



DISTÂNCIA PARA A CIDADANIA NA BAHIA: O ACESSO AOS DOCUMENTOS CERTIFICADORES SOB A ÓTICA DE CHRISTALLER

DISTANCE TO CITIZENSHIP IN BAHIA: ACCESS TO CERTIFYING DOCUMENTS FROM THE PERSPECTIVE OF CHRISTALLER

DISTANCIA A LA CIUDADANÍA EN BAHÍA: ACCESO A DOCUMENTOS CERTIFICADORES DESDE LA PERSPECTIVA DE CHRISTALLER

Vaner Jose do Prado¹
Laumar Neves de Souza²
Renato Barbosa Reis³
Carolina de Andrade Spinola⁴

RESUMO

O objetivo deste estudo é, com base na Teoria do Lugar Central de Christaller (1966), compreender o alcance espacial da oferta de serviços para três documentos certificadores da cidadania (Registro Civil de Nascimento, Carteira de Identidade e Carteira Nacional de Habilitação) no estado da Bahia. Complementarmente e, tendo como base o conceito de limiar de serviço, busca-se aferir as distâncias que são percorridas por boa parte da população baiana para ter acesso aos aludidos documentos. Com o intuito de alcançar o propósito deste estudo, recorreu-se à pesquisa documental, aos bancos de dados do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), da Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP) e do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) que forneceram informações sobre a emissão de, respectivamente, Registro Civil de Nascimento, Carteira de Identidade e Carteira Nacional de Habilitação, no ano de 2016. Consultou-se também as informações contidas no Censo Demográfico 2010, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), notadamente aquelas que revelam o quantitativo da população residente de cada município baiano. Concluiu-se que a localização dos órgãos certificadores obedece à lógica prevista pela Teoria do Lugar Central, havendo, entretanto, um contingente significativo de habitantes sem acesso ao serviço, notadamente nos municípios com menor importância econômica e com um baixo índice de desenvolvimento social.

Palavras-chaves: Documentos Certificadores. Cidadania. Teoria do Lugar Central.

¹Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano. Professor do Programa de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas - PMDPP de Universidade Salvador (UNIFACS). Salvador. Bahia. Brasil. E-mail: vaner.prado@unifacs.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8752-6077>

²Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Economia. Professor Titular do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da Universidade Salvador (UNIFACS). Salvador. Bahia. Brasil. E-mail: laumar.souza@unifacs.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7739-1690>

³Doutor em Ciências. Professor Titular do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da Universidade Salvador (UNIFACS). Salvador. Bahia. Brasil. E-mail: renato.reis@unifacs.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2045-112X>

⁴Doutora em Geografia. Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da Universidade Salvador - UNIFACS. Salvador. Bahia. Brasil. E-mail: carolina.spinola@unifacs.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0941-0343>

ABSTRACT

The objective of this study is, based on the Theory of the Central Place of Christaller (1966), to understand the spatial reach of the offer of services for three documents certifying citizenship (Civil Registration of Birth, Identity Card and National Driver's License) in the state from Bahia. Complementarily and, based on the concept of service threshold, the aim is to assess the distances that are covered by a good part of the Bahian population in order to have access to the mentioned documents. In order to achieve the purpose of this study, documentary research, the databases of the Court of Justice of the State of Bahia (TJBA), the State Secretariat of Public Security (SSP) and the State Department of Traffic (DETRAN) were used.) that provided information on the issue of, respectively, Civil Birth Registration, Identity Card and National Driver's License, in 2016. The information contained in the 2010 Demographic Census, made available by the Brazilian Institute of Geography and Statistics, was also consulted. (IBGE), notably those that reveal the quantitative of the resident population of each municipality in Bahia. It was concluded that the location of the certifying bodies obeys the logic foreseen by the Theory of the Central Place, having, however, a significant contingent of inhabitants without access to the service, notably in the municipalities with less economic importance and with a low index of social development.

Key words: Certifying Documents. Citizenship. Central Place Theory.

RESUMEN

El objetivo de este estudio es, basado en la Teoría del lugar central de Christaller (1966), comprender el alcance espacial de la oferta de servicios para tres documentos que certifican la ciudadanía (Registro civil de nacimiento, tarjeta de identidad y licencia de conducir nacional) en el estado de Bahia. Complementariamente y, en base al concepto de umbral de servicio, el objetivo es medir las distancias que cubre una buena parte de la población bahiana para tener acceso a los documentos mencionados. Para lograr el propósito de este estudio, se utilizaron investigaciones documentales, las bases de datos del Tribunal de Justicia del Estado de Bahía (TJBA), la Secretaría de Estado de Seguridad Pública (SSP) y el Departamento de Tráfico del Estado (DETRAN). que proporcionó información sobre el tema, respectivamente, de Registro Civil de Nacimiento, Tarjeta de Identidad y Licencia de Conducir Nacional, en 2016. También se consultó la información contenida en el Censo Demográfico 2010, puesto a disposición por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. (IBGE), en particular los que revelan la cuantitativa de la población residente de cada municipio en Bahía. Se concluyó que la ubicación de los organismos certificadores obedece a la lógica prevista por la Teoría del Lugar Central, teniendo, sin embargo, un contingente significativo de habitantes sin acceso al servicio, especialmente en los municipios con menor importancia económica y con un bajo índice de desarrollo social.

Palabras clave: Documentos de Certificación. Ciudadanía. Teoría del Lugar Central.

