al.. Gestão na Amazônia: impasses e perspectivas. Revista ADMPG, v. 5, n. 1, 2012.

Sousa, L. R.; Oliveira, M. J. A participação popular no processo de Licenciamento Ambiental da exploração petrolífera na costa do Amapá: um estudo de caso sobre a contribuição da audiência pública do bloco FZA-M-59. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, v. 13, n. 2, p. 285–304, 2020.

Zagallo, J. G. C.; Lisboa, M. V. Violações de direitos humanos nas hidrelétricas do rio Madeira: Relatório preliminar de missão de monitoramento. Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente, Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos Sociais Culturais e Ambientais (Plataforma Dhesca Brasil). Curitiba, 2011.

8. Sanguinetto, E. Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e Sustentabilidade em Minas Gerais. Labor E Engenho, v. 5, n. 3, p. 100–120, 2011.

9. Alarcon, D. F.; Millikan, B.; Torres, M. Ocekadi: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós. Brasília, DF: International Rivers Brasil, 2016.

10. Gomide, A. de Á . et al. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. 2018.