

APRESENTAÇÃO

O direito humano à água e ao saneamento básico, como os mais elementares a serem garantidos pelo Estado para a certeza do desenvolvimento dos demais direitos consagrados na Carta de 1988, são corrompidos constantemente por diversos atores públicos e privados. Todavia, não se pode esquecer que a água é um recurso limitado, primordial para a sobrevivência humana. Nesse contexto, destaca-se que a corrupção no Brasil não tem atingido somente a área econômica, mas também, infelizmente, a gestão e o uso da água e do saneamento básico.

Apesar dos efeitos da corrupção gerarem danos ao bem comum, criou-se, em muitos países, um senso de tolerância ocasionado pelo individualismo predominante em nossa nação, tanto é que se tornou de conhecimento popular o eufemismo trazido por Sérgio Buarque de Hollanda: “o jeitinho brasileiro”.

Além desse fator, é preciso redesenhar o pensamento histórico-cultural-brasileiro de fomento à [micro]corrupção em razão do pensar a curto prazo dos representantes eleitos. Com a legislatura consistente em quatro anos, muitos mandatários se limitam a utilizar os recursos públicos de maneira a garantir a sua manutenção no poder eletivo.

Todavia, não se deve apontar como protagonista do problema somente os representantes do povo, pois a própria massa eleitora não compartilha, na maioria dos casos, de ideais altruísticos e de longo prazo. O que se vê é a linha de pensamento: se todos praticam, por que não praticar? Ou ainda: não posso ser prejudicado pela atitude de terceiro – corrupto –, então vou retirar a minha parcela também; o dia em que for diferente, eu mudarei também, entre outras expressões cotidianas.

O impacto da corrupção setorial – água e saneamento básico – não demanda atenção especial somente por parte do Estado, mas também pela própria sociedade, a fim de se buscar a concreção, em seu sentido mais amplo, da cidadania, pois já é tempo de abandonarmos o imediatismo e o personalismo presentes no país.

1 OBJETIVOS

O principal objetivo desta pesquisa é demonstrar as facetas de práticas de corrupção nos setores do saneamento básico e da água, bem como encontrar maneiras para combatê-los. Além disso, pretende-se estabelecer relações entre a participação cidadã e outros importantes instrumentos de controle em face da corrupção setorial. Nesse sentido, serão explorados

pontos importantes sobre as mais diversas maneiras em que a corrupção mostra suas caras no cotidiano, objetivando mostrar que esta se encontra intrínseca no corpo da sociedade.

Para demonstrar a tamanha infiltração da corrupção nas veias sociais, tem-se como objetivo a comprovação do caráter democrático da corrupção, ou seja, mostrar que a cultura corruptiva pode ser encontrada em diferentes regiões, nos mais diversos tipos de grupos sociais.

Cumprida a apresentação da corrupção como fator social dificultoso na concretização dos direitos humanos ao saneamento e à água, objetiva-se encontrar qual o *modus operandi* do Estado no combate a esse problema. Para tanto, aponta-se como recomendação a transparência e a participação social em todos os aspectos de governabilidade. Além disso, cumpre enfatizar a necessidade de reforçar o controle das agências reguladoras, a fim de se perceber se estas estão exercendo o seu papel longe de qualquer captura, garantindo, assim, uma concorrência justa nestes setores.

Por fim, pretende-se analisar os dados obtidos e elaborar, concretamente, disposições a fim de orientar os agentes responsáveis na busca da universalização desses serviços, fazendo cumprir, desse modo, a proposta estatal garantidora da condição digna de seus administrados, dando eficácia social – não somente jurídica – às normas constitucionais.

2 JUSTIFICATIVA

Parte-se de preocupações relacionadas ao crescimento de práticas de corrupção nos setores de água e saneamento básico e à demora do Estado brasileiro em fomentar, de forma efetiva e eficiente, instrumentos de prevenção a tais ações.

O estudo partiu da relevância de se contextualizar as práticas de corrupção setorial, conceituando e demonstrando a variedade de situações em que ela está presente nestes segmentos. Desde situações simples como a manipulação de hidrômetro em uma residência até as práticas de colusão vertical em certames licitatórios nestes setores.

