



## XII SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE

### **O CONCEITO JURÍDICO DE DESENVOLVIMENTO NA LEI DE DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO: A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À ÁGUA**

*Daniel Henrique de Sousa Lyra <sup>1</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. Questões como o subdesenvolvimento, e uma visão econômica, social, política, são fundamentais para melhor entender a praticidade e a importância de se chegar a um melhor conceito. No mesmo sentido, a ligação do desenvolvimento como um direito humano e com os direitos fundamentais, auxiliam igualmente na tarefa de explicar o desenvolvimento sob o enfoque jurídico. Tais descobertas são essenciais, pois a Constituição de 1988 dá ao termo alguns sentidos distintos. 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.

**ABSTRACT**– The meaning of the term development is difficult to understand, because is so abstract, and was traditionally associated with economics. Currently there are other factors that influence the translation, as issues related to social rights, improvement of living conditions. Issues such as underdevelopment, and economic vision, social, political, are essential to better understand the practicality and importance of reaching a better concept. Likewise, the binding of development as a human right and fundamental right, also assist in the task of explaining the development in the legal approach. Unravel the peculiarities of development in the field of the right

---

1) Mestre em Direito – UFRN. Especialista em Ciências Criminais – IBCCRIM. Especialista em Direito Constitucional – Universidade Estácio de Sá. MBA em Gestão Estratégica – Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito do Saneamento (em andamento) – IDP. Membro da Câmara Técnica Jurídica da AESBE. Assessor Jurídico da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte. Professor do Curso de Direito da Faculdade Estácio de Natal. Rua Sargento Ovídio, 117, ap 400, Barro Vermelho, Natal-RN, CEP 59022-090. Fone 084 88727371. E-mail: lyradhs@hotmail.com

of access to water is essential to understanding the new regulatory framework of basic sanitation in Brazil , which provides popular mechanisms ( among them social control ) development services , whose apex is the universal access .

**Palavras-Chave** – Desenvolvimento. Saneamento Básico. Acesso à água.

## 1. 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.

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, como o aspecto econômico, o aspecto social e político.

Igualmente como 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 Assembleia 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.

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”

Há também a sua análise em consonância com os direitos fundamentais, que 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.

### **3. 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.

#### **3.1. 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.

### 3.2. 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, 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 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 (Programa de Atendimento em Saneamento) que possui uma modalidade Desenvolvimento Institucional. Segundo o Ministério do Trabalho, 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.

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).

#### 4. 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.

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 trabalhada 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 aspectos econômicos, comprovando que aquela tendência é ultrapassada. É um princípio fundamental do saneamento básico, ligado a 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.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.