

# **O CONCEITO JURÍDICO DE DESENVOLVIMENTO NA LEI DE DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO: A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO ATRAVÉS DO CONTROLE SOCIAL**

**Daniel Henrique de Sousa Lyra<sup>1</sup>**

**Vladimir da Rocha França<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

O significado do termo desenvolvimento é de difícil compreensão, ante o seu abstratismo, e esteve tradicionalmente ligado à Economia. Atualmente há outros fatores que influenciam a sua tradução, como questões ligadas aos direitos sociais, melhoria de condições de vida.

Tais descobertas são essenciais, pois a Constituição de 1988 dá ao termo alguns sentidos distintos. No total são quarenta e sete aparições, sendo que destas, onze são sobre educação, enquanto oito acerca da economia.

Desvendar as particularidades do desenvolvimento no campo do direito de acesso à água é essencial para a compreensão no novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil, que prevê mecanismos populares (dentre eles o controle social) de desenvolvimento dos serviços, cujo ápice é a universalização do acesso.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Saneamento Básico. Controle Social. Universalização.

## **INTRODUÇÃO**

O termo desenvolvimento apresenta um abstratismo em seu significado, de critérios analíticos extremamente subjetivos. Sendo assim, a busca por um significado jurídico para a palavra desenvolvimento tem ocupado cada vez mais a doutrina brasileira, principalmente quando se analisa o direito sob o aspecto econômico.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito - UFRN. Especialista em Ciências Criminais - IBCCrim/Unipê. Especialista em Direito Constitucional - Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito - UFPB. Assessor Jurídico da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte. Professor, Coordenador da Pós-Graduação e Membro do Colegiado do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, Natal-RN. Professor da UnP. Membro da Câmara Técnica Jurídica da AESBE.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP. Mestre em Direito Público pela UFPE. Bacharel em Direito pela UFRN. Advogado e Consultor na área do Direito Administrativo. Professor Adjunto III do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, Natal-RN.

Como norte para o estudo do desenvolvimento, faz-se necessária uma interdisciplinariedade, eis que o termo pode ser estudado pela Economia, Sociologia, História, Direito, dentre outros.

Tal necessidade é oriunda justamente da proximidade entre a ciência jurídica e a Economia, notadamente após a Segunda Guerra Mundial, quando os direitos econômicos entraram no rol dos direitos fundamentais, sendo aqueles de segunda geração, quando o Estado passa a atuar, em conjunto com os particulares, na Economia.

Em virtude desta relação que se estabeleceu entre a Economia e o Direito, o termo desenvolvimento sempre esteve atrelado ao crescimento econômico, ao progresso capitalista. No entanto, não é mais este conceito que vem prevalecendo atualmente, pois não se pode fechar os olhos para as questões sociais, tais como a saúde, a educação, o saneamento básico. Enfim, não se pode ignorar o desenvolvimento como uma melhoria nas condições de vida das pessoas.

Como se pode perceber, a noção de desenvolvimento muda consideravelmente de acordo com o momento histórico vivido por uma sociedade. Sendo assim, esteve sempre relacionado ao crescimento econômico, visualizado a partir da ação da burguesia, sem a intervenção estatal. Quando da alteração deste cenário, a auto-regulação deu azo ao interesse do Estado para com a Economia, não ficando apenas como um coadjuvante.

E a relação do desenvolvimento com a Constituição de 1988 é forte. Daí a necessidade de se buscar significados mais práticos e concretos, de modo a interpretação do texto constitucional representar uma eficaz concretização de direitos, como no caso do desenvolvimento sustentável (desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações), onde a Carta Cidadã o define, sem explicar o termo objeto da presente discussão.

Finalmente, desvendar as particularidades do desenvolvimento no campo do direito de acesso à água é essencial para a compreensão no novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil. Até porque a própria Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico prevê mecanismos populares (dentre eles o controle social) de desenvolvimento dos serviços, cujo ápice é a universalização do acesso.

Não faltam, portanto, motivos para o deslinde do conceito jurídico de desenvolvimento.

## **2. DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO**

Quando se observa o conceito de desenvolvimento, se tem a aparente idéia de que só é desenvolvido quem um dia já foi carente daquele. No entanto, o subdesenvolvimento é “um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 2000. p. 189). Não há a obrigatoriedade de passar pela etapa do subdesenvolvimento para se chegar ao desenvolvimento.

O que se indaga é: como se alcança um alto grau? Com o crescimento econômico ou social? Eis a dúvida que a doutrina possui, e tenta responder sob as mais diversas óticas.