Além disso, já sob a ótica da prevenção, apresentam-se ao leitor os mecanismos adotados para a identificação das práticas de corrupção, uma vez que os atores dos setores de água e saneamento deverão se submeter a atividades como: consultas populares, prestação de contas, divulgação de informações, entre outros instrumentos de redemocratização. Como se não fosse suficiente, registra-se que a existência fraude no trato de recursos públicos traz prejuízos às pessoas de todo o país, já que a corrupção, por ser um problema estrutural,

ocasiona rombos milionários ao patrimônio estatal, fazendo com que verbas deixam de ser empregadas em setores como a saúde, educação, transporte, entre outras áreas de relevância para o desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, este trabalho apresenta-se como um esforço de debater estratégias de prevenção e repressão às práticas de corrupção na realidade contemporânea e especificamente nos setores de água e saneamento básico. Justifica-se ainda pelo interesse, a nosso ver sempre atual, de testar métodos alternativos de prevenção e repressão das práticas de fraude ao patrimônio público, além de analisar métodos que, se bem estruturados e estudados, possam vir a melhorar, direta e indiretamente, a vida das pessoas.

3 METODOLOGIA

Este trabalho delimita-se pelo diálogo entre autores e instituições que situam a existência de práticas de corrupção nos setores já citados e propõem a utilização de alguns mecanismos de prevenção a esse problema.

Pretende-se analisar dados quantitativos colhidos através de órgãos de pesquisa, para que haja uma contextualização mais conectada entre a teoria trazida e o contexto em que se insere o Brasil e, mais especificamente, o Estado de São Paulo.

Assim, não visamos o estudo imanente das obras dos autores colocados neste trabalho, mas, sim, pensar sobre as perspectivas traçadas por elas. Nesse sentido, as referências têm o condão de elucidar os instrumentos de prevenção e identificação-repressão, a fim de contribuir com uma reflexão sobre o contexto das práticas de mau gerenciamento das verbas públicas. Busca-se, também, o posicionamento da ONU (Organização das Nações Unidas) acerca dos problemas relacionados à corrupção e as formas de combate a ela.

No entanto, apesar de transitar nesse espaço, cabe ressaltar que não nos propomos a analisar exaustivamente os conceitos, tão pouco as normas veiculadas ao longo do trabalho, mas sim escolher, dentre um amplo rol de possibilidades, os instrumentos que representam os avanços na participação cidadã frente à corrupção, bem como as possíveis maneiras de se desenvolver esse enfrentamento. Desse modo, visamos uma abordagem qualitativa, e não somente quantitativa dos instrumentos e métodos analisados.

4 A CORRUPÇÃO NOS SETORES DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO

Visando se distanciar da responsabilidade por omissão, o Brasil tem dado sinais de avanços contra a corrupção, registra-se, como exemplo, o advento da Lei Anticorrupção, n.12.846/2013, regulamentada pelo Decreto n. 8420/2015. Todavia, adverte-se que tais consagrações positivas não são suficientes, sendo necessária a elevação do papel da cidadania, mormente no contexto do atual cenário nacional, em face da necessidade da ampliação da participação popular, de uma efetiva fiscalização, de maior transparência dos entes públicos e da necessidade popular de ações que contribuam para o fornecimento adequado de água e saneamento básico.

Sabe-se que a corrupção pode se apresentar em diversas facetas, porém, esta pesquisa visou identificar formatos de abuso de poder que visam algum tipo de ganho pessoal no que se destina à água e ao saneamento básico. No Brasil, segundo dados colhidos juntos à ABAR (Associação Brasileira de Agências de Regulação), à Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), e ao CADE (Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência), esse tipo de corrupção setorial tem se apresentado, principalmente, nos seguintes aspectos:

4.1 Fraude direta em hidrômetros

Inicialmente, cumpre sublinhar que o hidrômetro é um aparelho utilizado para medir a quantidade de água consumida. Todos os hidrômetros possuem um indicador de movimentos – indicando a passagem da água – equipados com leitor ótico e capaz de realizar testes para confirmação de pequenos vazamentos. Especificamente, os hidrômetros contêm números pretos, que registram o consumo em metros cúbicos (m³), além dos números vermelhos, que registram o consumo a cada 100 e 10 litros. Há, ainda, um disco indicador de volume, que, quando está em movimento, indica que está havendo passagem de água, sendo que cada volta completa registra o consumo de 10 litros. Todos os hidrômetros devem conter o lacre e o logotipo do *inmetro*.

Um levantamento realizado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), ainda no ano de 2011, revelou o número alarmante de 23.572 fraudes em hidrômetros, representando um desvio de 4,4 bilhões de litros de água consumida e esgoto coletado. A própria Sabesp estima que este volume corresponde ao consumo de 34 mil pessoas. (SABESP, 2012).