Como citar este artigo: PRADO, Vaner Jose do et al. Distância para a cidadania na Bahia: o acesso aos documentos certificadores sob a ótica de Christaller. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 119-136, 30/03/2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2498>

Artigo recebido em: 31/10/2019

Artigo aprovado em: 19/03/2020

Artigo publicado em: 30/03/2020

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, a despeito do grave quadro de instabilidade política e econômica que enfrenta na atualidade, vivenciou, nas últimas três décadas, avanços que revelaram um padrão de desenvolvimento, que não era possível de ser observado em outros momentos históricos. Inequivocamente, tais progressos foram amalgamados pelas conquistas decorrentes da promulgação da Constituição Cidadã, de 1988, pela estabilidade monetária alcançada com a implantação do Plano Real, já a partir de 1993, bem como em função da efetivação de um conjunto de políticas sociais, nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que trouxeram, em seu âmago, direta ou indiretamente, a possibilidade de inclusão à cidadania, em um país com dimensões continentais e com um longo histórico de desigualdades.

Em que pese os mencionados avanços, é imperioso destacar, assim como o fazem Souza (2000) e Holston (2013), que no que se refere a esta questão, ou seja, a garantia da cidadania, a sociedade brasileira permanece desigual, tanto no que se refere ao seu acesso quanto ao seu desfrute. A existência de barreiras geográficas, infraestruturais e de informação dificultam o acesso de uma parcela significativa da população a este direito básico. Complementarmente, é interessante notar que mesmo vencidas essas dificuldades, muitos indivíduos pela própria fragilidade do Estado brasileiro, não conseguem participar das arenas ou espaços da própria cidadania.

O reconhecimento da existência desse, por assim dizer, déficit de cidadania, reforça a ideia de que para ser cidadão é preciso estar incluído e que a igualdade da cidadania é uma conquista de cada sociedade ou Estado-Nação. Essa inclusão ou acesso, inicia-se pelo reconhecimento do indivíduo como cidadão, por intermédio do que Giddens (1991) e Giddens, Beck e Lash (1997) denominaram de fichas simbólicas e Prado (2017) chamou de documentos certificadores elementares, instituídos pelo Estado como políticas públicas constitutivas.

Cabe afirmar que, no âmbito deste estudo, a denominação documentos certificadores referem-se àqueles considerados elementares para a identificação do indivíduo como cidadão. Normalmente, tais documentos são, na visão de Marshall (1967), capazes de proporcionar o acesso às arenas ou espaços da cidadania, conferindo a quem os possui direitos civis, políticos e sociais. De forma bem objetiva, são exemplos dos mencionados documentos o Registro Civil de Nascimento (RCN), Registro Civil de Identificação, popularmente conhecido como Carteira de Identidade (CI), Carteira Nacional de Habilitação (CNH), Título Eleitoral, Cadastro de Pessoa Física (CPF), Certificação Digital, Cartão de Saúde, Passaporte e outros. Esse conjunto de documentos representa as fichas simbólicas identificadas por Giddens (1991), que visam tornar o indivíduo reconhecido como cidadão perante o Estado e seus pares.

Com efeito, a falta de acesso aos tais documentos certificadores é um problema relevante em estados da Federação como a Bahia. Isso porque, conforme dados coletados junto a órgãos como o Tribunal de Justiça do Estado (TJ-BA), a Secretaria de Segurança Pública (SSP-BA) e o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-BA), responsáveis pela expedição dos documentos certificadores que interessam a esta investigação, 79% (329/417) dispunham de infraestrutura para emitir RCN, 41% (172/417) ofertavam o serviço de emissão de CI, e cerca de 21% (88/417) deles disponibilizavam o acesso a CNH. Quando se analisa, também para a

Bahia, a presença do Estado para a prestação dos três serviços em um mesmo município, apenas 19% (83/417) são contemplados com esse acesso direto (PRADO, 2017).

O desenho desse quadro dá força ao argumento que defende a ideia de uma seletividade e de uma dificuldade real do exercício da cidadania no contexto da sociedade baiana, que, a bem da verdade, faz parte do espectro de vicissitudes experimentadas pela sociedade brasileira, de uma forma geral. Em virtude disso é que se impõe a necessidade prioritária de pensar estratégias que conduzam à reversão e/ou a amenização dessa problemática.

Nesse ponto, é bom lembrar que, por certo, a mitigação de tal questão se vê obstada e/ou dificultada por um conjunto de outras situações que, na leitura da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2017), marcam a realidade socioeconômica baiana, dentre as quais se pode destacar:

- a) Significativa extensão territorial, da ordem de 564.722,611 Km² (representando 6,6% do território nacional), sendo que cerca de 70% dele se encontra na região semiárida, cuja base econômica é a agricultura familiar;
- b) Expressivo contingente populacional (de acordo com o Censo Demográfico, 2010, da ordem de 14.106.906 habitantes, 4º maior do Brasil), que se distribui pelos seus 417 municípios, na sua grande maioria (88,5%) considerados como de pequeno porte, haja vista que reúnem populações inferiores a 50 mil habitantes;
- c) Elevada concentração produtiva, dado que apenas dez municípios dos seus municípios respondem por cerca de 51,7% do que é produzido, sendo que cinco deles estão localizados na Região Metropolitana de Salvador (RMS);
- d) Fraca integração econômica entre as regiões, dificultada, sobretudo, por problemas de ordem logística, o que impacta fortemente no custo de transporte, rebatendo no fluxo de mercadorias e de recursos humanos;
- e) Marcante contradição socioeconômica, já que detém 4,3% do Produto Interno Bruto do país (ocupando a 7ª posição na produção de riqueza material) e, ao mesmo tempo, ocupa a 22ª posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano IDH⁵ (2010), com esse indicador situando-se no patamar de 0,660, o que corresponde a um padrão/nível médio de desenvolvimento.