### **2.1. Desenvolvimento sob o aspecto econômico**

Em virtude da intensa mutação social, as pretensões do Estado se diferenciam de acordo com o momento, pois “o desenvolvimento é um fenômeno com dimensão histórica: cada economia enfrenta problemas que lhe são específicos” (BERCOVICI, 2005. p. 37).

Assim, com a influência do Capitalismo, o desenvolvimento esteve sempre atrelado ao crescimento econômico, ao progresso capitalista. Até porque tomando pelo conceito literal, desenvolvimento significa crescimento, progresso, avanço. É o andar para frente, sem regressão, sem atrasos.

Nesta senda, tem-se a bandeira brasileira, símbolo da República Federativa do Brasil segundo o art. 13,§ 1º, da Constituição de 1988, onde se está escrito o lema “Ordem e Progresso”, típico do Positivismo de Auguste Comte: "O Amor por princípio e a Ordem por

base; o Progresso por fim". Não haveria, portanto, desenvolvimento sem ordem. É a ideologia desenvolvimentista. Trata-se de uma interpretação literal. Portanto, pobre.

Para Celso Furtado (FURTADO, 1997. p. 201), deve haver uma reunião de vários fatores para a efetivação do desenvolvimento, entre eles estão relacionados ao ambiente institucional, à segurança jurídica e à correspondente taxa de desemprego, quais sejam: crescimento mais que proporcional do setor avançado; e a estabilidade ou aumento da proporção de mão-de-obra empregada no setor avançado.

## **2.2. Desenvolvimento sob o aspecto social e político**

Conhecida a noção de desenvolvimento sob o foco econômico, percebe-se que não é mais esta a idéia adequada. Como se sabe, a partir do período pós Segunda Guerra Mundial, o interesse estatal pela Economia começou a se tornar realidade, o que veio a ser classificado como um direito fundamental de segunda geração, em conjunto com os sociais e culturais. Desta forma, quando da idéia de auto-regulação “o desenvolvimento foi de então em diante alavancado por um mercado politicamente regulado, ou seja, pela iniciativa conjunta do Estado e do mercado” (HEIDMAN, 2009. p. 21), o chamado mito do desenvolvimento.

“Primeiro, o desenvolvimento não pode ser só econômico, ele tem que ser social e político ao mesmo tempo” (BATISTA JUNIOR, 1997. p. 352). Para Paulo Nogueira Batista Júnior, para que se tenha um conceito mais completo de desenvolvimento, faz-se necessário a inclusão do crescimento, democracia, justiça social e da autonomia nacional.

Portanto, crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento, pois o crescimento sem desenvolvimento é aquele que ocorre com a modernização, sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais (BERCOVICI, 2005). Para Celso Furtado (FURTADO, 2000. p. 91), o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a.

Segundo Oswaldo Agripino Castro Jr, é imprescindível o reconhecimento de uma dimensão qualitativa do desenvolvimento, pois este “compreende mais do que considerações

materialistas, econômicas ou quantitativas, é mais do que mera acumulação de capital” (CASTRO JR, 2006).

Para o mesmo autor “o crescimento econômico pode ocorrer espontaneamente pela interação das forças do mercado, mas o desenvolvimento social é fruto de uma ação política deliberada” (CASTRO Jr., 2006), sendo que hoje “ninguém confunde aumento da produção com melhoria do bem-estar social”. Este conceito social também é seguido pelo Supremo Tribunal Federal (STF. Pet 3388 / RR - RORAIMA PETIÇÃO Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 19/03/2009. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Consoante Celso Furtado, “o conceito de desenvolvimento surgiu com a idéia de progresso, ou seja, de enriquecimento da nação, conforme o título do livro de Adam Smith, fundador da Ciência Econômica. O pensamento clássico, tanto na linha liberal como na marxista, via no aumento da produção a chave para a melhoria do bem-estar social, e a tendência foi de assimilar o progresso ao produtivismo” (FURTADO, 1997. p. 64).

O desenvolvimento só pode ocorrer de fato com as transformações das estruturas sociais, com o amadurecimento do senso crítico comum.

O desenvolvimento chamado de social, portanto, representa a melhoria dos índices que demonstram as condições mais gerais da existência humana, trazendo dignidade, saúde, trabalho, educação e habitação, todas de forma sustentável. E tais índices são medidos através do Índice de Desenvolvimento Social (IDS), que é uma variante do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), constituindo uma bateria de indicadores sociais que vão da mortalidade infantil ao exercício das liberdades cívicas.

