

## **Acesso a serviços públicos: subsídios à racionalidade administrativa aplicada no espaço rural**

### **Access to public services: support for administrative rationality applied to rural areas**

**Valéria Villa Verde Reveles Pereira \***  
**Lenita Maria Marques \*\***  
**Andrea Cristina Martins \*\*\***

**Resumo:** Os princípios fundamentais do direito Constitucional são tomados como referência para a discussão da racionalidade administrativa no espaço rural. O artigo analisa a relação entre municípios e o acesso aos serviços públicos. Evidencia desigualdades estruturais em espaços rurais e enfatiza o problema da infraestrutura viária e da gestão dos resíduos sólidos como exemplos de acessibilidade diferenciada. Conclui demonstrando a possibilidade de alcançar a efetividade da política e a racionalidade administrativa pública por meio de arranjos institucionais entre municípios que compartilham um mesmo espaço.

**Palavras-chave:** Direito. Acesso a serviços públicos. Racionalidade administrativa. Espaço rural.

**Abstract:** The fundamental principles of Constitutional Law are used as reference for examining rural areas administrative rationality. The article analyses the relationship between municipalities and the access to public goods. The article evidences structural inequalities in rural areas, emphasizing problems regarding road infrastructure and solid waste management as examples of access disparity. Finally, it demonstrates the possibility of achieving political effectiveness and administrative rationality by means of institutional arrangements between municipalities that partake of the same space.

**Keywords:** Law. Public goods access. Administrative rationality. Rural area.

Recebido em: 13/12/2011. Aceito em: 29/04/2013

---

\* Mestre em História pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Técnica pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: valeria.viver@gmail.com

\*\* Mestre em Desenvolvimento Econômico e Social pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Técnica pesquisadora-economista do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: marqueslenita@gmail.com

\*\*\* Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Professora do curso de graduação em Administração da Escola de Negócios da Universidade Positivo (UP). Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: andreamartins2004@hotmail.com

## Introdução

A atual Constituição da República Federativa do Brasil norteia a reflexão sobre o acesso aos serviços públicos, com base particularmente nos princípios fundamentais, alguns contidos nos artigos 3 e 37. Dessa forma o artigo examina os fundamentos e princípios constitucionais da Administração Pública e da ordem social enquanto argumento substantivo e orientador na discussão da desigualdade entre municípios e regiões no Estado do Paraná.

O recorte proposto insere-se na temática pertinente ao desenvolvimento. Nesse sentido, destaca e problematiza o conceito de rural e aponta a integração e a cooperação entre municípios como uma medida capaz de superar obstáculos e promover o desenvolvimento.

A análise toma como perspectiva a infraestrutura viária e a gestão dos resíduos sólidos. Os argumentos apresentados ancoram-se no entendimento de que os princípios da Constituição da República brasileira vigente contêm as diretrizes e os instrumentos promotores da equidade, condição *sine qua non* para o desenvolvimento.

Se, por um lado, a evolução dos indicadores sociais brasileiros aponta para um maior nível de inclusão social e econômica, tanto entre as regiões nacionais quanto intrarregionais, por outro, a permanência das desigualdades continua sendo um desafio a ser superado.

No Paraná, indicadores de desenvolvimento humano, como o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), mostram diferenças entre municípios e regiões, tornando perceptível que o centro do Estado<sup>1</sup> apresenta os piores índices e que, de um modo geral, a desigualdade atinge especialmente o espaço rural. Diante disso, propõe-se analisar o contexto rural tomando por base a dimensão espacial representada pelos pequenos municípios, os quais são definidos pelas variáveis: população total e densidade demográfica. Entende-se que esse procedimento constitui passo inicial em direção a uma percepção ampliada da realidade, possibilitando, assim, avançar propositivamente em direção a uma maior equidade.

Além dessa introdução, o artigo apresenta outras quatro seções. A segunda parte traz uma exposição do Direito Constitucional, enfocando aspectos históricos, conceitos e princípios. A terceira seção introduz a ideia de rural<sup>2</sup> ampliado e traz dados populacionais, para criar escalas de tamanho de municípios objetivando a construção de um referencial que dimensione o meio rural paranaense. A quarta seção procura demonstrar a iniquidade entre os municípios paranaenses, a partir da comparação de índices de desenvolvimento humano e acesso aos serviços de infraestrutura viária e gestão dos resíduos sólidos, discutindo a efetividade das normas constitucionais, enfatizando a gestão compartilhada de serviços públicos complexos como alternativa voltada a racionalizar o gasto público e minimizar os impactos socioambientais. A quinta e última seção finaliza o artigo com considerações acerca da gestão compartilhada e da racionalidade administrativa.

## Princípios constitucionais

O Direito Constitucional, nas sociedades modernas, fundamenta a organização e o funcionamento do Estado. Para uma leitura contextualizada é preciso que se tenha presente o momento histórico em que se constitui para que seja possível perceber o Estado considerando as teorias, ideologias e institucionalização, esse último significando a instauração do Direito. A atenção que se deve dar a esse ponto se justifica pela relação entre poder, sociedade e Estado, o que tem a ver com o fato de que “o Estado almeja fins, ainda que difusos, definíveis e mutáveis e para o pensamento político-constitucional trata-se de uma categoria estruturante” (MORAES, 2010, p. 3).

No transcorrer do século XIX, o Estado de Direito se consolidou por meio do constitucionalismo liberal, não sem reações que colocassem em xeque os princípios do Estado Liberal, como foi o caso do Manifesto Comunista (1848). Segundo Moraes, (2010, p. 4):

<sup>1</sup> Dados sobre desigualdade intrarregional no Estado do Paraná consultar: Famílias Pobres no Paraná (IPARDES, 2003) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, segundo os municípios do Paraná – 1991-2000 (IPARDES, 2003).

<sup>2</sup> Tema abordado, por exemplo, em Cidades imaginárias (VEIGA, 2002) e Territórios, ruralidade e desenvolvimento (VILLA VERDE, 2004).

A Constituição de Weimar (1919), que serviu de modelo para inúmeras outras constituições do primeiro pós-guerra, e apesar de ser tecnicamente uma constituição consagrada de uma democracia liberal - houve a crescente constitucionalização do Estado Social de Direito, com a consagração em seu texto dos direitos sociais e a previsão de aplicação e realização por parte das instituições encarregadas dessa missão. A constitucionalização do Estado Social consubstanciou-se na importante intenção de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pelas garantias do Estado de Direito [(sic)].

No âmbito político, o século XX consolidou a democracia representativa em que: “O Estado Democrático de Direito, caracterizador do Estado Constitucional, significa o Estado se reger por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais [...]” (MORAES, 2010, p. 6). O Estado Constitucional, portanto, é mais do que o Estado de Direito, é também o Estado Democrático de Direito introduzido no constitucionalismo como garantia de legitimação e limitação do poder.

Enfatiza-se que, no contexto dos Estados democráticos, os direitos e as garantias fundamentais são interpretados como “[...] o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins.” (BARROSO, 2003, p. 151). Acresce-se que, no texto constitucional, os princípios são o sustentáculo do sistema. Conforme expresso por Bandeira de Mello (2004, p.747):

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Nesse sentido, ao legislador cabe garantir que a lei esteja impregnada pelo princípio sem perder de vista sua finalidade e aplicabilidade, que seja operacional. Assim, quanto às normas constitucionais, faz-se necessário destacar a diferença conceitual entre o princípio e a regra.

A primeira acentuação distintiva entre princípios e regras, de valor teórico reconhecido, proposta por Boulanger, atentou para o predicado de generalidades dessas duas espécies de normas: “[...] a generalidade da regra jurídica não se deve entender da mesma maneira que a generalidade de um princípio”. Ele demonstrou que a regra é geral porque estabelecida para um número indeterminado de atos ou fatos. Isso não obstante, ela é especial na medida em que regula senão tais atos ou tais fatos: é editada para ser aplicada a uma situação jurídica determinada. Já o princípio, ao contrário, é geral porque comporta uma série indefinida de aplicações. (ESPÍNDOLA, 2002, p. 69).