Uma vez esquadrihado esse panorama, cabe esclarecer agora que o objetivo deste estudo é, apoiando-se na Teoria do Lugar Central de Christaller, compreender o alcance espacial da oferta de serviços para três dos documentos certificadores da cidadania mencionados, mais especificamente o RCN, a CI e a CNH no estado da Bahia. Complementarmente e, tendo como base o conceito de limiar de serviço, busca-se aferir as distâncias que são percorridas por boa parte da população baiana para ter acesso aos aludidos documentos.

⁵Segundo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 2013), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso, no longo prazo, que contempla 3 (três) dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento

Esclarecidos esses intentos, impõem-se informar que, do ponto de vista da sua estruturação, optou-se por organizar este artigo em quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. Na primeira são apresentados os métodos e procedimentos das análises realizadas. Na segunda, por seu turno, investe-se no esclarecimento pormenorizado do que sejam documentos certificadores para a cidadania, procurando-se evidenciar como eles se relacionam com a sua promoção. Já na terceira parte-se, inspirados na matriz teórica de Christaller, para conceituar o que venha a ser limiar de serviço e de alcance espacial da oferta de um bem e/ou serviço. Na quarta, por sua vez, apresenta-se o panorama da oferta dos serviços de emissão dos documentos certificadores privilegiados neste estudo, tendo como pano de fundo os conceitos mencionados anteriormente.

2 METODOLOGIA

Com o intuito de alcançar o propósito deste estudo, recorreu-se à pesquisa documental, aos bancos de dados do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), da Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP) e do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) que forneceram informações sobre a emissão de, respectivamente, RCN, CI e CNH, no ano de 2016. Consultou-se também as informações contidas no Censo Demográfico 2010, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), notadamente aquelas que revelam o quantitativo da população residente de cada município baiano.

As análises espaciais foram elaboradas por meio da utilização do *software* livre *Quantum Gis* Versão 2.18, uma ferramenta que possui as especificidades necessárias para essa elaboração. Os dados referentes as ofertas dos serviços de emissão dos documentos foram georreferenciados na malha de municípios do estado da Bahia, disponibilizada pelo IBGE, tendo as feições gráficas pontuais representativas das sedes municipais com a unidade espacial de referência.

Com relação às análises estatísticas, cabe informar que foram feitas utilizando medidas de tendência central e dispersão das distâncias em quilômetros entre as sedes municipais com oferta dos serviços analisados versus as sedes municipais sem a oferta dos respectivos serviços. Lançando mão da mesma lógica de estratificação dos municípios, foi calculada a densidade de *Kernel*, visando identificar *hot spots* de municípios que apresentam localizações superiores à mediana das distâncias. Tais espaços, com maiores densidades, servem como indicativo da existência de áreas com sombreamento dentro do estado, onde a população tem que percorrer maiores distâncias para obter acesso aos serviços.

3 DOCUMENTOS CERTIFICADORES E SUA RELAÇÃO COM A PROMOÇÃO DA CIDADANIA

Conforme brevemente sinalizado, o uso do termo documento certificador é utilizado para denominar um conjunto de documentos identificadores elementares, capazes de conferir a

qualidade ou condição de cidadão aos indivíduos. Ao dizer isso, abre-se naturalmente um espaço para comentar o que vem a ser cidadania. Uma boa alternativa analítica para dar conta dessa tarefa é recorrer à formulação sugerida por Weis (1999), dada a sua amplitude e profundidade. Isso porque, de modo acertado, ele a entende a partir de uma perspectiva ampliada, associando-a à questão dos direitos humanos.

Ao trilhar nessa direção, Weis (1999) conecta o conceito em foco a algo absolutamente elementar, que deve ser assegurado a todos os indivíduos indiscriminadamente em qualquer que seja a sociedade. Agindo assim, o referido autor o entende como algo que deve ser compreendido de modo universalizante, que guarda total correspondência com todos os direitos que são essenciais para assegurar a dignidade da pessoa nos mais diferentes âmbitos.

É, pois, comungando dessa leitura que Caltram (2010) inclui o acesso ao RCN dentre o conjunto de direitos humanos de caráter universalizante, que influenciam primária e decisivamente a questão do acesso e desfrute da cidadania. Efetivamente, esse entendimento de que o acesso a tal documento seja uma condição inicial e primordial para o reconhecimento de qualquer indivíduo como cidadão faz total sentido. Isso porque, tendo acesso a ele todo e qualquer indivíduo assegura um direito que é fundamental, qual seja, ter um nome e, por via de consequência, vincular-se a uma família, cujos membros tenham ou não laços de consanguinidade entre si.

Ademais, a posse dele também implica, pelo menos em tese, a garantia ao acesso àquilo a que Marshall (1967) denominou de espaços da cidadania social, que nada mais são do que os sistemas de saúde, eleitorais, econômicos, educativos, dentro outros, que são operacionalizados tanto pela esfera pública quanto pela privada. Não à toa, autores como Kang, Santos e Doneda (2016, p. 41-42) argumentam que o RCN “é um direito em si, e também um garantidor de outros direitos e a partir dele se estruturam as diversas modalidades de identificação”.

Outro documento certificador também de grande importância para o acesso e o exercício da cidadania é a CI. Não por acaso, Fachin (2016) considera que além da CI ser prova fundamental para a identidade civil, ela precisa ser reconhecida como um documento certificador de acesso gratuito para a população. Isso porque, na sua perspectiva analítica:

Como a certidão de nascimento é prova da existência civil e a carteira de identidade é prova da identidade civil, e tendo em vista que a Constituição Federal estabeleceu que lei da União deve arrolar as hipóteses em que a gratuidade se sobrepõe a qualquer outro interesse, uma vez que o primado maior é o exercício da cidadania, não há inconstitucionalidade na lei atacada, sendo possível acolhê-la como decorrente da gratuidade já concedida aos registros de nascimento e, portanto, com o mesmo desiderato (FACHIN, 2016, p. 2).