Neste tipo de fraude, é comum que o corruptor rompa o lacre do equipamento e adultere os números que indicam a medição do consumo de água, de forma manual. Todavia, os técnicos da Sabesp possuem um plano de consumo esperado, estabelecendo previsões de gastos mensais por imóvel. Além disso, em casos de detecção de fraudes à hidrômetros, a Sabesp realiza um cálculo retroativo referente ao valor que o corruptor deixou de pagar. Esse cálculo é possível porque há um histórico de cada imóvel registrando o consumo dos últimos cinco anos.

Ainda, segundo a Sabesp, outras formas triviais de fraude a hidrômetros são a inserção de arames nos aparelhos, ou até mesmo a danificação dos mesmos através de fogo ou qualquer outro método que cause a ruptura do sensor.

Destaca-se que esta modalidade de corrupção não está presente somente em regiões periféricas, onde poderia se levantar a hipótese de dificuldade de adimplemento de taxas. Ao contrário, como aponta o Governo do Estado de São Paulo, essas práticas são comuns em bairros nobres da cidade de São Paulo, sobretudo em locais comerciais como bares e restaurantes. (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

Deve-se lembrar que existem outros métodos mais sofisticados de fraude a hidrômetros, como exemplo, desvios subterrâneos nas tubulações. Essa prática de desvio permite que o hidrômetro faça uma leitura falseada do verdadeiro consumo no imóvel. Porém, técnicos da Sabesp estão lançando mão de uma sonda que utiliza raios infravermelhos para mapear as tubulações subterrâneas, mesmo do lado de fora do imóvel. Com esse método, é possível verificar se há algum campo magnético fora do comum próximo ao hidrômetro.

Além disso, a Sabesp está substituindo os modelos convencionais de hidrômetros por outros blindados contra ímãs. Segundo dados do Portal do Governo do Estado de São Paulo, o número de irregularidades identificadas na Região Metropolitana de São Paulo subiu de 34% em comparação com o mesmo período de 2015, uma vez que, de janeiro a maio de 2016, foram registrados 9.428 casos, contra os 7.012 de 2015. (ID, 2016).

4.2 Suborno e Conexões desviadas: derivação de ramal, *by-pass* e ligação clandestina

As ideias de que as populações mais carentes, via de regra, as comunidades afastadas dos centros urbanos, ou mesmo os assentamentos urbanos informais, realizam com maior frequência ligações clandestinas de energia elétrica não pode ser aferida no que diz respeito ao acesso à água. Isso porque, aglomerados subnormais, no Brasil, realizam conexões clandestinas de forma precária – ante a falta de capacidade técnica que esta atividade

demanda – e, não raro, a pressão da água é rapidamente diminuída pelo excesso de fontes de saída irregulares, motivo pelo qual o acesso a essas conexões clandestinas é rapidamente interrompido.

Precisamente quanto a este ponto, destaca-se que as conexões clandestinas também são realizadas nos aglomerados subnormais, entretanto, a sua concentração mais numerosa está na classe média da população brasileira e nas classes mais altas. Esses grupos censitários, em muitos casos de corrupção, subornam funcionários públicos ou privados com a finalidade de fraudarem a leitura original, diminuindo, assim, o preço final da fatura. Além disso, é comum o oferecimento de quantias a fim de que os processos de manutenção e agilização de novas conexões sejam rapidamente colocados em prática. Na literatura internacional, J. Davis explica que:

Estudos realizados em diversos países oferecem um panorama gráfico sobre a forma em que a corrupção afeta a prestação dos serviços de água. Um estudo realizado na Índia no ano de 2004 apontou que 40 por cento dos usuários de água haviam pagado porcentagens em repetidas oportunidades, nos últimos seis meses, para falsificar a leitura dos medidores e fraudar a fatura dos serviços. Os resultados deste estudo se baseou em mais de 1400 entrevistas e reuniões com os usuários, empregados de empresas públicas, pessoal de programas de controle, entre outros. Os usuários também manifestaram que haviam subornado para acelerar trabalhos de manutenção e reparação (33% dos entrevistados) ou para agilizar novas conexões de água e saneamento (12% dos entrevistados). (DAVIS, 2004, p.32).¹

Outra forma de corrupção evidenciada está concentrada nas ações coordenadas dos cartéis, os quais subornam funcionários públicos do setor de água e saneamento básico com a intenção de impedir a extensão de novas redes de distribuição, ou até mesmo para que seja interrompido o abastecimento em determinada região, a fim de praticarem a venda privada de água com preços elevados. (Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 42).²

Especificamente sobre as formas de desvio, há a derivação de ramal, pela qual o corruptor faz uma conexão antes da passagem pelo hidrômetro, fazendo com que o fluxo de