Essa distinção se reveste de crescente importância na medida em que o administrador público, cotidianamente, toma decisões relativas à aplicação do recurso público, que, diga-se, é sempre relativamente escasso em relação às demandas. Essa é uma seara em que a regra e o princípio podem determinar a diferença entre incluir ou excluir, uma vez que, para o gestor, aplicar a regra pode parecer necessário e suficiente, já que:

[...] as regras jurídicas são aplicáveis por completo ou não são, de modo absoluto, aplicáveis. Trata-se de um tudo ou nada. Desde que os pressupostos de fato aos quais a regra se refira [...] se verificarem, em uma situação concreta, e sendo ela válida, em qualquer caso há de ser aplicada. Já os princípios jurídicos atuam de modo diverso: mesmo aqueles que mais se assemelham às regras não se aplicam automática e necessariamente quando as condições previstas como suficientes para sua aplicação se manifestam. (ESPÍNDOLA, 2002, p. 69).

Dentre as quatro grandes categorias de direitos fundamentais: direitos políticos, direitos individuais, direitos sociais e direitos difusos, os dois últimos relacionam-se diretamente com a questão analisada no presente artigo, pois passam da esfera individual para uma esfera coletiva, de uma esfera de respeito aos direitos individuais, para uma esfera de obrigações públicas. Assim, quanto aos direitos fundamentais sociais, deve-se considerar que:

Sua consagração marca a superação de uma perspectiva estritamente liberal, em que se

passa a considerar o homem para além de sua condição individual. Com eles surgem para o Estado certos deveres de prestações positivas, visando à melhoria das condições de vida e à promoção da igualdade material. (BARROSO, 2001. p. 101).

Por sua vez, quanto aos princípios aglutinados em Direitos Difusos:

[...] caracterizam-se eles por pertencerem a uma série indeterminada de sujeitos e pela indivisibilidade de seu objeto, de forma tal que a satisfação de um dos seus titulares implica na satisfação de todos, do mesmo passo que a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade. Integram essa natureza de interesse a preservação do meio ambiente, a defesa da qualidade dos produtos e a garantia contra manipulações de mercado (proteção ao consumidor) e a salvaguarda de valores culturais e espirituais (proteção ao patrimônio histórico, artístico e estético). (BARROSO, 2001. p. 101 e 102).

A esses princípios devem-se acrescentar os fundamentos relacionados à *cidadania* e à *dignidade da pessoa humana*. A cidadania apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas; a dignidade da pessoa humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas.

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. (MORAES, 2010, p. 22).

Deve-se observar que os dois fundamentos apontados, cidadania e dignidade da pessoa humana, estão intrinsecamente entrelaçados na medida em que um não se realiza sem o outro. Além disso, a Constituição da República, em seu artigo 3º, prescreve como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses enunciados constitucionais orientam a reflexão proposta, uma vez que os princípios constitucionais, por sua própria natureza e função, são balizadores da ação pública e, conseqüentemente, devem orientar as prioridades no gasto público. Encontra-se no artigo 37 da Constituição, outros parâmetros para a discussão que se propõe. Nele está expresso que “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Visando garantir maior efetividade à atividade pública e prestação dos serviços públicos, o princípio da eficiência foi inserido pela Emenda Constitucional nº 19/98, que, na perspectiva de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar” (apud MORAES, 2010, p. 333).

O alcance dos resultados dependerá da observação das características básicas do princípio da eficiência: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; imparcialidade; neutralidade; transparência; participação e aproximação dos serviços públicos à população; eficácia; desburocratização e busca da qualidade e dos chamados direitos fundamentais de segunda geração – que são os direitos sociais, econômicos e culturais – e aos direitos fundamentais de terceira geração – relacionados a direitos de solidariedade ou fraternidade, estando direcionados ao direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos.

Na medida em que a análise, baseada nos princípios constitucionais, relaciona a ordem econômica com a ordem social e política, e essas

dimensões com a equidade e o desenvolvimento, têm-se a possibilidade de trazer para a discussão critérios e proposições que contribuam com a efetividade do direito numa perspectiva de realização da justiça, no sentido de que: “O princípio [da justiça] deve estar do lado de certa igualdade, ou reciprocidade, ou equivalência, entre indivíduos, sem se reduzir a ela. É a origem da palavra equidade (de *aequus*, igual), que seria sinônimo de justiça [...]” (CONTE-SPONVILLE, 2002, p. 76). O que se expôs aqui leva, então, a aceitar o argumento de que:

[...] em seu ápice, ela [a justiça] é equidade: porque a igualdade que ela visa ou instaura é uma igualdade de direito, apesar das desigualdades de fato e até, muitas vezes, apesar das que nasceriam de uma aplicação demasiado mecânica ou demasiado intransigente da lei. “O equitativo”, explica Aristóteles, “embora sendo justo, não é o justo de acordo com a lei, mas um corretivo da justiça legal”, o qual permite adaptar a generalidade da lei à complexidade cambiante das circunstâncias e à irreduzível singularidade das situações concretas. (CONTE-SPONVILLE, 2002 p. 93 e 94).

Na medida em que o texto filosófico qualifica a igualdade/equidade, criam-se as condições para estabelecer a relação entre o texto jurídico e a política pública, ou seja, entre a norma e a ação, em última instância, *práxis*. Dessa forma, praticar a justiça no âmbito da Administração Pública significa, em primeiro lugar, ser capaz de interpretar as circunstâncias, as situações concretas, enfim, a realidade para uma atuação consonante.

Evidencia-se melhor a noção de equidade no desenvolvimento a partir da análise de uma situação concreta que, no âmbito desse artigo, passa pela compreensão e avaliação do papel dos pequenos municípios na organização e gestão dos serviços básicos. Tais critérios permitem observar que os pequenos municípios encontram-se dispersos no território paranaense e estão geralmente inseridos em um contexto que, devido à inserção produtiva e cultural, permite que sejam denominados rurais, especialmente no caso do estado do Paraná.

## O rural ampliado no estado do Paraná

O acesso desigual à infraestrutura básica no estado do Paraná evidencia-se na comparação entre municípios mais e menos adensados. Assim, nesse estudo optou-se por demonstrar esse fenômeno assumindo que, no estado, os pequenos municípios são, em geral, expressões do meio rural. Adota-se essa perspectiva considerando tanto a história da ocupação do estado como o desempenho econômico, que tem na agroindústria sua base.

Os dados do Censo Demográfico 2010 e do Censo Agropecuário 2006, pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) operacionalizam o recorte adotado.

Inicialmente é preciso ressaltar que, do ponto de vista metodológico, a análise filia-se à linha de pesquisa que problematiza a definição de rural e urbano adotado pela estatística oficial brasileira. O IBGE, órgão responsável pelas estatísticas oficiais no Brasil, adota um critério em que a zona rural deriva de perímetro urbano. A natureza fiscal que envolve a definição de perímetro urbano, competência das câmaras legislativas, desconsidera variáveis econômicas e socioculturais. No caso brasileiro, a não consideração de critérios populacionais, como população total e densidade demográfica, entre outros, tem induzido a diagnósticos que subestimam o papel dos pequenos municípios na efetivação da política pública e, por consequência, no desenvolvimento.

A aplicação das variáveis populacionais selecionadas faz emergir de um modo preponderante os pequenos municípios. A reconhecida vocação agrícola<sup>3</sup> do estado permite associá-los a um modo de vida rural. Fala-se em vida rural privilegiando a complexidade das relações sociais, responsáveis por todo um cotidiano característico e multifuncional.

<sup>3</sup> Para Ricardo Kureski (2011), o PIB paranaense apresentou crescimento de 8,3% em 2010, superior ao crescimento do PIB nacional (7,5%), e um dos fatores do bom desempenho deve-se ao aumento da produção dos principais produtos agrícolas (café, milho, soja e trigo) e do aumento no abate de bovinos e frangos. A soma do valor bruto da produção (VBP) da agricultura, pecuária e florestas, em 2010, foi de 44,3 bilhões de reais e corresponde a 20,10% do produto interno bruto (PIB) paranaense.

Nesse sentido, é tarefa permanente do pesquisador relativizar e problematizar as evidências estatísticas aplicadas a fenômenos sociais e estar aberto para outras abordagens que venham ampliar o escopo da investigação. Para efeito da análise acerca das desigualdades, os pequenos municípios serão considerados rurais, tendo em vista que a variável “população” apresenta uma aproximação do rural dado que os “vazios” são um fenômeno característico desse ambiente. De acordo com Veiga (2002, p. 33):

Nada pode ser mais rural do que as escassas áreas de natureza intocada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana do que as manchas ocupadas por megalópoles. É por isso que se considera a “pressão antrópica” como o melhor indicador do grau de artificialização dos ecossistemas e, portanto, do efetivo grau de urbanização dos territórios.