Ainda no que tange a CI, cabe pontuar que o controle de sua emissão em todo o território nacional é de competência do Instituto Nacional de Identificação (INI). Segundo o INI (2016), por meio de convênios com os estados que integram a Federação, foi descentralizada a emissão desse documento para as suas respectivas Secretarias de Segurança Pública, que realizam a operacionalização do serviço, conforme a infraestrutura que possuem. Essa medida, com efeito, atende a um requisito importante que é a aproximação do Estado dos seus cidadãos. No entanto, ela não assegura a qualidade na excelência da prestação do serviço, que depende da existência de estruturas adequadas em cada uma das aludidas secretarias.

O terceiro documento certificador que é analisado no contexto deste estudo é a CNH. Segundo o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN, 2016), tal documento atesta que o cidadão brasileiro está apto a conduzir veículos, sendo seu porte e/ou posse obrigatório para quem dirige⁶.

Para se perceber a interconexão deste documento com a questão da cidadania é preciso recorrer, por exemplo, ao que comentam Souza e Ribas (2015). Para eles, o exercício da cidadania é uma espécie de direito/dever do indivíduo. Ao mesmo tempo que lhe concede acesso também lhe cobra responsabilidades, ou seja, aquilo que esses autores denominam de participação ativa e consciência cívica, contemplando assim o acesso irrestrito ao documento que lhe dá direito de ir e vir no trânsito, que é a CNH.

Outro autor que também nos ajuda nessa tarefa de identificar as inter-relações entre a CHN e a questão da cidadania é Carvalho (2002). Em sua visão, a cidadania social trabalhada por Marshall (1967), que engloba os direitos sociais, políticos e civis (individuais), tem no acesso a CNH um caminho para diminuir as distâncias entre o cidadão e o Estado.

4 O ALCANCE ESPACIAL E O LIMIAR DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Uma vez que já se investiu, na seção anterior, em discriminar a maneira pela qual o acesso aos documentos certificadores se relaciona com a questão da cidadania, é chegado o momento de identificar o padrão de “acesso” de boa parte da população baiana aos citados documentos, valendo-se para isso das ideias de Christaller acerca do que venha a ser limiar da procura e alcance de um bem e/ou serviço.

Para dar conta desse intento, é preciso que se esteja atento a algumas condicionantes conceituais que servem de pressupostos na análise que se seguirá. Um deles diz respeito ao fato de que, conforme muito bem menciona Alves (2013, p. 123):

Os produtores de bens e/ou serviços sempre procurarão concentrar no espaço os seus estabelecimentos, de modo a maximizar o aproveitamento das economias de aglomeração, bem como minimizar os custos relativos à distância que incorrem para fazer chegar aos mercados consumidores os produtos e/ou serviços que produzem; do lado dos consumidores, por seu turno, a lógica que se verifica e que, portanto, ajuda a explicar o sentido de suas ações, assenta-se na perspectiva de que eles procurarão usufruir do espaço, de tal sorte que minimizem os custos que incorrem ao se deslocarem para poder adquirir os bens e/ou serviços que necessitam.

Grosso modo, essas ponderações ajudam a explicar, por exemplo, o porquê de alguns produtores se localizarem em um mesmo centro, de modo que os consumidores, aproveitando um único deslocamento, possam aí realizar várias aquisições.

Ainda fazendo referência ao trecho da obra de Alves (2013), destacado acima, é possível perceber a ocorrência de certa contradição nas lógicas que orientam as ações de produtores e consumidores, uma vez que os primeiros, para minimizar seus custos de produção,

⁶O modelo atual de CNH possui a fotografia da pessoa, o número da CI e do CPF. Assim, a CNH pode ser utilizada, também, como documento para identificação em todo território nacional.

sempre que possível, optarão pela concentração de suas atividades enquanto que os últimos, preferem dispor da oferta de forma mais desconcentrada, próxima aos seus domicílios, também buscando uma maior eficiência em seus deslocamentos.

Não há dúvida de que essas colocações têm como base a Teoria do Lugar Central de Christaller (1966), exposta em sua obra “Lugares Centrais do Sul da Alemanha”. Neste trabalho, o autor procurou explicar a funcionalidade hierárquica existente entre os centros urbanos de diversos portes em função do nível de concentração de serviços considerados essenciais pela população, dentre eles os serviços públicos.

Com efeito, Christaller (1966) deu atenção especial, em seu trabalho, aos sistemas de distribuição de bens e/ou serviços. Sua compreensão acerca dessa temática assenta-se na ideia de que, por razões de mercado (economias de aglomeração), os produtores tendem a localizar os seus estabelecimentos em determinados lugares (lugares centrais), onde também vivem parte dos consumidores dos seus bens e/ou serviços. Os demais consumidores são os que têm acesso (acessibilidade) a esses lugares, embora aí não residam e que vivem na designada "região complementar" do lugar central⁷.

É importante salientar, nesse ponto, que esse arcabouço teórico elaborado por Christaller em relação aos lugares centrais estrutura-se, em alguns pressupostos⁸, dentre eles:

- a) bens e serviços se podem hierarquizar de acordo com a sua importância. O critério de importância assenta-se no número de vezes que, num determinado período de tempo, os consumidores a ele recorrem.
- b) uma vez que a produção de bens e serviços é feita em lugares centrais, a importância destes tende a ser tanto maior quanto for a importância dos bens ou serviços, que maior posição ocupa na hierarquia dos bens e serviços, e que são fornecidos a partir desse lugar central. Existe, assim, uma correspondência direta entre a importância dos lugares centrais e a importância dos bens e serviços que neles são tornados disponíveis.
- c) um lugar central de ordem superior está em condições de fornecer não apenas todos os bens que lhe corresponde na hierarquia dos bens e serviços, mas também todos os bens e serviços que são fornecidos por todos os centros de ordem inferior (CHRISTALLER, 1966, p. 43).