¹ Tradução livre: Los estudios de países ofrecen un panorama gráfico sobre la forma en que La corrupción afecta la prestación de los servicios de agua. Um innovador sondeo realizado em La India em el año 2004 encontró que el 40 por ciento de los clientes de agua habían pagado pequeños montos repetidas veces em los últimos seis meses para falsificar La lectura de los medidores y bajar las facturas del servicio. Los resultados de este estudio se asaron en más de 1400 entrevistas y reuniones con clientes, empleados de las empresas de servicios públicos, empleados públicos electos, personal de programas de desarrollo, activistas y periodistas. Los clientes también manifestaron que habían pagado sobornos para acelerar trabajos de reparación (33 por ciento de los entrevistados) o para agilizar las nuevas conexiones de agua y saneamiento (12 por ciento de los entrevistados).

² Tradução livre: In Bangladesh and Ecuador, private vendors, cartels or even water mafias have been known to collude with public water officialsto prevent network extension or cause system disruptions. These servisse reaktions help to preserve their monopoly over provision and decrease the business for private water vendors in specific neighborhoods.

água que anteriormente passaria totalmente pelo mesmo acesso até chegar ao hidrômetro, possa derivar para outras saídas.

No sistema de desvio conhecido como *by-pass*, o corruptor faz uma ligação usando uma conexão antes da passagem pelo hidrômetro e realiza uma nova ligação em outro ramal, fazendo com que a água que passaria totalmente pela micromedição, derive para essa nova conexão, abastecendo uma nova rede de alimentação da propriedade totalmente sem medição, ante o desvio na tubulação. (CARVALHO, *et al*, 2004, p. 6).

Já na forma de ligação clandestina, sem qualquer permissão ou autorização, o corruptor faz uma ligação direta da rede de distribuição da concessionária local, ou mesmo da autarquia responsável pelo serviço de distribuição de água, furtando a água sem qualquer registro e, portanto, não dispensando qualquer pagamento pelo uso.

Apesar dos avanços nos sistemas de detecção de fraudes, principalmente as subterrâneas, como os raios infravermelhos utilizados pelos técnicos da Sabesp, as concessionárias, de uma maneira geral, não conseguem realizar a fiscalização de forma satisfatória, seja por falta de pessoal, ou mesmo pela carência de novas tecnologias.

4.3 Corrupção em contratações públicas

Dentro do contexto paulista, ressalta-se que a Sabesp é uma empresa de economia mista responsável pelo abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos de 365 municípios do Estado de São Paulo. Dessa forma, a Sabesp tem por objetivo atender às necessidades de saneamento ambiental, planejando, executando e operando sistemas de água potável, esgotos e efluentes industriais, com o intuito de promover o direito humano à água e ao saneamento básico com qualidade.

Pois bem, periodicamente a Sabesp realiza certames licitatórios para contratar com fornecedores de bens e serviços. Num caso concreto submetido ao Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência, em que figurou como denunciante a própria Sabesp, verificou-se fortes indícios de concertação de propostas por parte de empresas fornecedoras de sulfato de alumínio, material necessário ao processo de tratamento de água, diante do registro do aumento de 130,8% em relação a licitação precedente, sem variações significativas nos custos de produção do produto. (CADE, AP. n. 08000.004436/95-04)

Infelizmente, uma das facetas da corrupção no cenário de saneamento básico tem sido a concertação de propostas entre as empresas que visam contratar com a Administração Pública direta ou indireta. Essas práticas de fraude a licitações públicas são conhecidas na

literatura especializada como práticas de *bidrigging*. As práticas anticompetitivas promovidas pelos atores do jogo econômico extirpam a concorrência, causando impactos catastróficos nos cofres públicos, além disso, os gastos da Administração Pública com contratos fraudulentos desviam recursos públicos que poderiam ser investidos em outras áreas que alarmam emergência no cenário nacional, como saúde, educação, moradia, alimentação, etc.

Nesse sentido, a literatura especializada prescreve:

Representando a espinha dorsal da Administração direta e indireta, os contratos públicos podem reproduzir — em sua grande maioria — a maior parcela da economia de um Estado. Nesse sentido, um estudo amplo feito pela OECD apontou que 15 % do produto interno bruto de alguns países são relativos aos contratos públicos, estipulando ainda, que nos países em desenvolvimento essa porcentagem possa ser ainda mais significativa.

Na medida em que os agentes econômicos, ao revés de competirem, conspiram entre si para fraudar o certame licitatório — mediante conluio ou através da concertação de propostas — haverá um controle interno de preços (o qual seguramente será elevado em porcentagens exorbitantes), bem como incidirá — sem medo de errar — a baixa na qualidade dos serviços ou bens destinados à coletividade.