A argumentação apresentada tomou por base estudos e proposições defendidas por alguns pesquisadores brasileiros<sup>4</sup>. Pode-se dizer que existe certo consenso entre esses estudiosos de que os critérios “população total inferior a 20 mil habitantes” e “densidade demográfica inferior a 80 habitantes por km<sup>2</sup>”, aplicados à realidade brasileira permitem o redimensionamento do urbano e do rural.

Segundo dados do Censo Demográfico 2010, o estado do Paraná conta com uma área de 199.317 km<sup>2</sup> e uma população total de 10.444.526 habitantes, apresentando densidade média demográfica de 52,4 habitantes por km<sup>2</sup>. O território paranaense abriga 399 municípios e possui grau de urbanização na ordem de 85,3%. Os números apresentados por essas duas variáveis expressam ideias bem distintas, uma vez que retratam um estado com população dispersa e, por outro lado, um estado praticamente urbanizado. O Paraná abriga algumas áreas adensadas e um número significativo de pequenos municípios, circunstância esta que implica a necessidade de introduzir outras variáveis explicativas.

<sup>4</sup> No Brasil, esse tema é abordado de diferentes maneiras por autores como Ricardo Abramovay; Jorge Martine; José Graziano da Silva; José Eli da Veiga; Maria Nazareth Wanderley, entre tantos outros. Para uma revisão bibliográfica, consultar autores da sociologia e da economia rural, onde em que o tema tem sido objeto de estudos e debates.

Considerando que o objetivo do artigo é chamar a atenção para as áreas ou regiões menos adensadas, optou-se pela observação do dado agregado, a área total dos estabelecimentos (IBGE, 2009).

Enquanto no Estado do Paraná as regiões adensadas, típicas das ocupações urbanas, estão espacialmente localizadas, os estabelecimentos agropecuários ocupam 76,5% da área total do Estado, demonstrando a relevância do setor primário na economia paranaense.

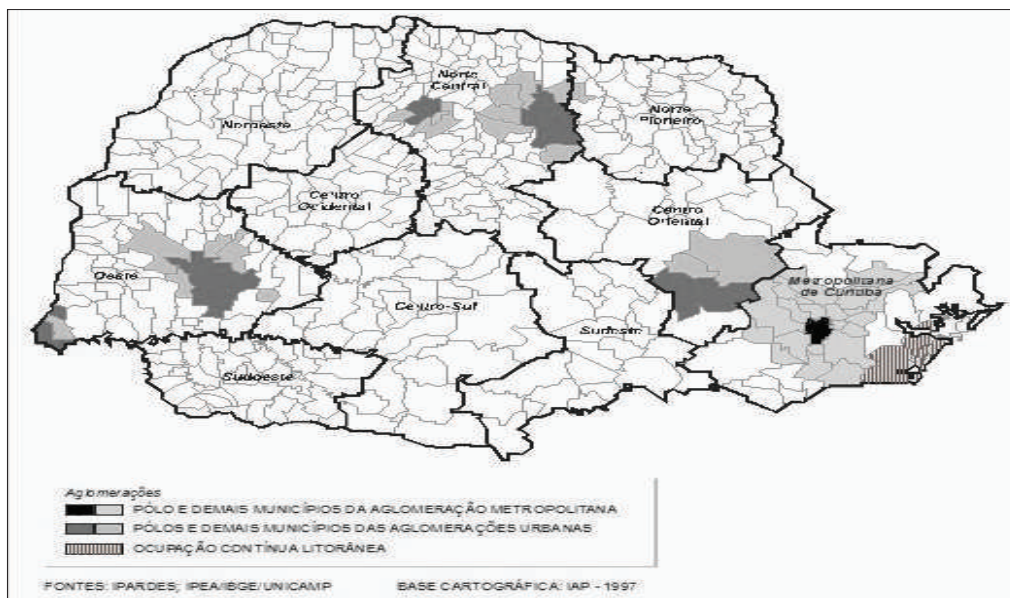
Desse conjunto de dados, o que chama a atenção é o fato de 311 municípios do Estado do Paraná (77,9%) cumprirem os critérios selecionados – população total até 20 mil habitantes e densidade populacional até 80 habitantes por km<sup>2</sup>. O professor José Eli da Veiga, em livro esclarecedor intitulado “Cidades Imaginárias - o Brasil é menos urbano do que se calcula”, observando dados relativos à população total e densidade para todos os municípios do Brasil (Censo Demográfico, 2000) conclui que estes:

[...] permitem considerar de pequeno porte os municípios que têm simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab./Km<sup>2</sup>, e de médio porte os que têm população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere 80 hab./Km<sup>2</sup>, mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes. (VEIGA, 2002, p. 34).

O Censo Demográfico 2010 reafirma a propriedade dos critérios adotados. As aglomerações urbanas estão espacialmente localizadas enquanto os municípios com população total reduzida predominam no Paraná, conforme ilustra o mapa 1.

É sabido que o corte populacional é insuficiente para estabelecer índice de ruralidade, procedimento geralmente adotado para orientar a política pública na aplicação de recursos voltados ao desenvolvimento rural. A agregação de variáveis “depende crucialmente de três elementos: da criteriosa escolha das variáveis iniciais, da fundamentação teórica que permite que essas variáveis revelem o conceito que se procura medir e da escolha (geralmente subjetiva) dos pesos que serão atribuídos às diversas variáveis” (KAGEYAMA, 2008, p. 41).

**Mapa 1 – Aglomerações urbanas – Paraná - 2000**



Fontes: IPARDES – Famílias Pobres no Paraná

Enfim, a explicação de um dado fenômeno determinará os procedimentos. Não cabe, no escopo desse artigo, apresentar uma argumentação mais exaustiva a esse respeito, mas chamar a atenção para uma realidade de desigualdades e iniquidades presente em determinados espaços que, não por acaso, são formados por municípios com população total pequena e dispersa.

No contexto do estado do Paraná, é impossível dissociar a realidade das iniquidades presentes nos pequenos municípios dos condi-

cionantes de uma sociedade rural. Os municípios do estado foram classificados em pequenos, médios e grandes, com base nas variáveis população total e densidade populacional.

Os dados analisados formam um quadro em que aproximadamente 90% dos 399 municípios paranaenses enquadram-se na categoria de pequenos municípios; 25 municípios são médios e 18 são grandes. Note-se que a soma de municípios médios e grandes não chega a 11% (Quadro 1).

**Quadro 1 – Classificação dos municípios, segundo as características populacionais e densidade – Paraná – 2010**

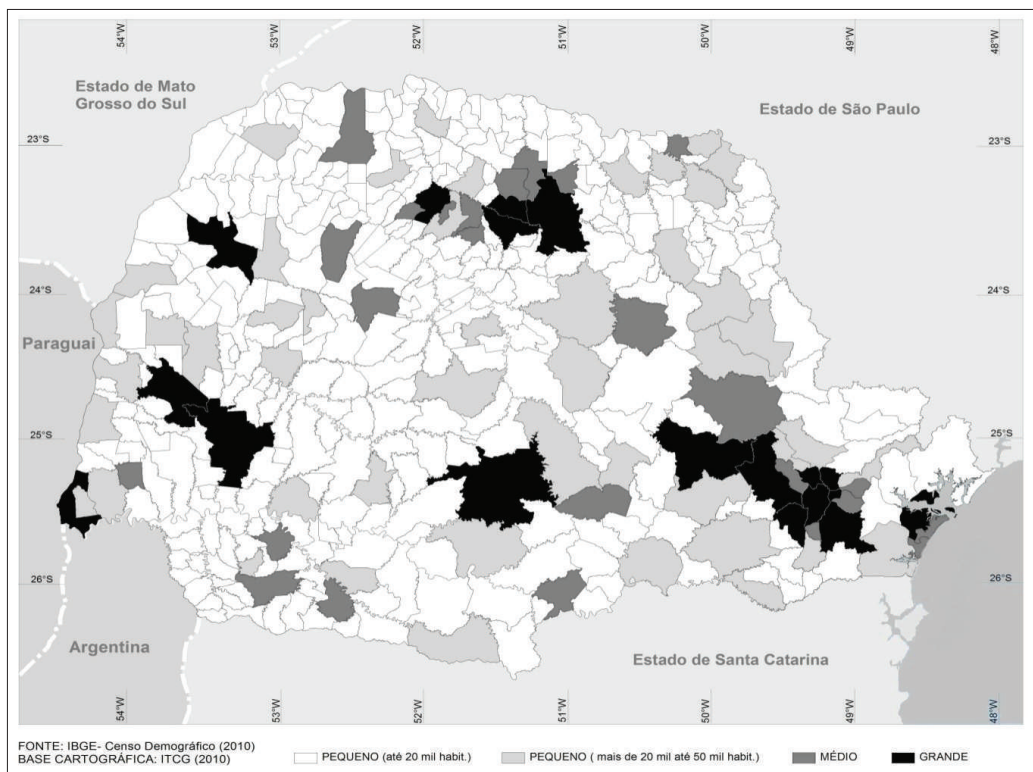
CLASSIFICAÇÃO	DENSIDADE E POPULAÇÃO TOTAL	Nº MUNICÍPIOS	%
Pequeno	Até 20 mil habitantes e até 80 abitantes/Km <sup>2</sup>	311	77,9
	Mais de 20 mil até 50 mil habitantes e até 80 hab./Km <sup>2</sup>	45	11,3
Médio	Mais de 50 mil até 100 mil abitantes	14	3,5
	Mais de 20 mil até 50 mil habitantes e mais de 80 habitantes/Km <sup>2</sup>	10	2,5
	Até 20 mil habitantes e mais de 80 habitantes/Km <sup>2</sup>	1	0,3
Grande	Mais de 100 mil habitantes	18	4,5
	Total do Paraná	399	100,0