Como bem esclarece Pereira (2007) a hierarquização das cidades para Christaller (1966) é justificada a partir de dois aspectos, a saber: a) o limiar de serviço, que corresponde ao nível mínimo de mercado, capaz de assegurar a oferta de um bem e/ou serviço e; b) o alcance espacial, que representa a área de influência de um comércio ou serviço, ou seja a maior distância que a população dispersa se dispõe a percorrer para adquirir ou utilizar um bem e/ou serviço. No âmbito da análise realizada neste artigo, pode-se considerar que o limiar de serviço corresponderia à quantidade mínima de habitantes que justifique os custos, para o Estado, decorrentes da oferta de um determinado serviço, como a manutenção da estrutura necessária para a emissão dos documentos certificadores e o alcance espacial, por sua vez, representaria a

⁷Silva (1976) afirma que a cidade ou então o município pode ser visto como um centro que distribui bens e serviços dos mais simples aos mais complexos para seus habitantes e para o campo e outros centros menores. Com efeito, tanto para esse último autor quanto para Alves (2013), quanto maior for o lugar central (cidade ou município), maior será o número de serviços que distribui.

⁸Alguns pressupostos enunciados por Christaller não se aplicam à realidade analisada, tais como: a) os centros urbanos localizarem-se em uma superfície isotrópica; b) haver uma distribuição equilibrada da população e dos recursos; c) poder de compra similar entre todos os consumidores; d) custos de transporte iguais para todas as direções e proporcionais à distância e; e) regime de concorrência perfeita.

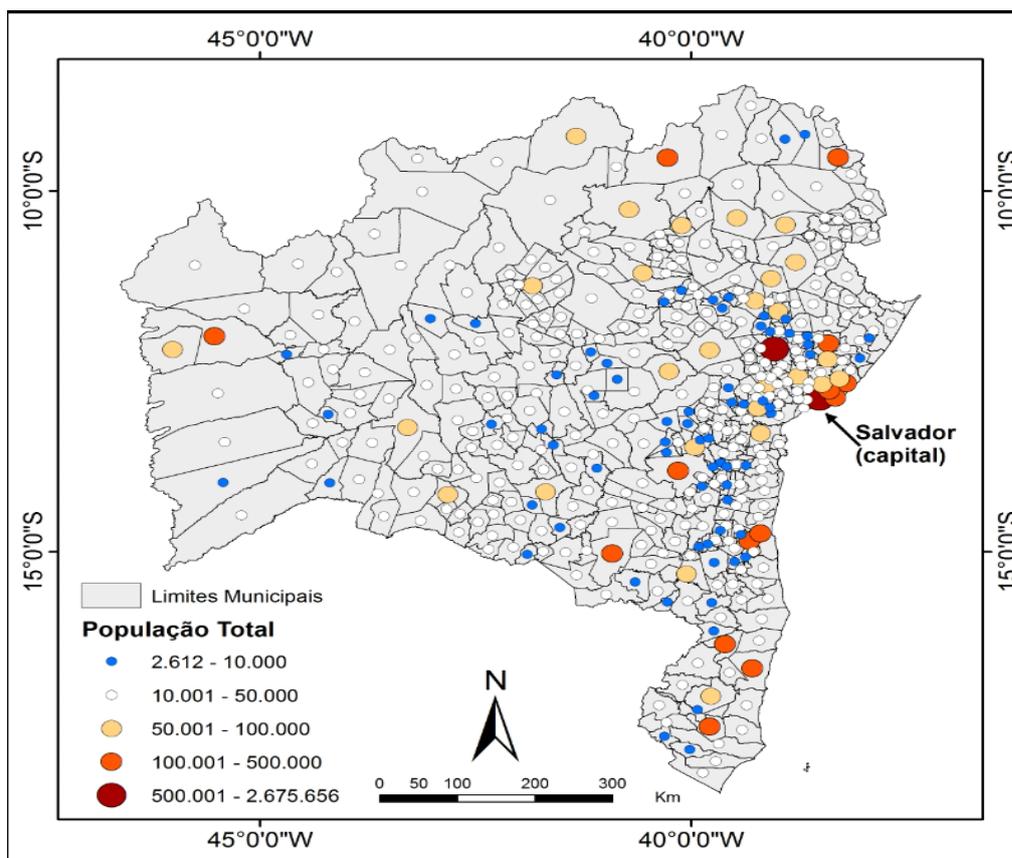
distância máxima a que os moradores de uma determinada localidade se permitiriam, ou teriam condições financeiras para percorrer, com o objetivo de obter os referidos registros.

Tendo essas ideias como norte, admitiu-se como exercício interessante de investigação analisar a oferta de serviços para os documentos certificadores da cidadania, no estado da Bahia, observando em que porte de cidades eles se encontram presentes e aferir as distâncias que devem ser percorridas pelas pessoas que residem nos municípios que não contam com a oferta destes mesmos serviços até os locais mais próximos (municípios), onde podem ser encontrados, conforme será demonstrado na seção seguinte.