De mais a mais, a formação de cartéis atuantes em licitações indica — ainda que indiretamente — o desvio de recursos públicos que poderiam ser destinados a programas governamentais, tais como: saúde, educação, moradia, saneamento básico, etc. Em suma, com base na ordem econômica constitucional a qual está fundada na livre iniciativa a fim de assegurar aos seus destinatários uma existência digna, conforme os ditames da justiça social se faz necessário a repressão às ações coordenadas dos agentes econômicos que tenham por objetivo se desvencilharem das armaduras do Estado a fim de obterem lucros incessantes. (ALVES, 2015, p.2)

A licitação, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, “é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas”. (2002, p.466).

Tal contexto reflete a preocupação verificada pela Organização para a Economia, Cooperação e Desenvolvimento (OECD) com o aumento de problemas relacionados a práticas anticoncorrenciais em licitações públicas, o que levou esta organização a editar uma recomendação³ de conselho sobre contratações públicas, orientando seus integrantes a aderirem as medidas editadas com a finalidade de reduzir os riscos com a corrupção em licitações públicas. (OECD, 2015).

Sobre o conceito de *bidrigging* na literatura brasileira, merece destaque o esclarecimento do ex-conselheiro do CADE, Cleveland Prates Teixeira, que analisa:

³ Cf. Esta recomendação de 2015 baseia-se nos princípios fundamentais da Recomendação da OCDE 2008 sobre o Fortalecimento da Integridade na Contratação Pública, expandindo-os para refletir a governança e o papel crítico dos contratos públicos, os quais devem desempenhar eficiência e avançar os objetivos de política pública. Ao ajudar os governos para melhor atender seus objetivos de política, os bons contratos públicos contribuem diretamente para uma maior confiança do público, maior bem-estar e sociedades mais prósperas e inclusivas.

Bidrigging consiste no estabelecimento de um acordo entre competidores para conjuntamente eleger o vencedor de determinada licitação pública, com objetivo de favorecer todos os pactuantes mediante a concessão de mecanismos de compensação às empresas não vencedoras. Essa prática pode envolver competidores acordando em não submeter propostas em determinada licitação, ou ainda a apresentação de propostas acima daquela eleita para vencer o certame. (CADE, 2004, p. 13)

As concertações em licitações públicas são altamente nocivas ao Estado, não somente pelos motivos já apontados, como os desvios de recursos que poderiam ser empregados em outras esferas deficientes do Estado-vítima, mas também pela razão que as práticas de *bidrigging* aumentam os lucros dos agentes privados, facilitando a formação de monopólios setoriais, pelos quais será possível o controle artificial dos preços praticados em detrimento da ineficiência dos serviços de água e esgotamento sanitário.

5 INSTRUMENTOS CONTEMPORÂNEOS DE CONSTRUÇÃO E PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO

Tendo em conta a extensão dos efeitos da corrupção já enraizada no Brasil, assim como em diversos países do mundo, registra-se que essa característica cultural está, inclusive, no embrião da colonização europeia na América do Sul, que povoou este território com os mais diferentes níveis de caráter. Ocorre que a corrupção ainda é um problema que encontra destaque nos veículos de comunicação. Militantes vão às ruas protestando contra o fim de tal prática, porém a criação de mecanismos para coibir e, principalmente, prevenir asações corruptas, são temas distantes das faixas e cartazes indignados.

O Centro Regional de Informação das Nações Unidas, baseado na Assembleia Geral da ONU de 2010, destaca que:

O acesso à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial ao pleno gozo da vida e de todos os outros direitos humanos, declarou hoje a Assembleia Geral, expressando uma profunda preocupação pelo facto de quase 900 milhões de pessoas no mundo inteiro não terem acesso a água limpa. (UNRIC, 2010, p.7)

Dessa forma, deve-se assumir a qualidade de direito humano ao tratar de água e saneamento básico, elementos intrínsecos à própria existência de todos nós. Todavia, a efetivação de tais direitos dentro de um território necessita de grande apoio governamental, seja ele um país, um estado-membro ou mesmo um pequeno município.