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

No âmbito estadual, parece inequívoca a importância dos municípios classificados como pequenos. Observe-se que os municípios considerados médios pelos critérios adotados estão, em grande parte, localizados próximos das aglomerações urbanas. Outra circunstância a ser ressaltada é o fato de a área central do Estado abrigar somente municípios pequenos (Mapa 2). A relevância desse entendimento está no fato de esses municípios serem, em sua grande maioria, desprovidos de infraestrutura e estrutura de serviços. As relações de dependência ou de

influência que os municípios estabelecem entre si reforçam a necessidade de compreender as estruturas municipais, tendo em vista a racionalização advinda da aplicação do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, pois, segundo Moraes (2010, p. 333), “O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade”.

**Mapa 2** - Municípios do Paraná, segundo critérios de população e densidade.



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010



No caso do espaço rural, vários autores<sup>5</sup> defendem uma análise que privilegia sua relação de proximidade com outras espacialidades. Eles entendem que entre o rural e o urbano existem gradações. Este enfoque está presente na sociologia rural desde o início do século XX e tem como objeto a compreensão dos espaços urbanos e rurais. O que, em um primeiro momento, surge como duas realidades com características próprias e delimitadas, posteriormente passa a ser compreendido em um contexto menos estático, em que, entre os extremos rural e urbano, cabem realidades com características dos dois ambientes. Na visão de Wanderley (2001, p. 32), “o *continuum* rural-urbano expressa as relações entre dois polos que se inter-relacionam”.

Nesse sentido, políticas públicas que adotam a concepção espacial no lugar de zonas urbanas e rurais intramunicipais apostam na integração e nas interações entre pequenos e médios municípios, quando pode haver maior racionalidade no uso das estruturas de serviços, fortalecendo a multifuncionalidade e trazendo maior economicidade na distribuição e uso das estruturas de serviços.

### **Iniquidade entre os municípios Paranaenses**

A Constituição da República afirma que a base constitucional da Ordem Social é o primado do trabalho, tendo como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. A justiça se realiza na ação e, para que o poder público possa intervir, torna-se imprescindível reconhecer as iniquidades<sup>6</sup>.

É sabido que nas sociedades contemporâneas as populações rurais tendem a ficar marginalizadas dos serviços e equipamentos que efetivam os direitos básicos, devido, em grande parte, à dispersão da população. Essa

circunstância, além de iníqua, produz efeitos sociais impactantes, como a migração<sup>7</sup>.

O enfrentamento dessa realidade adversa fundada na falta de estrutura básica e de serviços é premissa para o desenvolvimento. Deve-se ainda atentar para o fato de que, nesses espaços, acumulam-se antagonismos representados por ativos e passivos tanto ambientais como sociais. Nesse sentido, é preciso considerar, nas palavras de Abramovay (2009, p. 34), que:

Há uma ambiguidade básica na situação das áreas não-densamente povoadas nas sociedades contemporâneas. Por um lado, a dispersão populacional representa um sério limite ao aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento e não causa surpresa que, tanto nos Estados Unidos, como também entre nós, aí se concentrem os piores indicadores sociais e uma situação demográfica muitas vezes preocupante. Mas, tanto quanto a relação com a natureza, a dispersão populacional pode representar um valor importante nas sociedades contemporâneas em dois sentidos. Por um lado, pela oposição aos transtornos e à insegurança da vida urbana e metropolitana, um dos fatores que produzem mundialmente um movimento migratório, inclusive de camadas de média e alta renda e com boa formação educacional, para áreas não-densamente povoadas. Por outro lado, nas áreas não-densamente povoadas é, com frequência, menor o sentimento de solidão trazido pelo anonimato da vida metropolitana: sobretudo quando essas áreas podem representar a recuperação e o reforço de relações de proximidade familiar, comunitária e de vizinhança. Que estes valores possam transformar-se em fontes de desenvolvimento e geração de renda vai depender tanto da organização dos habitantes e das instituições rurais, como, sobretudo, do tipo de relação que conseguem estabelecer com as cidades.

O olhar sobre o território paranaense baseado na representatividade e espacialização dos pequenos municípios torna-se relevante na medida em que é parte demonstrativa das

---

<sup>5</sup> Autores da sociologia rural americana foram pioneiros nesses estudos e, no Brasil é necessário fazer referência a Wanderley e Silva, autores que se dedicaram ao tema.

<sup>6</sup> A premissa exposta parece-nos implicar em não perder de vista que “A justiça só existe na medida em que os homens a querem, de comum acordo, e a fazem. Portanto, não há justiça no estado natural, nem justiça natural. Toda justiça é humana, toda justiça é histórica: não há justiça (no sentido jurídico do termo) sem leis, nem (no sentido moral) sem cultura - não há justiça sem sociedade.” (CONTE-SPONVILLE, 2002, p 84).

---

<sup>7</sup> GAZETA DO POVO, VIDA E CIDADANIA, 15 de agosto de 2011, p. 9, sob o título “Êxodo rural - ‘80 mil jovens deixaram o campo no Pr.”, para o economista e professor da UFPR, Nilson Maciel de Paula, os centros urbanos ainda exercem uma grande atração sobre os jovens brasileiros. “Diferentemente de países como Estados Unidos e algumas regiões da Europa, o Brasil ainda não esgotou esse processo de migração. [...]” Na opinião do professor, falta também uma estratégia que torne o meio rural atrativo para o jovem.

desigualdades. Para o dimensionamento dessa realidade, tomam-se dois índices de desenvolvimento humano, a saber, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e o Índice IPARDES de Desempenho dos Municípios (IPDM). O primeiro, mundialmente reconhecido, é comparável com outras unidades da Federação, estando, contudo, desatualizado; o segundo índice, elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), apresenta metodologia adaptada para captar a realidade paranaense e utiliza dados mais atualizados<sup>8</sup>.

No caso do IDH, países com índice até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; e aqueles com IDH igual ou superior a 0,800 são tomados como tendo alto desenvol-

vimento humano. Quanto ao desenvolvimento entre os municípios, com base nos dados do Censo Demográfico de 2000, a média brasileira era de 0,764. Por sua vez, com base no valor do IPDM, os municípios paranaenses foram classificados em quatro grupos: baixo desempenho (0 a < 0,4); médio baixo desempenho (0,4 a < 0,6); médio desempenho (0,6 a < 0,8); e alto desempenho (0,8 a 1).

Observa-se, pelo critério do IDH-M, que no estado do Paraná o desempenho considerado médio abrigava a maioria dos municípios, 369. No caso do IPDM, também prevalece a condição média (tabela 1). Porém, o que fica evidente, em termos relativos, é que os municípios pequenos concentram os piores índices, seja em termos de IDH-M seja de IPDM.