### **3. DESENVOLVIMENTO COM UM DIREITO HUMANO**

Direito humano é todo aquele direito inerente ao ser humano, previsto nas normas de direito internacional. No presente caso, o desenvolvimento é por demais tratado pela Resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, a qual proclama a Declaração

sobre o Direito ao Desenvolvimento. Tecnicamente é, portanto, um direito humano, muito embora muitos países do ocidente optaram pela abstenção, tendo os Estados Unidos votado contra.

Tal declaração o adjetiva de inalienável, mencionando que todos estão habilitados a participar do processo de desenvolvimento, em todas as suas esferas: econômica, social, cultural e política. Assim, todos devem contribuir para e desfrutar do desenvolvimento, para a realização plena dos demais direitos e liberdades fundamentais.

Clarividente a posição de universalismo, em vez do individualismo capitalista liberal. Tal conclusão é por demais percebida quando a Declaração afirma que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”. Ou seja, a idéia de crescimento econômico puro é ultrapassada com a concepção de melhoria das condições da vida humana digna, sendo esta de responsabilidade de todos, inclusive do Estado, que deve “formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos”.

Uma de suas idéias centrais é a colaboração de todos os Estados para o desenvolvimento, notadamente daqueles considerados mais frágeis.

Para que o desenvolvimento possa se concretizar deve haver a operacionalização de políticas públicas. Por isto, em seu artigo 8º, a Declaração determina que os Estados devem assegurar “igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda”, estimulando a participação popular neste processo.

No mesmo sentido, o Art. 10 da Declaração e Programa de Ação de Viena, em 1993, a qual reafirma a primeira Declaração, mencionando que “a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos”

#### **4. DESENVOLVIMENTO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Direitos fundamentais são aqueles inerentes ao ser humano, positivados em uma Constituição.

Quando se fala em país desenvolvido, a idéia correta é a de que neste lugar há o respeito aos direitos fundamentais e as pessoas possuem uma qualidade de vida digna. Os que estão em desenvolvimento são os que buscam este ápice de crescimento, enquanto os subdesenvolvidos estão bem aquém do entendido como ideal.

Segundo Calixto Salomão Filho (SALOMÃO FILHO, 2002), a extrema concentração de poder econômico é característica comum a quase todos os países subdesenvolvidos, e limita a habilidade da sociedade para mudar e crescer e a expressão das preferências. Limita a mudança, já que esta é impossível sem os objetivos que a sociedade como um todo deseja perseguir e o conhecimento dos problemas. Limita o crescimento porque a existência de centros propulsores de desenvolvimento baseados na demanda não é compatível com a concentração do conhecimento econômico

Ora, uma sociedade onde não há a participação do povo, seja social ou economicamente, não há igualmente desenvolvimento. Esta colaboração de todos passa, obrigatoriamente, por uma participação crítica da população.

Para Paulo Freire, “é preciso aumentar o grau de consciência (do povo) dos problemas de seu tempo e de seu espaço. É (preciso) dar-lhe uma ideologia do desenvolvimento” (FREIRE, 1959. p. 28). Portanto o desenvolvimento somente existirá quando houver a educação das massas, de modo a proporcionar uma participação crítica da população, do desenvolvimento social.

#### **5. DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

Um outro aspecto importante a ser debatido acerca do desenvolvimento é a sua relação

intrínseca com a liberdade. E tal idéia é bem explicitada por Amartya Sen, em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”. Segundo este autor, “a privação da liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade” (SEN, 2000. p. 23). Ou seja, privar uma pessoa de liberdade econômica desencadeia na carência no usufruto de outras liberdades.

O autor indiano quebra o paradigma do conceito de desenvolvimento tradicional, trazendo a lume a opinião de que para que se tenha desenvolvimento, deve haver o desfrute das liberdades humanas, de modo que o alvo nas liberdades do homem difere das óticas mais limitadas de desenvolvimento, como as que indicam “desenvolvimento com crescimento do produto nacional bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social” (SEN, 2000. p. 17).

As idéias tradicionais, desta forma, contribuem com a conceituação de desenvolvimento, mas são limitadas, pois dependem de outras influências, pois “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000. p. 18).

Para Amartya Sen, a liberdade é essencial para o processo de desenvolvimento, pois há progresso quando se aumenta a liberdade das pessoas (razão avaliatória), e o desenvolvimento se realiza com a condição livre das pessoas (razão de eficácia). Além de fins, as liberdades são meios do desenvolvimento.