Não se pode, como muitos fazem, falar de direitos humanos pela simples axiologia e profundidade do termo, é preciso pensar para agir em prol da efetivação dessas garantias. Sobre essa especificidade, David Sanchez Rubio assegura que:

[...] algunas de las razones de la consolidación de La separación y el abismo que existe entre la teoría y la práctica de los mismos se deben a ese modo de concebirlos, que, además, provoca una cultura jurídica social y popular minimalista, acomodaticia, pasiva, indolente, dormida y anestesiada. (RUBIO, 2015)

A destinação de recursos para garantir os direitos mínimos aos indivíduos é resultado de um processo de escolhas públicas, as quais muitas vezes se dão de forma desordenada e desprovida de finalidade coletiva. Mesmo quando o chefe do executivo estabelece políticas adequadas de financiamento às obras e à própria manutenção, o problema da corrupção se enraíza em diferentes patamares da estrutura administrativa, dificultando o recebimento, de fato, dos recursos financeiros destinados.

Nessa perspectiva, passa-se à abordagem dos instrumentos – aqui classificados como contemporâneos – de construção e promoção de Direitos Humanos apontados como desafios quanto à corrupção nos setores de água e saneamento básico.

O Brasil apresenta indicadores precários no setor de saneamento, mesmo quando a comparação se dá apenas no âmbito da América Latina. Estima-se que o país necessita de investimentos da ordem de R\$ 300 bilhões até o ano de 2033 para que os serviços prestados alcancem a universalização dos indivíduos. Para atingir tamanha quantia, o Brasil teria que, em média, investir 0,4% do seu PIB ao ano, porcentagem que corresponde ao dobro da comumente destinada a esse setor. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2013, p.2).

Tais previsões deram origem ao PlanSab (Plano Nacional de Saneamento Básico), que, segundo a sua proposta originária pelo Ministério das Cidades, prevê:

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), cuja elaboração é prevista na Lei nº 11.445/2007, resulta de um processo planejado e coordenado pelo Ministério das Cidades em três etapas: i) a formulação do “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”, que marca o início do processo participativo de elaboração do Plano em 2008; ii) a elaboração, em 2009 e 2010, de extenso estudo denominado “Panorama do Saneamento Básico no Brasil”, que tem como um de seus produtos a versão preliminar do Plansab; iii) a “Consulta Pública”, que submete a versão preliminar do Plano à sociedade, de modo a promover ampla discussão com vistas à consolidação de sua forma final para posteriores encaminhamentos e execução.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, p.7)

Sobre as formas de garantir a eficácia das medidas oriundas do PlanSab, o Ministério das Cidades determinou:

Para assegurar a eficácia da implementação do Plano, da forma como concebido, entende-se necessária a criação de instância permanente, no Governo Federal, vinculada ao Ministério das Cidades, que exerça rigoroso e contínuo monitoramento e avaliação do Plano e das políticas públicas de saneamento básico em nível nacional, compreendendo o acompanhamento das metas, estratégias, programas e a ocorrência dos próprios cenários”. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, p. 7)

Destaca-se no texto acima, a necessidade de intenso controle das políticas públicas de saneamento básico e de água em nível nacional. Ainda, é possível extrair que a elaboração legislativa acerca de prestação de serviços públicos, em qualquer que seja a sua área, deve vir acompanhada com mandamentos comportamentais às entidades e aos agentes públicos destinatários das disposições trazidas em lei.

Tais ordens devem estabelecer, em termos certos e concretos, como se dará e quais serão os métodos do Estado para garantir que a Administração Pública promova o direito humano à água e a sua universalização, bem como proporcione a devida coleta e tratamento do esgoto, a organização dos resíduos sólidos, o controle de doenças, todos estes últimos relativos ao saneamento básico. Entretanto, para além de tratar o problema discutido somente teorias acerca do dever-ser, devem-se apontar soluções que possam, em determinado contexto, serem aplicadas no mundo prático e real.

A Constituição cidadã de 1988 traz em seu analítico texto um rol extenso de garantias e direitos aos indivíduos. Porém, nota-se que muitas das normas presentes no texto constitucional são elementos programáticos direcionados ao desenvolvimento futuro, pois a realidade social, em muitos casos, ainda não atingiu o patamar que, aparentemente, o constituinte originário acreditou encontrar na sociedade.

A partir disso, abordam-se os principais meios pelos quais o Estado deve buscar o fim pretendido pelo constituinte de 1988. Nota-se, portanto, esta pesquisa buscará tratar das engrenagens desenvolvidas pela Administração Pública nos setores do saneamento básico e da água. Para isso, abordar-se-á: a necessidade de transparência, a participação popular e o controle na prestação de contas, de maneira periódica.

5.1 A transparência na atuação estatal

De primeiro plano, destaca-se que independente da realidade territorial em que se passa o caso concreto, devem as políticas governamentais ser transparentes, de tal modo que possibilite a participação popular nas decisões públicas. Somente assim teremos decisões acertadas, pois estas nascerão do trato entre quem pode fornecer o direito e daqueles a quem esses direitos se destinam.