**Tabela 1** – Nível de desempenho do IDH-M (2013) e IPDM (2010), segundo categoria de município pequeno, médio e grande – Paraná

INDICADOR	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO	MUNICÍPIOS DO PARANÁ			TOTAL
		Pequeno	Médio	Grande	
IDH-M	Baixo (até 0,499)	0	0	0	0
	Médio (0,500 até 0,799)	356	25	16	397
	Alto (0,800)	0	0	2	2
IPDM	Baixo (menos de 0,4)	0	0	0	0
	Médio baixo (0,4 até < 0,6)	37	1	0	38
	Médio (0,6 até < 0,8)	314	22	14	350
	Alto (0,8 até 1)	5	2	4	11

Fonte Ipardes: Banco de Dados do Estado

<sup>8</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) é elaborado com base nos indicadores de educação, longevidade e renda da população, cujo índice varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo 1 (um) a posição correspondente aos melhores valores (IPARDES, 2003). O Índice IPARDES de Desempenho Municipal (IPDM) procura avaliar a situação dos municípios paranaenses, considerando, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento econômico e social, a saber: (a) emprego, renda e produção agropecuária; (b) educação; (c) saúde. Assim como o IDH-M, o valor do índice varia entre 0 e 1 (IPARDES, 2009).

A análise dos índices selecionados, quer com base em dados de 2000, quer com base em dados de 2008, apontam para uma situação em que a grande maioria dos municípios do Paraná tem muito, ainda, a conquistar para alcançar patamares que representem conquistas socioeconômicas.<sup>9</sup>

### O acesso a serviços públicos no Paraná – infraestrutura viária

Na perspectiva da demonstração das persistentes diferenças socioeconômicas no estado do Paraná, a distribuição e condição da malha rodoviária constitui aspecto relevante na discussão em pauta, dado o seu papel estrutural no acesso a bens e serviços. Além do acesso

a serviços básicos, como saúde e educação, envolve também a economia local, afetando o escoamento da produção.

Essa realidade enfatiza o papel estrutural que as vias secundárias e vicinais cumprem não só na organização da economia como também na organização social. Nesse sentido, a manutenção e conservação das estradas rurais é requisito essencial para a trafegabilidade. Para se ter ideia desse problema, uma vez que ainda é uma questão a ser resolvida, informações<sup>10</sup> do Plano Nacional de Viação (PNV) do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), do ano de 2010, revelam que 14,3% das pistas sob responsabilidade do Estado e 92,5% das pistas a cargo dos municípios paranaenses não são pavimentadas e apenas 1,3% estão em obras (Tabela 2).

**Tabela 2** – Total, em quilômetros, de pistas não-pavimentadas, pavimentadas e em obras, segundo as responsabilidades – Paraná – 2010

RESPONSABILIDADE	PISTAS (Km)						TOTAL (Km)	
	NÃO PAVIMENTADA		PAVIMENTADA		EM OBRAS			
	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%
Rodovias Federais	69,70	1,8	94,3	94,3	140,70	3,9	3.800,70	100,0
Rodovias Estaduais	1.768,96	14,3	10.604,92	85,7	-	-	12.373,88	100,0
Rodovias Municipais	95.025,17	92,5	6.353,09	6,2	1.347,74	1,3	102.726,00	100,0
Totais Gerais	98.863,83	81,5	20.541,31	17,3	1.495,44	1,3	118.900,58	100,0

Fonte: DNIT- Rede Rodoviária do Plano Nacional de Viação (PNV) 2010

<sup>9</sup> Pode-se dizer que os índices apresentados são conservadores quando é levado em conta que cresce entre pesquisadores a necessidade de incorporar variáveis que medem o “contentamento” do indivíduo. Nesse sentido é exemplar o Índice de Felicidade Interna (CWB), cunhado por Jigme Singye Wangchuck, príncipe do Butão, na década de 1970. Esse índice mede a satisfação com a vida em geral, satisfação com a vida familiar, ausência de depressão e ansiedade, presença de emoções e sentimentos positivos, ou seja, lida com um alto grau de subjetividade (VANÍCOLA, 2008, p. 1-16).

<sup>10</sup> As informações estão reunidas na edição da Rede rodoviária do PNV - Divisão em trechos 2010, sob responsabilidade do DNIT.

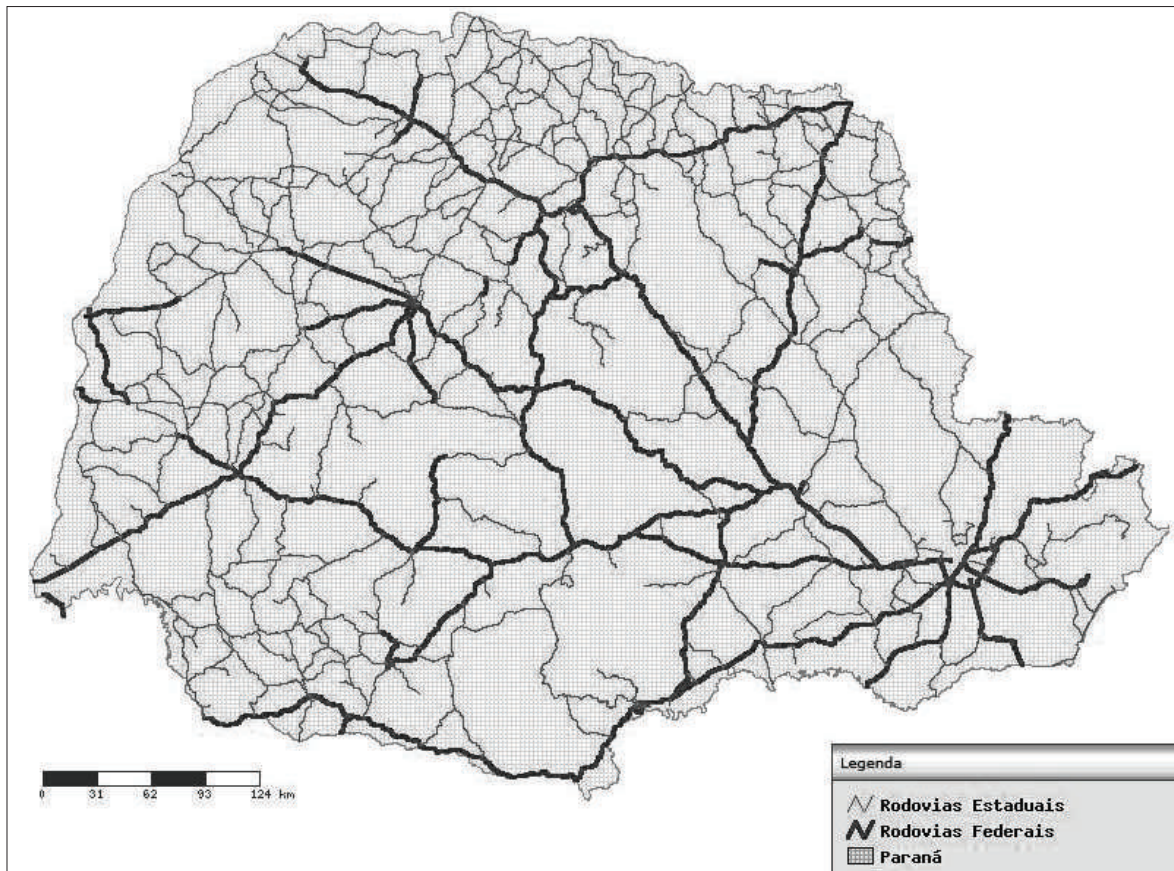
É importante considerar que as vias vicinais ou secundárias, dependem de acompanhamento e intervenção regular, visando sua conservação e manutenção, especialmente nas estações chuvosas e no período de escoamento de safra, quando as estradas são muito exigidas. Esta constitui permanente demanda da população sobre os municípios, uma vez que a trafegabilidade fica comprometida, afetando a circulação de pessoas e produtos.

Há o reconhecimento de que a necessária manutenção das estradas impacta o orçamento público, devendo-se acrescentar ainda a dificuldade de constituir equipe técnica. Estes são, pois, aspectos onerosos tanto do ponto de vista financeiro quanto operacional, sugerindo a necessidade de articulação entre os entes políticos

federal, estadual e municipal e, sem dúvida, dos municípios entre si.