5 PADRÃO DE “ACESSO” AOS DOCUMENTOS CERTIFICADORES NO ESTADO DA BAHIA

Ao se abrir essa seção, considera-se importante descrever como se distribui a população baiana pelos 417 municípios do estado, pois afinal de contas é exatamente ela que demanda pelos documentos certificadores que interessam no âmbito deste estudo. A Bahia se caracteriza pela predominância dos pequenos municípios, com apenas dois deles registrando contingentes populacionais acima de 500 mil habitantes (Salvador e Feira de Santana), seguidos por outros 15 cuja população varia entre 100 mil e 499 mil habitantes, havendo um predomínio daqueles que possuem de 10.001 até 50.000 habitantes e entre 2.612 e 10.000 indivíduos (Figura 1).

Figura 1 – Distribuição Populacional por Município – Bahia – 2010



Fonte: IBGE (2010).

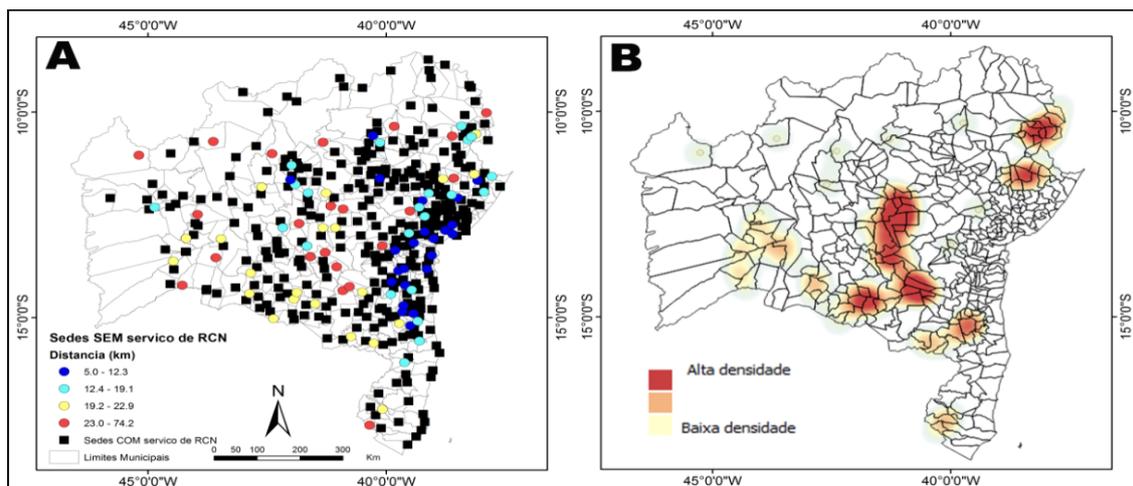
Esse é definitivamente um traço do estado da Bahia que precisa ser levado em consideração quando se quer empreender qualquer tipo de análise sobre como sua população acessa os diferentes serviços que são oferecidos pelo poder público.

Uma vez explicitado como a população baiana se distribui nos seus mais de 400 municípios, é chegado o momento de averiguar como se dá a oferta do serviço de emissão de RCN. Ao se caminhar nessa direção, avaliando-se as informações contidas na Figura 2A, é possível perceber que 21% (88) dos municípios baianos não possuem a oferta desse tipo de serviço em suas sedes, fato esse que, segundo Prado (2017), afeta cerca de 2.081.278 de baianos. Outra informação bastante relevante, revelada por essa mesma análise, é que a menor distância a ser percorrida por quem reside em um município desassistido por esse tipo de oferta é da ordem de 5 km. Apesar dessa distância não ser nada desprezível, outros baianos padecem muito mais para conseguirem ter acesso ao RCN já que têm que se deslocarem por até 74.2 km⁹.

⁹Convém lembrar aqui que esses valores que efetivamente foram medidos, em termos concretos, estão subestimados, pois, na análise empreendida no âmbito deste estudo, desconsiderou-se que uma parte dessa população desassistida dos serviços de emissão dos documentos certificadores (em maior ou menor proporção, dependendo do município analisado) reside em áreas rurais. Se isso fosse levado em conta, portanto, as distâncias que deveriam ser vencidas seriam maiores.

Essas são informações deveras preocupantes, haja vista que elas permitem que se tenha uma noção bastante precisa da agrura que parte expressiva da população baiana, notadamente aquela marcada por condições socioeconômicas mais frágeis, enfrenta para acessar as assim chamadas arenas da cidadania. Não bastassem os inconvenientes relativos à perda de tempo, provocados pelos deslocamentos espaciais que ela tem que cumprir, existe também os derivados do esforço financeiro que tal população precisa dar conta, que a julgar pelo padrão de rendimento que predomina nos municípios baianos não é nada desprezível.

Figura 2 – Distâncias entre Sedes Municipais com e sem Serviço de Emissão de RCN e Densidade Espacial de Sedes Municipais sem Oferta do Serviço – Bahia – 2016



Fonte: TJBA (2016) e IBGE (2010).

Uma análise das informações presentes na Figura 2B permite um olhar ainda mais acurado sobre essa questão dos deslocamentos que parte da população baiana tem que enfrentar para conseguir o documento mais básico de acesso à cidadania (RCN).