A idéia é a de que se deve ser uma vida de qualidade, boa, feliz. “A questão não é a possibilidade de viver para sempre, (...) mas a possibilidade de viver realmente bastante tempo (...) e de levar uma vida boa enquanto ela durar” (SEN, 2000. p. 28). E quando se tem uma melhor qualidade de vida, conjugando com o censo crítico populacional, as pessoas passam a ser um dos atores do processo de desenvolvimento, de modo que “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento” (SEN, 2000. p. 33).

## **6. DIREITO E DESENVOLVIMENTO**

O direito, como expressão de valores sociais, produto da realidade social, através da própria existência e da sua efetividade pelas Cortes e sistemas de resolução de conflitos, é considerado importante instrumento de desenvolvimento econômico e social.

Já se trabalha na academia, inclusive, com a disciplina Direito e Desenvolvimento, ramo do conhecimento que objetiva, através da pesquisa transdisciplinar teórica e empírica, e da análise quantitativa e qualitativa, estudar a relação do direito e do aperfeiçoamento da cultura jurídica. No mesmo tom, deve haver uma mudança na postura dos operadores que atuam no sistema judicial voltada para a efetividade do desenvolvimento.

E o instrumento maior para a busca de sua fonte é a Constituição Federal de 1988, e quando se fala em saneamento básico é a Lei 11.445/2007.

### **6.1. Desenvolvimento na Constituição de 1988**

Mas é na atual Constituição brasileira que se pode vislumbrar a importância do desenvolvimento nas tratativas jurídicas. O termo é citado trinta e nove vezes no texto constitucional, e oito no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No total são quarenta e sete aparições, sendo que destas, onze são sobre educação, enquanto oito acerca da economia, demonstrando, estatisticamente, que a prevalência do sentido do desenvolvimento na Constituição não é no aspecto de crescimento econômico, mas de melhoria de direitos sociais. Sim, pois somente 17% das citações da palavra desenvolvimento são relativos à seara econômica.

À título de uma maior investigação, faz-se mister analisar, mesmo que superficialmente, todas as menções ao desenvolvimento na Constituição de 1988, a começar com o preâmbulo.

O preâmbulo da Constituição é uma forma de se anunciar a sua chegada, dar uma

orientação preliminar. E nesta Lei, o desenvolvimento é algo que deve ser assegurado quando da instituição de um Estado Democrático (quando da criação da Constituição da República Federativa do Brasil), sendo um valor supremo da sociedade brasileira. O desenvolvimento é um valor equiparado à justiça, à igualdade, ao bem-estar, à liberdade, pelo preâmbulo (independentemente da existência de sua força normativa). Ou seja, todos estes valores são a razão constitucional, e conseqüentemente, o desenvolvimento é um dos nortes da Carta Maior brasileira. Portanto é algo a ser buscado, seguido, utilizado como base de sustentação, de interpretação, de argumentação. O constituinte quis o desenvolvimento como algo essencial para o funcionamento de uma sociedade.

No mesmo sentido, o desenvolvimento é tratado no art. 3º, II, (dentro dos princípios fundamentais) e desta feita como um objetivo fundamental da República do Brasil, ou seja, o seu querer, a sua vontade. O que a República brasileira quer? Garantir o desenvolvimento nacional, enfim, em toda a extensão de seu território. É por isto, por exemplo, que quando se fala de repartição de receitas, de tributos, de *royalties* de petróleo, deve-se interpretar no sentido de distribuição para todos os entes da federação, de modo a proporcionar um crescimento dos mesmos em todos os sentidos. Se este é o seu desejo, este valor deve ser um sustentáculo da hermenêutica constitucional, pois se deve respeitar a vontade da Constituição.

O desenvolvimento é citado em duas oportunidades no art. 5º, que trata de direitos e garantias fundamentais, portanto uma cláusula pétrea, que impossibilita emenda constitucional. No inciso XXVI, o desenvolvimento é relacionado a asseguarção de meios de financiamento de atividades produtivas nas pequenas propriedades rurais. Portanto, desenvolvimento atrelado a um direito fundamental de primeira geração: a propriedade, que é um direito civil, típico da fase liberal do constitucionalismo.

Mais adiante, o mesmo dispositivo, em seu inciso XXIX, trata da socialização de direitos autorais, que também se referem à propriedade, desta feita, imaterial. Ou seja, estes direitos não são de privilégio absoluto de seus detentores iniciais, pois se tem em jogo o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do Brasil como um todo. Desta forma, objetiva-se a garantia de um crescimento de tecnologia, dos estudos científicos, e da economia.