A malha viária sob responsabilidade federal e estadual apresenta menor capilaridade especialmente na região centro-sul-leste (com exceção na região ao redor de Curitiba). Essa região abriga municípios extensos, e grande parte dela é ocupada pela agricultura ou com áreas de matas. Mais ao norte e oeste, verifica-se uma maior capilaridade de estradas, o que integra melhor os municípios (Mapa 3). Ressalva-se que este mapa não contempla as vias de acessos municipais, as quais, segundo informações do DNIT, representam 86,4% do total de vias no Paraná, sendo 93% estradas não pavimentadas (ver Quadro 1).

**Mapa 3 – Malha rodoviária federal e estadual –Paraná – 2011**



**Fonte:** Secretaria de Estado dos Transportes – SETR

**Nota:** Base Cartográfica Mineropar - Minerais do Paraná - 2007

Dada a sua característica intrínseca da vida cotidiana, as condições das vias rodoviárias no Paraná representam variável relevante para a efetivação dos direitos fundamentais. Desse modo, é preciso considerar que a equidade no acesso a serviços básicos como quesito para o desenvolvimento é um tema complexo que passa pelos desafios da sustentabilidade, ou seja, passa por gerir concomitantemente as dimensões cultural, política, econômica, territorial, ambiental e social.

A concepção de planejamento e ação pública voltada para criar as condições de inclusão social e de ruptura de privilégios deve considerar que a relação entre Estado e Sociedade é, por natureza, conflituosa e nunca neutra. Essa tradição tem sido revista por segmentos que interpretam e atuam dentro do marco filosófico e em direção a uma sociedade pautada pela equidade e sustentabilidade.

O embate entre interesses antagônicos se dá em diferentes campos jurídicos institucionais. Entretanto, deve-se levar em conta que: “O desejável é, evidentemente, que leis e justiça caminhem no mesmo sentido, e é nisso que cada um, enquanto cidadão, tem a obrigação moral de se empenhar. A justiça não pertence a ninguém, a nenhum campo, a nenhum partido; todos são moralmente obrigados a defendê-la. [...]” (CONTE-SPONVILLE, 2002, p. 74).

Atender às demandas sociais e avançar em direção a uma vida equilibrada nos seus múltiplos aspectos passa, fundamentalmente, pelo acesso a bens e serviços. Para sua realização, os fundamentos constitucionais devem estar densificados adensados nas decisões político-administrativas e impressas nas políticas públicas. Ao se ater aos princípios fundamentais, o administrador público estará instrumentalizado para criar mecanismos capazes de reestruturar ou reorientar os serviços básicos. Deve-se considerar que o Direito Administrativo e a gestão coletiva passam pela compreensão de que:

A atividade estatal produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. Portan-

to, existirão direitos e obrigações recíprocos entre o Estado-Administração e o indivíduo-administrado, conseqüentemente, esse, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível. (MORAES, 2010, p. 332).

Considerando o exposto, a equação acesso aos serviços públicos e racionalidade do gasto público depende, em grande parte, de redes de interação e/ou cooperação entre os entes federativos, sobretudo os municípios.

A organização da atividade administrativa pública não pode prescindir da observação das normas constitucionais programáticas. Nelas está resguardado o papel mediador do Estado na garantia da equidade e da justiça social, uma vez que, segundo Barroso (2001, p. 118),

Na esteira do Estado intervencionista, surgido do primeiro pós-guerra, incorporaram-se à parte dogmática das Constituições modernas, ao lado dos direitos políticos e individuais, regras destinadas a conformar a ordem econômica e social a determinados postulados de justiça social e realização espiritual, levando em conta o indivíduo em sua dimensão comunitária, para protegê-lo das desigualdades econômicas e elevar-lhe as condições de vida, em sentido amplo.

Tomando o exemplo da infra-estrutura básica, o Poder Público tem a atribuição de garantir investimentos para democratizar o acesso e a circulação de pessoas, bens e mercadorias e, assim, participar da criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento. No entanto, sabe-se que é preciso considerar que o investimento remete também a custeio e que é nesse momento particular que a cooperação e a interação entre municípios podem viabilizar uma maior racionalidade na aplicação do recurso e na gestão do bem público ou do interesse público.

### **O acesso a serviços públicos no Paraná – gestão de resíduos sólidos**

A complexa questão da gestão dos resíduos sólidos consegue ser melhormais bem compreendida e avaliada quando ganha corpo,

e é com esse propósito que foi selecionada para exemplificar a questão do acesso a serviços públicos. É preciso esclarecer que a escolha desse aspecto em detrimento de tantas outras questões emergentes afeitas ao desenvolvimento, está relacionada ao fato de a gestão do resíduo sólido contemplar os aspectos centrais ressaltados nesse artigo, a saber: superação de desigualdades; acessibilidade; meio ambiente e; e a cooperação entre municípios numa perspectiva de gestão compartilhada. Assim, a gestão dos resíduos sólidos no contexto rural será analisada à luz dos princípios e dos direitos fundamentais, da cidadania, da equidade e do desenvolvimento social.

Dados relativos à destinação dos resíduos no Paraná, permitem observar que aproxima-

damente 50% dos municípios paranaenses usufruem estrutura de aterro sanitário. A outra metade tem acesso a estruturas mais ou menos precárias, como são os casos do “aterro controlado” e “lixão”<sup>11</sup>. Note-se que, dada a representatividade e distribuição dos pequenos municípios, esta é uma realidade que se apresenta em maior ou menor grau para todo o Estado (Tabela 3).

A gestão dos resíduos sólidos constitui desafio dos mais intrincados para a Administração Pública, dada sua inter-relação com os aspectos mais amplos da vida cotidiana. Entretanto, as dificuldades ligadas a esta questão significam também uma oportunidade excepcional para se pensar uma gestão pública eficiente, em que o exercício da racionalidade e da cooperação é determinante para a eficácia da política pública.

**Tabela 3** – Total de municípios por tamanho, segundo destinação dos resíduos – Paraná – 2010

DESTINAÇÃO DOS RESÍDUOS	TAMANHO DO MUNICÍPIO			PARANÁ	
	Pequeno	Médio	Grande	Total	%
Aterro sanitário	158	16	12	186	46,6
Aterro controlado	99	5	3	107	26,8
Lixão	99	3	2	104	26,1
Outra situação	0	1	1	2	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>356</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>399</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IAP

<sup>11</sup> Para uma rápida e didática distinção entre lixão e aterro sanitário, acessar: e <[http://www.basefortins.com.br/\\_lixão.php?lang=pt-br](http://www.basefortins.com.br/_lixão.php?lang=pt-br)> Acesso em: 12 set. 2011.

Chama-se a atenção para a dimensão ambiental, pois se, por um lado, a política ambiental é, por princípio, política espacial por outro lado, o problema ou necessidade é sempre socioambiental. Nesse sentido, do ponto de vista interpretativo, o enfoque recai sobre os interesses difusos, nos termos da Declaração sobre o Ambiente Humano, realizada na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, Suécia, em junho de 1972:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o 'apartheid', a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas. Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais. O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna por uma combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres. (ONU, 1972 apud USP).

No Brasil, no mesmo ano da divulgação do o Relatório Burndtland (1988), a Constituição Federal consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225).

O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade, para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando

todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental, de terceira geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.

É sabido que o a gestão dos resíduos sólidos, ou a falta dela, afeta diretamente a qualidade do solo, da água e do ar, aspectos físico-químicos. O ambiente contaminado, na interação humana, é detonador de agravos sociais amplos, com destaque para a saúde humana. Além disso, é preciso levar em consideração que os municípios brasileiros terão que se adequar ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Um levantamento<sup>12</sup> realizado em 2011 apontava que apenas cinco municípios paranaenses estavam em situação avançada para dar destinação correta aos resíduos sólidos: Tibagi, Bituruna, Rio Negro, Morretes e Londrina. Essas localidades possuem projetos que visam reaproveitar a maior parte possível do material reciclável. Ainda de acordo com essa matéria jornalística, a meta do governo federal era extinguir até 2014 todos os lixões e implantar em 100% do território nacional o sistema de coleta seletiva.

Do conjunto das considerações apresentadas, chama-se a atenção para o fato de os municípios terem um prazo curto para se adequar, bem como para o reconhecimento de que a maioria deles não apresenta condições para fazê-lo. Esta realidade diagnosticada tem a ver com o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública e que, por sua vez, está relacionada à equidade e desenvolvimento.