De suma importância a elaboração transparente de orçamentos e a elaboração participativa de políticas públicas, como o controle de contaminação e qualidade da água distribuída, as inspeções públicas de projetos e o acesso às bases de contratação e aos informes de desempenho. Destaca-se, por oportuno, que esse processo de transparência reforça a integralidade almejada na governabilidade dos recursos hídricos.

Para isso, também é necessário que o cidadão conheça os caminhos para a sua intervenção, sugerindo e requisitando ações do poder público. Essa noção de o direito a ter direitos, é sistematizada com precisão ímpar por Maria Garcia:

[...]existe uma irredutível relação entre a afirmação dos direitos humanos e o instinto da cidadania tendo em pressuposto que esses direitos somente podem ser efetivamente assegurados à medida que os seus titulares tenham acesso ao espaço público: daí o alcance da resistência, a desobediência civil, como direito-dever político oponível à violência – pelas variadas formas de sua representação. (GARCIA, 2004, p.142).

Neste plano cognitivo de ideias, a política de transparência traz solidez ao ente público, fator que possibilita a redemocratização, especialmente se esta advém com a participação popular consciente dos direitos de cidadania.

5.2 A participação popular como forma de controle social

Como etapa complementar, essa luta deverá contar com ampla e efetiva participação popular na regulação dos serviços públicos de saneamento básico, legitimando os atos administrativos lavrados pelos entes reguladores. Essa participação, mais uma vez, só será possibilitada se o Estado atribuir transparência no trato com a coisa pública, pois “se todo poder emana do povo, deve-se garantir o livre e amplo acesso ao conhecimento e à informação a quem tem o poder de concretização da democracia brasileira”. (OLIVEIRA; BROCHI; GRAVINHA, 2016, p. 202)

Desse modo, chega-se à seguinte conclusão: as ações voltadas ao combate à corrupção, e a promoção real dos direitos aos cidadãos são elementos que fortalecem um ao outro, tendo em vista que

[...] uma estrutura legal forte que englobe o regime jurídico de direitos humanos, pode definir os regulamentos e as regras de combate à corrupção, aumentar a transparência dos procedimentos e oferecer mecanismos sistemáticos que garantam a prestação de contas e tornem as sanções mais eficazes”. (ZINNBAUER; DOBSON, 2008, p.6)

O controle social e a participação popular são instrumentos de efetivação de gestão político-administrativa e também técnico-operativa, nas diversas políticas públicas. (MARTINS, 2010, p.2)

Logo, devem as entidades públicas divulgar em cartazes, folhetos, postagens em redes sociais virtuais, entre outros meios de comunicação viáveis, a realização de consultas populares para o planejamento, acompanhamento e apresentação de projetos que afetam diretamente àquela população interessada.

Ademais, outras modalidades de participação cidadã já são consagradas em nosso ordenamento – ainda que comportem certa carência no que diz respeito a efetividade –, são elas: direito de informação e petição; audiências e consultas públicas; *ombudsman*; plebiscito; referendo e iniciativa de lei; ação popular, além das garantias constitucionais: mandado de segurança e *habeas data*.

Todo o processo acima elencado deve ser dotado da máxima lisura possível. Ao iniciar-se um novo projeto, “o planejamento deve ser aberto e transparente, oferecendo oportunidades de participação ativa às pessoas na tomada de decisões sobre o seu acesso à água e ao saneamento”. (ALBUQUERQUE, 2014, p.5).

Dessa forma, além do controle social exercido pela população, se faz necessário o alto desempenho que se espera das agências reguladoras, autarquias especiais criadas para normatizar, fiscalizar e regular determinados segmentos, com autonomia financeira e decisória, afastando-se de qualquer tentativa de captura por parte dos atores econômicos sempre – e cada vez mais – em vantagem pelo forte poder econômico e até mesmo político.

5.3 Prestação de contas periódicas

Outro mecanismo que não pode ser esquecido como forma de controle das ações públicas é a apropriada prestação de contas pelo ente estatal, ou entidade privada incumbida

da realização de atividades tipicamente estatais. Tal ferramenta encontra fundamento no princípio da publicidade, um dos princípios constitucionais da administração pública – artigo 30, CF/88.

A prestação de contas deve ocorrer em períodos cíclicos de duração proporcional ao tipo de obra, serviço, ou quaisquer outras prestações estatais. Sob a perspectiva dos gastos, ela deve esclarecer os valores de cada investimento com dinheiro e a sua respectiva destinação. Porém, pode-se olhar a prestação de contas sob o ponto de vista da apresentação periódica de resultados, a fim de demonstrar à coletividade os avanços materiais resultantes do capital utilizado.