No Título III da Constituição, que trata de normas constitucionais atinentes à

organização do Estado (constitucionalismo material puro), o desenvolvimento é tratado em diversas passagens. A primeira delas é no art. 21, que compõe os dispositivos que normatizam as competências da União. No inciso IX, a Carta Maior estabelece que à União compete a feitura de planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, bem como a sua execução prática. Vê-se que o desenvolvimento aqui está atrelado aos direitos sociais e econômicos, ambos direitos de segunda geração. Tem-se um dispositivo típico de dirigismo constitucional. No mesmo raciocínio, o inciso XX do mesmo artigo menciona que é de competência da União legislar regras gerais sobre desenvolvimento urbano, incluindo o saneamento básico. Portanto, à União cabe normatizar o crescimento das cidades, garantindo a existência de infra-estruturas básicas e essenciais para um desenvolvimento sustentável, uma cidade sustentável. E a habitação, o saneamento básico e os transportes públicos fazem parte deste planejamento urbano.

A segunda delas está no art. 23, em seu único parágrafo, quando trata da competência legislativa comum entre os entes da Federação. Visando equilibrar o desenvolvimento e bem-estar nacional, seguindo o mesmo pensamento do art. 3º, II, da CF (objetivo fundamental da República), através de leis complementares que fixam normas para a cooperação entre os entes federados. Nesta senda, o desenvolvimento é contextualizado com o bem-estar social, igualmente no âmbito de direitos fundamentais de segunda geração, não estando obrigatoriamente fixado às questões econômicas. O Federalismo cooperativo é, sem dúvida, uma solução conciliadora para os embates competenciais. Aliás, o espírito conciliador é um artifício que vem sendo bastante lembrado no Brasil, notadamente no Poder Judiciário.

No Capítulo VI, que trata da intervenção, o desenvolvimento é relacionado com os direitos à educação e à saúde. Tem-se uma possibilidade de intervenção federal nos Estados e Distrito Federal para assegurar o respeito a princípios constitucionais, como no caso de aplicação de parcela da receita oriunda de transferências de impostos estaduais, para o desenvolvimento do ensino e de serviços públicos de saúde. A fim de garantir o desenvolvimento destes direitos sociais, e considerando que é um dos objetivos da República, a Constituição permite a intromissão de um ente federativo e outro, demonstrando que esta medida excepcional e violenta não desrespeita o Pacto Federativo, pois tem o objetivo de assegurar o desenvolvimento de direitos fundamentais.

No mesmo tom, o art. 35, que compõe o acima referido Capítulo, prevê as

possibilidades excepcionais de intervenção estadual nos Municípios e intervenção federal nos Territórios, para garantir o desenvolvimento dos mesmos direitos essenciais constantes no art. 34 da Constituição.

No art. 39, § 7º, a Constituição dispõe acerca dos servidores públicos, sendo que o desenvolvimento está ligado à programas de qualidade do próprio desenvolvimento do serviço público. Desenvolvimento como crescimento funcional, de valorização das atividades dos servidores públicos.

Mais adiante, a Carta Magna, em seu Título IV, quando normatiza a organização dos poderes (constitucionalismo material), coloca o desenvolvimento como um fator de redução de desigualdade, de modo que se possa haver o desenvolvimento geoeconômico e social. Note-se que mais uma se equipara o crescimento econômico ao social, demonstrando que o conceito moderno de desenvolvimento não se limita à questões econômicas. Em igual diapasão, o § 1º do mesmo dispositivo menciona que uma lei complementar poderá tratar de condições para integrar as regiões em desenvolvimento e organismos regionais que visem planos de desenvolvimento econômico e social, o que na verdade é objetivo da República Federativa do Brasil.

O art. 48 destaca que uma das competências do Congresso Nacional é dispor sobre planos e programas de desenvolvimento, sejam eles nacionais, regionais ou setoriais. De igual modo no art. 58 existe a previsão de competência de comissões no mesmo Congresso Nacional, para apreciar e emitir parecer acerca de programas de obras e dos planos mencionados no art. 48. Percebe-se que a Constituição brasileira é deveras prolixa, uma vez que a maioria das situações poderiam ser resumidas no art. 3º, II, já que o desenvolvimento nacional é um objetivo brasileiro. Desta feita, alguns trechos são completamente desnecessários.

A partir do art. 91, a Constituição trata do Conselho de Defesa Nacional, e destaca que uma de suas competências é a de acompanhar o desenvolvimento de ações que garantam a independência nacional e a defesa do Estado de democracia, o que dá uma idéia de criação de iniciativas, feitura de programas ou planos para garantir tais essências constitucionais. Aqui não se tem uma denotação de crescimento como nos anteriores pontos.