Sabe-se que são muitos e complexos os aspectos relacionados à problemática dos resíduos sólidos. Do ponto de vista desse estudo – o acesso a serviços públicos como fator de equanimidade e de viabilização do desenvolvimento –, interessa chamar a atenção para realidade das populações rurais.

Torna-se relevante para essa discussão levar em conta alguns aspectos que envolvem a vida cotidiana nos espaços rurais. O fato de as famílias estarem dispersas e de o acesso

---

<sup>12</sup> AMBIENTE EM RISCO 'Sem Plano para o Lixo, 95% das Cidades Perderão Verba da União. GAZETA DO POVO, Vida e Cidadania, 29 ago. 2011, p. 4.

às residências se dar por meio de estradas vicinais constituem fatores importantes a serem considerados no planejamento da prestação do serviço. Um segundo aspecto a ser ressaltado envolve situações que podem potencializar o comprometimento ambiental: de um lado, tem-se o costume das famílias rurais de enterrarem o resíduo que não é aproveitado na criação ou na compostagem e, de outro lado, reforçando esse hábito, tem-se a indisponibilidade do serviço na zona rural. Ainda em relação a essa realidade, é necessário considerar que, nos dias de hoje, as famílias rurais têm acesso e consomem produtos industrializados como macarrão, óleo de cozinha, enlatados, biscoitos, e outros tantos que geram resíduos que se somam às embalagens de corretivos e defensivos agrícolas, os quais, por si só, demandam política pública específica. São aspectos de uma questão mais ampla que exige atenção redobrada por parte da Administração Pública para que sejam cumpridos os preceitos constitucionais e para que a população possa, de fato, usufruir dos direitos de atenção básica.

Essa realidade precisa ser revista e enfrentada mediante campanhas sistemáticas e a implantação do serviço. A suposta dificuldade logística no processo de recolhimento dos resíduos não pode ser argumento para que essas populações sejam privadas do mesmo, uma vez que os desdobramentos são potencialmente comprometedores do bem-estar da população, confrontando o princípio constitucional da prevenção.

### **Administração pública associada: uma alternativa para a efetividade da política pública**

Nesse artigo, a equidade é discutida a partir do maior ou menor grau de acesso a serviços públicos pela população que vive nos pequenos municípios do Estado do Paraná. Como foi demonstrado, os pequenos municípios são preponderantes no conjunto do Estado e, do ponto de vista socioeconômico, estão identificados, de um modo geral, com o modo de vida rural, cuja dispersão da população exige planejamento e alto grau de cor-responsabilização da sociedade na prestação de serviços, sob pena de não serem realizados.

Tendo em vista esses referenciais, defende-se a necessidade de estabelecer pactos co-

laborativos e cooperativos entre municípios que compartilham necessidades semelhantes como forma de realizar os princípios constitucionais e, assim, promover o desenvolvimento.

Os bens e serviços públicos exigem investimento e gestão qualificada. Em geral, são procedimentos onerosos em relação a sua implantação e manutenção, e, exigentes em recursos humanos. São estruturas de serviços complexas que, para a garantia de sua efetividade, exigem comprometimento administrativo e compromisso de toda a sociedade.

Em uma perspectiva que considere o cidadão como um indivíduo ativo, exigente na cobrança de seus direitos e cioso de suas responsabilidades coletivas, esse indivíduo é, ao mesmo tempo, usuário e promotor de melhorias dos serviços públicos. Enfim, trata-se da institucionalização da participação da sociedade civil<sup>13</sup>.

Sabe-se que a política, os bens e os serviços públicos se realizam por meio das estruturas administrativas. A função administrativa abarca os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, que, por sua vez, dirigem-se para a efetividade.

Sobre o conceito de efetividade, Barroso (2001, p. 84) considera:

Cabe distinguir da eficácia *jurídica* o que muitos autores denominam de *eficácia social* da norma, que se refere, como assinala Reale, ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao “reconhecimento” (*Anerkennung*) do Direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através do seu cumprimento. Em tal acepção, eficácia social é a concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos. (BARROSO, 2001, p. 84).

Nessa passagem, o autor chama a atenção para a “realização” do direito, que se concretiza quando a sociedade, consciente, reivindica-o. É preciso ter presente que são circunstâncias que se cristalizam quando é superada a percepção, pelo indivíduo, do Estado provedor, já que a cidadania não se realiza por delegação, mas

<sup>13</sup> “[...] enquanto categoria intermediária entre a base econômica e as instituições políticas em sentido estrito, tanto em seu uso historiográfico quanto em seu uso político.” (BOBBIO, 1982, p. 17)



por participação ativa. Esse ponto reveste-se de importância na medida em que se trata “[...] Não mais a eficácia jurídica, como possibilidade da aplicação da norma, mas a eficácia social, os mecanismos para sua real aplicação, para sua efetividade”. (BARROSO, 2001, p. 85).

Também atenta para o fato de que “A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.” (BARROSO, 2001, p. 85).

Nos exemplos citados, a conservação das estradas sob responsabilidade municipal e gestão dos resíduos são direitos. Porém, mais do que discutir o direito, pelo direito é preciso considerar que a ausência ou a restrição ao acesso à infraestrutura ou a serviços básicos, provoca desdobramentos negativos em todos os âmbitos da vida cotidiana. Tal efeito produz desigualdades, comprometendo, definitivamente, o desenvolvimento.

Como foi indicado, a precariedade ou ausência na prestação de serviços se dá, de forma mais abrangente, em áreas onde predominam pequenos municípios e que apresentam fortes laços com atividades rurais. Nesse sentido, segundo Garcia, a superação das desigualdades deve considerar que:

Uma política de desenvolvimento rural consistente com a nossa realidade social deve ter três compromissos básicos: **equidade, sustentabilidade e eficiência**. Tais compromissos deverão estar simultaneamente e equipotentemente presentes em toda e qualquer proposta e orientar todas as decisões. **Equidade** significa tudo para quem não tem nada, muito para quem tem pouco, pouco para quem tem muito e nada para quem tem tudo. Evidente que essa diretriz há de ser aplicada relativamente em cada circunstância, mas o critério é imperioso. A **sustentabilidade** é a capacidade de sem artifícios privilegiadores, perpetuar-se no tempo do ponto de vista ambiental, social, cultural e econômico. As famílias e as comunidades reproduzem-se e podem expandir-se, devendo ter asseguradas as condições de uma existência digna, tal como se aceite em cada época em cada lugar. A **eficiência** é a capacidade (ou o resultado do uso dessa capacidade) de se

fazer o melhor, em maior quantidade, por mais longo tempo e ao menor custo, e, quando presente, acarreta tanto a economicidade no uso dos recursos públicos quanto a competência no uso privado/particular de recursos diversos. (GARCIA, 2003, p. 35).

Note-se que, não por acaso, o que se está entendendo por compromissos básicos estão expressos no texto constitucional. Esse conjunto de referências leva a considerar que, do ponto de vista da Administração Pública, sua concretização no âmbito municipal, especialmente em municípios pequenos, com baixa capacidade de investimento, depende de articulação entre municípios que partilham uma mesma bacia hidrográfica, ou, que, por razões socioeconômicas e culturais, mantêm relações de proximidade institucional e sociocultural.

Experiências internacionais e nacionais permitem concluir que a interação e cooperação entre municípios poderá garantir uma maior racionalidade na gestão e prestação dos serviços. Esse entendimento aparece claramente em políticas públicas federais, como, por exemplo, os Territórios da Cidadania, que têm como propósito articular políticas e municípios<sup>14</sup>:

Nos últimos anos, o Brasil avançou na redução das desigualdades sociais e regionais. Para enfrentar o desafio de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem nas regiões que mais precisam, especialmente no meio rural, o Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania. Os Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. O Território é formado por um conjunto de municípios com mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os

<sup>14</sup> O Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania. “O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.” (BRASIL, 2009).

Territórios demonstram, de forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade. Isso facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões. (BRASIL, 2009).

Assim, os arranjos intermunicipais vão ganhando espaço com o apoio de políticas públicas federais. Além dos colegiados territoriais, um dos instrumentos utilizados na efetivação desses arranjos institucionais tem sido os consórcios intermunicipais. São opções que ganham força justamente para a gestão dos resíduos sólidos e manutenção de rodovias vicinais.