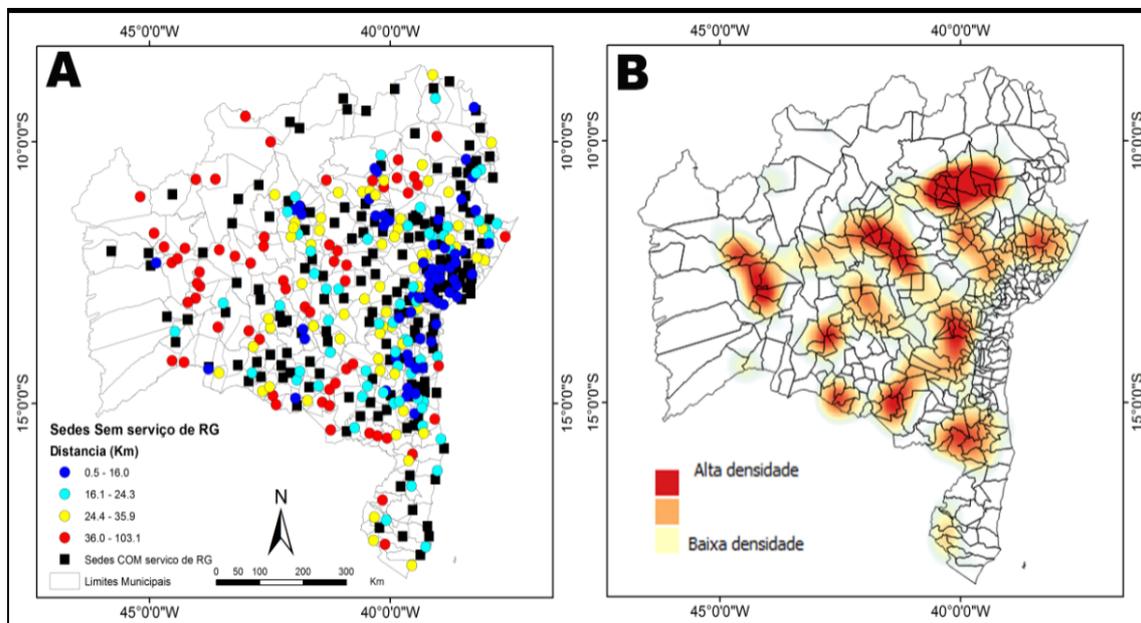
A Figura 2B representa as áreas com maior densidade de municípios cujas distâncias percorridas para obtenção do acesso ao serviço de emissão de RCN são superiores a mediana (19.1 Km a 74.2 km). Nesse sentido, verifica-se algumas zonas de sombreamento (situadas como de alta densidade) que as regiões Sudoeste e Nordeste do estado representam as áreas com maior carência de oferta do serviço.

Quando se aponta o foco da análise para investigar se existem lacunas na distribuição do serviço de emissão da CI no território baiano, pode-se argumentar, apoiando-se nas informações evidenciadas pela Figura 3A, que cerca de 59% (244) dos municípios do estado não são servidos de infraestrutura que permita a emissão desse documento. Em face desse quadro, Prado (2017) chama atenção para o fato de que nada mais nada menos do que quase cinco milhões de pessoas (4.913.829) não conseguem acessar tal documento nos municípios que residem.

Destarte, pode-se asseverar que a desassistência da população baiana no que respeita o acesso ao serviço de emissão da CI é ainda mais preocupante do que aquela que prevalece para o acesso ao serviço de emissão do RCN. Enfatize-se também, nesse ponto, que a menor distância a ser percorrida por quem não dispõe da oferta desse serviço no município que reside

para conseguir emití-lo é da ordem de 5 Km, ao passo que a maior se situa na casa de 103.1 Km (Figura 3A).

Figura 3 – Distâncias entre Sedes Municipais com e sem Serviço de Emissão de CI e Densidade Espacial de Sedes Municipais sem Oferta do Serviço – Bahia – 2016



Fonte: SSP (2016) e IBGE (2010).

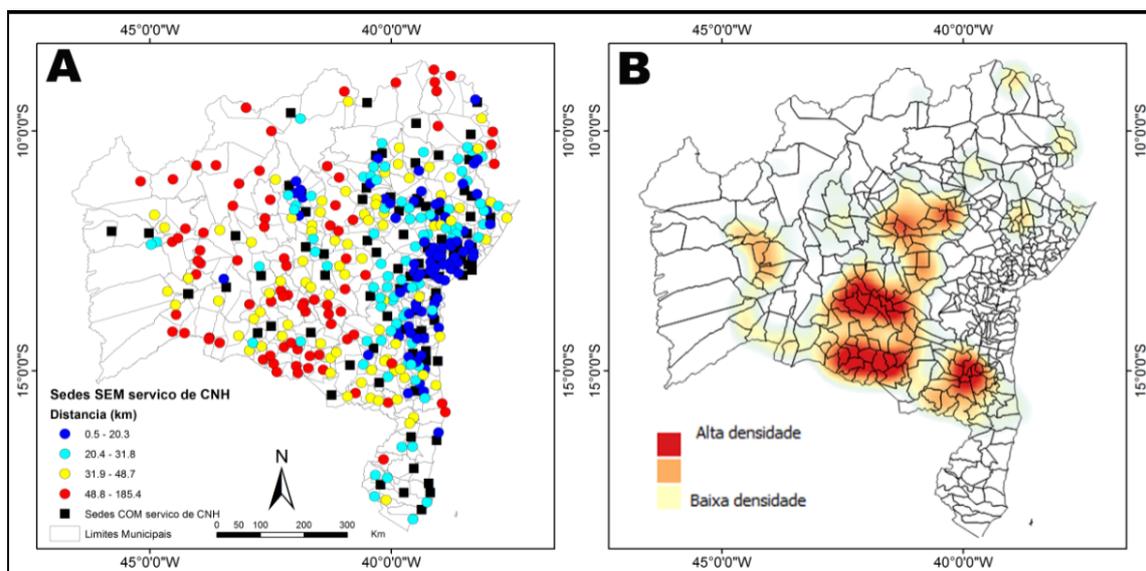
Por sua vez, na Figura 3B, são identificadas ilhas de sombreamento para oferta de emissão de CI, *hot spots* localizados no oeste, uma faixa central do estado, também presentes na porção sudoeste, sul e na área nordeste ao norte da região metropolitana.