Nesse sentido, esclarece em informativo a Organização das Nações Unidas:

Os Estados devem adotar indicadores que reflitam o conteúdo legal dos direitos humanos à água e ao saneamento. Estes indicadores devem ser concebidos de maneira a medir o resultado, não só em termos dos números relativos ao acesso, mas também de forma a registrar a dimensão dos esforços governamentais e do progresso feito no sentido de eliminar desigualdades. (ONU, 2010, p. 12)

Conclui-se que o combate à corrupção em setores tão corpóreos na vida dos cidadãos deve substanciar-se na união do governo, em seus diversos âmbitos de atuação e descentralização, sempre em parceria com a sociedade, consagrando a afirmação da cidadania e a conscientização por parte da população sobre a importância nas questões afetas à *res publica*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção nos setores de água e saneamento básico tem impacto elevado e, ainda que num primeiro momento os seus efeitos possam ser camuflados, o debate deve ser instaurado a fim de que surjam novos e efetivos meios para reduzir esse problema.

Viu-se que a corrupção está presente tanto nos escalões mais poderosos do governo, quanto no dia a dia dos cidadãos brasileiros. Para atingir o diferente, ou ao menos caminhar na direção oposta, o governo deve fiscalizar e aumentar o seu poder de identificação-repressão quando olhamos o curto prazo, porém, não se pode esquecer do investimento educacional nesse sentido para que, em longo prazo, o “jeitinho brasileiro” seja um adjetivo de moralidade com a coisa pública.

Desse modo, elevar a transparência das ações governamentais, especialmente as políticas públicas setoriais, e oferecer mecanismos sistemáticos que garantam a prestação de contas e a efetividade da autonomia das agências reguladoras, frente às tentativas de captura dos *players*, aliando essas práticas ao fomento da participação popular. Deve o Brasil alinhar-se às recomendações das Nações Unidas, assim como traçar um panorama de esperança ao abandono das raízes negativas que cercam a nossa nação, de tal modo que a insatisfação com a corrupção não seja somente uma forma de protesto, mas, também, um fomento ao debate nas escolas, nas secretarias e ministérios de governo, nas cartas-programa eleitorais, entre outros imagináveis cenários sociais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Catarina de. **Processos de Planejamento, prestadores de serviço, níveis de serviço e assentamentos**: Manual prático para a realização de direitos humanos à água e ao saneamento. Portugal: ONU. 2014.

ALVES, J. **Corrupção na Petrobrás é o chamado bidrigging**. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-06/jean-alves-corrupcao-petrobras-amolda-modalidade-bid-rigging>>. Acesso em 10.05.2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Entraves ao investimento em saneamento**. 2013. Disponível em: <<http://abesp.org.br/arquivos/entraves.pdf>>. Acesso em 26.08.2016.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Processo Administrativo n.º 08000.004436/1995-04**, como representante: Companhia de Saneamento Básico São Paulo (Sabesp). Brasília, DF, mai. 2004.

CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral declara o acesso a água potável e ao saneamento um direito humano**. 2010. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/28767-assembleia-geral-declara-o-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-um-direito-humano>>. Acesso em 27.08.2016.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DE SÃO PAULO (SABESP). **Institucional**. Disponível em: <<http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=505>>. Acesso em 10.08.2016.

E. SWYNGEDOUW, **Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

GARCIA, Maria. **Desobediência civil: direito fundamental**. 2. Ed. São Paulo: RT, 2004.

GLOBAL CORRUPTION REPORT. **Corruption in the water sector**. Cambridge University Press, 2008.

MARTINS, Maria Lucimar Pereira. **O exercício da participação popular e controle social** um estudo a partir das pré-conferências municipais de assistência social de Londrina.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Proposta de Plano. Brasília. 2011. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/Proposta_Plansab_11-08-01.pdf>. Acesso em 19.08.2016.

OECD - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Economic Survey of Brazil**. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/economic-survey-brazil.htm>>. Acessado em 13.10.2015.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de; BROCHI, Dalto Favero; GRAVINA, Carlos Roberto. **Regulação do Saneamento Básico: 5 anos de experiência da Ares-PCJ**. São Paulo: Idea. 2016.

PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/>. Acesso em 13.08.2016

RUBIO, David Sánchez. **Derechos humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad**: uma mirada parcial y situada.

ZINNBAUER, D.; DOBSON, R. **Global corruption report 2008**: Corruption in the water sector. 2008. Disponível em: <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2008_corruption_in_the_water_sector>. Acesso em 21.08.2016.