O passivo ambiental, intrínseco à gestão dos resíduos sólidos, coloca para os municípios a necessidade de exercitar a gestão compartilhada para minimizar danos, visando a consolidação de uma prática administrativa com alcance regional. Assim, há a crescente percepção de que os municípios devem se articular em função de um ou mais objetivos, revestindo a ação pública da racionalidade almejada e necessária.

No caso dos resíduos sólidos, é notório que os aterros rapidamente se convertem em lixões, devido às dificuldades de gestão que os pequenos municípios encontram. Essa realidade, frente à necessidade de se ajustar às normas, reforça a ideia de cooperação e interação de uma forma massiva. Constituindo É, assim, exemplo para a compreensão das normas constitucionais programáticas, que constituem “[...], disposições indicadoras de fins sociais a serem alcançados. Estas normas têm por objeto estabelecer determinados princípios ou fixar programas de ação para o Poder Público” (BARROSO, 2001, p. 120). Esse autor entende também que:

A visão crítica que muitos autores mantêm em relação às normas programáticas é, por certo, influenciada pelo que elas representavam antes da ruptura com a doutrina clássica, em que figuravam com enunciados políticos, meras exortações morais, destituídas de eficácia jurídica. Modernamente, a elas é reconhecido um valor jurídico idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição, como cláusulas vinculativas, contribuindo para o sistema através dos princípios, dos fins e dos valores que incorporam. (BARROSO, 2001, p. 120).

Ainda, e para encaminhar a finalização dessa reflexão, não é possível ignorar que o ambiente não está delimitado ou conformado pelo perímetro do município, Estado ou nação. A gestão dos recursos naturais e dos resíduos sólidos, especificamente, torna essa questão evidente exigindo uma ação concertada entre entes político-administrativos para que seja alcançada a efetividade dos programas.

### Considerações finais

A proposta desse artigo é trazer à análise os princípios constitucionais para serem tomados como parâmetros e guias na proposição de ações voltadas para a superação das desigualdades no espaço rural paranaense.

Nesse sentido, salienta-se a centralidade do conceito de equidade, uma vez que esta privilegia a parte que está na posição relativa pior. Este é um ponto importante, porque o Estado Brasileiro aderiu à linha programática da universalidade dos serviços de atenção básica, segundo a qual, todos têm direitos. No entanto, diante das desigualdades, deve-se ser equânime para ser justo. A política pública deve, portanto, privilegiar as situações ou circunstâncias que comprometam o desenvolvimento sustentável. A abordagem de um tema ao mesmo tempo amplo e complexo tem o objetivo de chamar a atenção para os direitos fundamentais e às características populacionais dos municípios paranaenses.

Ante a lei que estabelece as normas para a gestão dos resíduos sólidos, coloca-se a necessidade, por parte dos municípios, de ajustamento para se adequar às normas. O acesso aos serviços públicos é exemplificado, também, pela situação viária estadual, que é de fundamental importância para que o cidadão tenha assegurada não só a sua mobilidade, mas também de assegurar o acesso aos demais bens.

Tem-se nas experiências colegiadas a oportunidade de estabelecer uma maior racionalidade administrativa entre os municípios menos populosos e/ou com uma dispersão populacional, mas aponta-se também o desafio operacional desse modelo de gestão compartilhada. O entendimento de como tem sido os mecanismos utilizados para a criação dos fundos financeiros, ressarcimentos, logística, entre outros, é um ponto a ser explorado a partir das experiências

concretas de consórcios ou associações, que podem ser exemplos a serem seguidos ou evitados.

Levando em conta que esse é um assunto que permite várias abordagens, e diante da crescente necessidade de os municípios se adaptarem às normas, há muito que ser estudado, compreendido e, acima de tudo, há muito a ser proposto para que haja equidade, sustentabilidade e eficiência na prestação de serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- \_\_\_\_\_. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
- BRANDÃO, C. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, Campinas: UNICAMP, v. 15, n. 45, p.145-157, 2008.
- BRASIL. Governo Federal. **Territórios da cidadania, integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**. Brasília: Governo Federal, março de 2009. 20p. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>> Acesso em: 15 set. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura em Transporte. **Rede Rodoviária do SNV – Divisão em Trechos 2010**. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/plano-nacional-de-viacao>>. Acesso em: 20 ago. 2010.
- CONTE-SPONVILLE, A. **Pequeno tratado das grandes virtudes**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ESPÍNDOLA, R. S. **Conceitos de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FREITAS, I. **80 mil jovens deixaram o campo no PR**. Gazeta do Povo. Caderno Vida e Cidadania Curitiba, 15 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1158069&tit=80-mil-jovens-deixaram-o-campo-no-PR>>. Acesso em: 20 ago. 2011.
- GARCIA, R. C. **Desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003: uma tentativa de avaliação**. Texto para discussão nº 938. Brasília, IPEA, 2003.
- GAZETA DO POVO. **Lavoura urbana**. Caderno Caminhos do Campo. Caderno Caminhos do Campo. Curitiba, 11 de julho de 2011.
- IBGE. **Censo agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010 – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- IPARDES. **Famílias pobres no Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Índice de desenvolvimento humano municipal, segundo os municípios do Paraná – 1991-2000**. Curitiba: IPARDES, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Índice IPARDES de desempenho municipal: evolução do componente renda e emprego. Nota Técnica**. Curitiba: IPARDES, dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Indicadores de sustentabilidade ambiental por bacias hidrográficas do Estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Índice de desenvolvimento humano municipal: IDHM-1991-2000**. Disponível no Banco de Dados do Estado: <[http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/idh\\_estados.pdf](http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/idh_estados.pdf)> Acesso em: 14 set. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Índice IPARDES de Desempenho Municipal: IPDM-2008**. Disponível no Banco de Dados do Estado: <[http://www.ipardes.pr.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_conteudo=19](http://www.ipardes.pr.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19)> Acesso em: 14 set. 2011.
- KAGEYAMA, A. A. **Desenvolvimento rural, conceitos e aplicação ao caso brasileiro**, Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- KURESKI, R. O PIB paranaense em 2010. **Análise Conjuntural**, Curitiba: IPARDES, v.33, n.1-2, 2011.
- LANGER, O. **A tutela judicial do princípio da eficiência**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19726/a-tutela-judicial-do-principio-da-eficiencia>> Acesso em: 16 set. 2011.

MARTINS, J. S. O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. **Estudos Avançados**, v.15, n.43, p.31-36, dezembro 2001.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. 960p.

MINEROPAR. **Mapas interativos**: cartografia - transportes. Disponível em: <<http://www.mineropar.pr.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Burndtland, publicado em português com o título: **Nosso futuro comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 05 jul. 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2003**. Brasília: PNUD: IPEA: Fundação João Pinheiro, 2003.

SARACENO, E. **O conceito de ruralidade**: problemas de definição em escala europeia. Programa de seminários Inea sobre desenvolvimento nas áreas rurais – métodos de análise e políticas de intervenção. Roma, out. 1996. (Tradução. do original italiano por Angela Kageyama, do Instituto de Economia da UNICAMP).

SILVA, J. G. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos avançados**: dossiê desenvolvimento rural. São Paulo: EdUSP, v.15, n.43, p.37-50, 2000.

TRAVASSOS, C. **Equidade e o Sistema único de Saúde**: uma contribuição para o debate. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 8 p. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/equisus.pdf>> Acesso em: 16 set. 2011.

VANÍCOLA, C. R. **Índice de felicidade interna, o produto interno bruto das nações e outros indicadores quantitativos**: um estudo sobre as suas relações. São Paulo: USP, p. 1-16, 2008. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos08/323\\_Indice%20de%20Felicidade%20Interna\\_SEGeT.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos08/323_Indice%20de%20Felicidade%20Interna_SEGeT.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2011.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**. Campinas: Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. Diretrizes para uma nova política agrária. In: **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

\_\_\_\_\_. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, p.101-119, 2001. p.101-119.

VILLA VERDE, V. Territórios, ruralidade e desenvolvimento. **Primeira versão**. Curitiba: IPARDES, 2004.

WANDERLEY, M. N. B. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: GIARRACA, N. (Compiladora) **¿Una nueva ruralidad in America Latina?** Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001. p. 31-44.

\_\_\_\_\_. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Revista Desenvolvimentos e Meio Ambiente**, n.2. Curitiba, n.2, p.29-37, jul./dez. 2000. p.29-37.