A seguir, no art. 151, quando a Constituição começa a tratar acerca da tributação e orçamento, o desenvolvimento aparece no sentido sócio-econômico, quando da criação de incentivos fiscais para o equilíbrio das diferentes regiões brasileiras. No mesmo sentido, o art. 159, I, c, trata de desenvolvimento nacional, quando da divisão de repasse de tributos federais aos outros entes, assim como o art. 163, VII.

Ainda na questão tributária, a Constituição traz em seu art. 167, IV, que é vedado a vinculação de receitas oriundas de impostos, salvo, dentre outros casos, para manutenção do desenvolvimento do ensino, numa clarividente ligação com o direito à educação.

O art. 174, CF, tratando da ordem econômica e financeira, liga o desenvolvimento ao equilíbrio nacional, respeitando os planos de desenvolvimento. No mesmo sentido, e com o mesmo propósito, o art. 180 liga o desenvolvimento social e econômico ao turismo, de modo a promover o equilíbrio nacional.

No art. 182 e seu parágrafo primeiro, a Carta Magna contextualiza o desenvolvimento dentro do urbanismo, para garantir as funções sociais da cidade e bem-estar dos habitantes, além de citar o Plano Diretor como instrumento para tal.

O desenvolvimento ainda é citado no art. 192, no tocante ao sistema financeiro, que deve servir para o interesse nacional, bem como no art. 200, pertinente ao sistema único de saúde, que dentre outras competências está a de atuar no desenvolvimento científico e tecnológico. Ainda nos direitos sociais, o constituinte originário, no art. 205, colocou o desenvolvimento da pessoa como objetivo da educação, e o art. 212 traz os percentuais mínimos de aplicação no desenvolvimento do ensino por parte dos entes federados, assim como o art. 214, que fala do plano nacional de educação.

Já no art. 215, § 3º, há a menção do desenvolvimento cultural através de Plano Nacional de Cultura. O art. 218 trata do incentivo estatal ao desenvolvimento científico, com o § 2º rezando acerca do desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, através da pesquisa tecnológica.

O dispositivo 219 menciona a viabilização do desenvolvimento cultural e econômico através do mercado interno. Diferentemente, no art. 227, § 3º, V, o desenvolvimento é

intimista, ligado à pessoa como indivíduo quando das medidas privativas de liberdade. Por fim, já nas disposições gerais, o art. 229, § 1º relatam o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

Nos atos de disposições constitucionais transitórias, o desenvolvimento é citado: no art. 34, § 11 (Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste); art. 60, *caput*, I e VIII, § 2º e 3º (desenvolvimento da educação básica); art. 63 (desenvolvimento de atribuições de comissões); 76, § 3º (desenvolvimento do ensino).

## **6.2. Desenvolvimento na Lei de Saneamento Básico**

Para Amartya Sen (SEN, 2000. p. 29), “muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura”.

Na Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, também se pode vislumbrar a importância do desenvolvimento no mundo jurídico. O termo é citado quatorze vezes no texto legal, sendo que destas, três são sobre urbanismo, duas sobre meio ambiente, uma sobre direito social, duas sobre ciência e tecnologia, uma sobre desigualdade nacional, três sobre o serviço público de saneamento básico, enquanto apenas uma vez acerca da economia, demonstrando, estatisticamente, que a prevalência do sentido do desenvolvimento na LDNSB não é no aspecto de crescimento econômico, mas de melhoria de direitos sociais. Sim, pois somente 7% das citações da palavra desenvolvimento são relativos à seara econômica.

À guisa de uma maior investigação, como no texto constitucional, faz-se mister a análise, mesmo que superficialmente, de todas as menções ao desenvolvimento na LDNSB.

Logo em seu início, a referida Lei traz, no art. 2º, o rol dos princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico (como o abastecimento de água), dentre os quais a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, que considera, não à toa, “de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o

saneamento básico seja fator determinante” (art. 2º, VI).

Ou seja, os serviços de saneamento básico devem estar em sintonia com políticas públicas diversas, com destaque para as de desenvolvimento urbano e regional, no sentido de que tal articulação contribua para a melhoria das condições vitais das pessoas. Vale recordar que as políticas de desenvolvimento urbano também são mencionadas na Constituição Federal, em seu art. 182, quando cita o Plano Diretor Municipal como instrumento básico, para, segundo o *caput* “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Em outras palavras: o Plano Diretor preenche uma necessidade de articulação entre os serviços de saneamento básico e o desenvolvimento urbano, pois visa uma ordem das funções sociais da cidade e proporciona a melhoria das condições de vida de seus habitantes.

Neste mesmo sentido, o art. 48, VI da Lei n 11.445/2007, quando diz que se trata de uma diretriz a ser seguida pela União quando do estabelecimento de sua política de saneamento básico a colaboração para o desenvolvimento urbano e regional. Portanto, o mesmo sentido do art. 2º, VI, da mesma lei, revelando-se um conteúdo repetitivo, já que é ao mesmo tempo um princípio fundamental do serviço de saneamento básico como uma diretriz a ser seguida.

Como se não bastassem as informações retromencionadas pela Lei, o parágrafo único do mesmo art. 48, diz que as políticas e ações de desenvolvimento urbano e regional da União (e novamente considera ser de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida) devem considerar a necessária articulação com o saneamento básico, inovando (em relação ao inciso VI) apenas quando inclui o financiamento federal como uma ação ou política importante. Não se pode negar que sim, pois da União certamente vem a maioria dos recursos destinados à melhoria do saneamento básico em todo o país. Sendo assim, vê-se que a técnica legislativa empregada foi um tanto quanto inocente. No entanto, tal inocência reforça ainda mais a idéia, o que acaba sendo favorável às interpretações em prol do desenvolvimento urbano e regional.

Ainda no art. 48, a LDNSB traz como diretriz a ser observada pela União, quando da feitura de sua política de saneamento básico, a aplicação de recursos federais na promoção do

desenvolvimento sustentável. Um exemplo concreto é a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, do Ministério do Meio Ambiente.

O art. 49, X, também relaciona o desenvolvimento ao meio ambiente, quando estabelece ser um objetivo da Política Federal de Saneamento Básico minimizar os impactos ambientais quando da implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico, a fim de proteger o meio ambiente, o solo e a saúde. Desenvolver no sentido de elaboração, feitura, planejamento.

Continuando a falar das diretrizes federais de sua política de saneamento básico, o art. 48, IV, revela a importância de utilização de indicadores de desenvolvimento social para implementar e avaliar ações de saneamento básico. Enfim, quando a União elabora uma política pública de saneamento básico, deve se basear no IDS, que como já dito, é uma variante do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Um exemplo é o Projeto Alvorada<sup>3</sup>, criado em 2000 pela Presidência da República. Para que um Município possa ser incluído, tem-se como critério básico possuir IDH inferior a 0,5, conforme metodologia adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

O inciso V do art. 48 não menciona o desenvolvimento, mas enumera como uma outra diretriz federal a melhoria da qualidade de vida, ou em outras palavras, o desenvolvimento, segundo conceito mais moderno.

Um outro sentido para desenvolvimento trazido pela Lei é com relação à ciência e tecnologia. No art. 48, VIII, tem-se uma diretriz federal que é o fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico para o saneamento básico, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O mesmo texto é trazido pelo art. 49, IX, quando da enumeração dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico.

O mesmo art. 49 traz um outro objetivo da PFSB: contribuir para o desenvolvimento nacional, nos moldes do art. 3º, II, tratando-se de um princípio fundamental da República. Ora, se o desenvolvimento nacional é uma pretensão essencial da República Federativa do Brasil, não seria diferente para uma Política Federal de Saneamento Básico. Mais uma vez o

---

<sup>3</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-concluidos-projeto-alvorada>. Acesso em 19 de julho de 2010.

legislador torna-se repetitivo pela falta de técnica.

O último objetivo da PFSB, que indica o desenvolvimento, está no inciso VIII do art. 49, que é a promoção de desenvolvimento institucional (mudanças qualitativas de gestão) do saneamento básico, trazendo unidade das ações e do desenvolvimento da organização, gerência, finanças (dentre outras). Um exemplo é o Pró-Saneamento<sup>4</sup> (Programa de Atendimento em Saneamento) que possui uma modalidade Desenvolvimento Institucional. O § 6º do art. 50 também faz menção ao desenvolvimento institucional, destacando o operador de serviços de saneamento básico. Confirmando a sua essencialidade, a Lei faz uma ressalva à exigências para alocações de recursos públicos federais, retirando a condicionante de desempenho de gestão do prestador para a destinação daqueles recursos para programas de desenvolvimento institucional.

Por fim, a LDNSB, em seu art. 52, II, menciona que a União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, elaborará planos regionais de saneamento básico, beneficiando regiões integradas de desenvolvimento econômico. Eis o único instante em que a Lei trata o desenvolvimento em seu caráter econômico. A Lei exige uma integração entre os entes federados, em uma clara alusão ao federalismo cooperativo. São as conhecidas RIDES, que são Regiões Metropolitanas que se situam em mais de uma unidade federativa (Exemplo: Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina e Juazeiro, instituída pela Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001).

## CONCLUSÃO

Investigados os diversos significados da palavra desenvolvimento, tem-se que modernamente o mesmo não é mais visto como sinônimo de crescimento econômico, já que pode ser utilizado para subsidiar outras ciências.

---

<sup>4</sup> Segundo o Ministério do Trabalho ([http://www.mte.gov.br/fgts/produtos\\_prosaneamento.asp](http://www.mte.gov.br/fgts/produtos_prosaneamento.asp). Acesso em 19 de julho de 2010), o Pró-saneamento tem como objetivo apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria das condições de vida da população de menor renda, através de empreendimentos destinados aumento da cobertura de água, drenagem urbana, tratamento e disposição de resíduos sólidos, destinado a um público alvo com renda de até 12 salários mínimos.

Nos dias presentes, de um Estado Regulador, a Economia não está mais nas mãos apenas dos particulares nem tampouco do Estado, pois há um equilíbrio. E o desenvolvimento passa a ter outras facetas, com destaque para a alusão aos direitos sociais.

Tal constatação se dá com uma leitura da Constituição Federal de 1988, onde se chega a uma conclusão de que o termo desenvolvimento na grande maioria das oportunidades não está atrelado à Economia.

Outros pontos são importantes: para se atingir o desenvolvimento não necessariamente se inicia com o subdesenvolvimento; a visão correta do desenvolvimento é a qualitativa, não a quantitativa; atrelá-lo à seara econômica é importante, mas não o suficiente; é um direito humano, reconhecido por normas internacionais, tendo como sujeito central a pessoa humana, devendo ser estimulada a participação popular crítica, para que todos tenham acesso às políticas e serviços públicos; desenvolvido é o país onde se respeita e são garantidos/concretizados os direitos fundamentais; sem liberdade não há desenvolvimento; o Direito e Desenvolvimento deve ser melhor trabalhado na academia, para que se tenha a consolidação de um censo crítico formador de opinião; na Constituição, o desenvolvimento é equiparado a um valor, um princípio fundamental, atrelado à direitos fundamentais, inclusive os sociais.

E dentre outras discussões, o desenvolvimento está ligado ao serviço público de saneamento básico. A Lei 11.445 de 2007 traz as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Este é dividido em quatro serviços: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais.

Apenas em uma oportunidade é o desenvolvimento relacionado com aspecto econômicos, comprovando que aquela tendência é ultrapassada. É um princípio fundamental do saneamento básico, ligado à temas como urbanismo, saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia, eficiência administrativa.

Ora, se a pessoa humana é o centro do desenvolvimento, tendo obrigação de participação para alcançá-lo; se o Estado deve garantir o acesso às políticas e serviços públicos a todos para o atingimento do desenvolvimento; se um país desenvolvido é aquele

onde há o respeito dos direitos fundamentais; e considerando que o acesso à água é um direito natural, equiparado à saúde, ao meio ambiente, à moradia, e sobretudo à vida, sob os olhares da dignidade da pessoa humana; tem-se que o Brasil somente será desenvolvido, no tocante ao saneamento básico, quando houver a universalização do acesso, o que é bastante óbvio.

Na Lei 11.445/2007, a universalização é inclusive um princípio fundamental do saneamento básico (art. 2º, I), e uma das formas da “pessoa humana” colaborar com o desenvolvimento é o controle social (conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, Art. 3º, IV, da Lei 11.445/2007), igualmente um princípio fundamental (art. 2º, X), que é exercido nas audiências e consultas públicas (art. 11, IV), participações em órgãos colegiados (art. 47).

Não obstante, alguns aspectos são inibidores deste alcance do desenvolvimento: indefinição da titularidade dos serviços; falta de recursos públicos destinados ao investimento; modicidade dos preços e tarifas sociais *versus* altos custos de operação, manutenção e investimento; impopularidade da feitura das obras de saneamento; dentre outras.

Todos estes obstáculos devem ser ultrapassados, e o controle social é um instrumento importante de cobrança aos poderes públicos. Quando houver o acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, haverá o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

BATISTA JR. Paulo Nogueira. In BIDERMAN, Ciro et al. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma Leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

CASTRO Jr., Oswaldo Agripino. **Breves considerações sobre o direito e desenvolvimento e sua relevância para a consolidação da justiça social e da cidadania no Brasil**. PPGD UFRN, 2006. mimeo

FREIRE, Paulo. **Educação e atualidade brasileira**. Recife: Universidade de Recife, 1959.

FURTADO, Celso. In: BIDERMAN, Ciro et al. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HEIDMAN, Francisco G; SALM, José Francisco (Org). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.