Ao se revelar a dimensão exata do déficit na oferta desse tipo de serviço, não se pode esquecer de pontuar que a sua prestação envolve uma complexidade maior, o que, por via de consequência, exige do cidadão, no mínimo, dois deslocamentos: um para solicitá-lo e outro para retirá-lo após sua confecção. Tal ocorrência por óbvio também traz maiores exigências ao cidadão em termos de tempo, fragilizando-o ainda mais, inclusive, financeiramente.

Para finalizar esse exercício de identificação do padrão de oferta dos documentos certificadores no estado da Bahia, dando ênfase à questão do esforço que muitos baianos têm que fazer em termo de deslocamento para conseguirem acessar as arenas da cidadania, optou-se por esboçar o panorama da oferta do serviço de emissão da CNH. Para tanto, procurou-se analisar o conteúdo presente nas Figuras 4A e 4B.

Caminhando-se nessa direção, constatou-se que, tanto em termos absolutos quanto relativos, a situação mais escassa do ponto de vista da oferta dos documentos certificadores na Bahia diz respeito precisamente a CNH. Isso porque, esse serviço não é prestado em 328 dos seus municípios, ou seja, em 79% deles (Figura 4A).

Figura 4 – Distâncias entre Sedes Municipais com e sem Serviço de Emissão de CNH e Densidade Espacial de Sedes Municipais sem Oferta do Serviço – Bahia – 2016



Fonte: DETRAN (2016) e IBGE (2010).

Dada a dimensão dessa proporção, seria razoável supor que um contingente extremamente grande de baianos não contaria com tal serviço. Não obstante, o tamanho da população que não é atendida pela emissão desse tipo de serviço é um pouco menor (4.708.164) do que aquela que não dispõe do serviço de emissão da CI.

O enfrentamento desse pseudo e aparente paradoxo, se justifica por conta do fato de que o processo de emissão da CNH exige o cumprimento de uma lista de exigências que envolve desde a idade inicial de 18 anos até a submissão do requerente a avaliação médica e psicológica, passando por frequência as aulas teóricas do Curso de Formação de Condutores (CFC) e realização de provas teórica e prática.

Tudo isso, evidentemente, demanda, por parte do Estado, uma estrutura física e de pessoal que não é fácil de ser mantida. Daí que se privilegia a sua existência precisamente nos municípios que concentram os maiores contingentes populacionais.

Em função dessa presença rarefeita no território baiano, há quem tenha que percorrer a incrível distância de 185,4 Km para conseguir emitir uma CNH (Figura 4A). Tal distância é simplesmente mais de 150% superior à maior distância que deve ser vencida pelos habitantes que precisam da emissão de um RCN e, aproximadamente, 80% maior do que aquela que, de igual modo, deve ser superada por aqueles que precisam de CI.

A bem da verdade, essas distâncias que foram mencionadas levam em conta a ida do requerente da CNH apenas uma vez ao órgão responsável por sua emissão. Entretanto, dada a complexidade que a confecção desse documento encerra, conforme mencionado, dificilmente se consegue obtê-lo indo apenas uma única vez ao órgão expedidor. Sendo assim, é prudente multiplicar as distâncias assinaladas por no mínimo dois.

O enfrentamento dessa realidade, por certo, dado os custos que envolvem para uma população que reconhecidamente possui um baixo poder aquisitivo, limita severamente o gozo e/ou desfrute deste direito.

Escrutinando ainda mais detidamente como a população baiana se serve da oferta do serviço de emissão da CNH, verifica-se, na Figura 4B, que as regiões sudoeste e central do estado são aquelas que contêm as maiores densidades municipais em que a população precisa se deslocar maiores distâncias para obterem acesso ao referido serviço.

Depois de conhecidas as distâncias mínimas e máximas que parte da população baiana percorre para ter acesso aos documentos certificadores que são objeto dessa investigação, cabe considerar que, para além da complexidade que a emissão de cada um deles encerra, há outros fatores que concorrem para que exista no território estadual grandes vazios na oferta de tais serviços. Isso fica evidenciado, por exemplo, quando se coloca em pauta questões econômicas como a pujança dos municípios no tocante ao PIB.

Prova disso pode ser encontrada no fato de que os 83 municípios contemplados, a um só tempo, com os três tipos de serviços analisados neste estudo produzem um volume de riqueza avaliado, em 2010, em R\$ 108.251.818.045¹⁰, montante esse que representava, aproximadamente, 70% do PIB corrente total da Bahia. Já os 91 municípios que não contam com infraestrutura para a emissão de tais documentos, respondem por apenas 4% do PIB estadual.

Diante desses números, não há como negar a existência de uma correlação direta entre o peso econômico dos municípios e a presença de estruturas institucionais de emissão dos documentos certificadores, haja vista que elas estão concentradas notadamente nos municípios mais dinâmicos economicamente.

No tocante aos fatores econômicos, cabe ponderar ainda que as áreas de sombreamento que foram identificadas, nas quais não há oferta dos serviços de emissão dos documentos privilegiados no âmbito deste estudo, teimam em dificultar ainda mais a inclusão àquilo que Marshall T. (1967) denominou de elemento ou arena social da cidadania, tendo em vista que sem o acesso aos documentos certificadores, a cidadania fica ainda mais restrita.

Outra forma de se perceber as assimetrias que existem na Bahia no que diz respeito à disponibilidade do serviço de emissão dos documentos certificadores, e comprovar que elas derivam de outros fatores que não apenas a complexidade envolvida na confecção de cada um deles, é avaliando-se a relação entre a oferta dos mesmos e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Ao se fazer esse cruzamento identifica-se que são em número de 103 os municípios do estado da Bahia classificados pelo PNUD (2013) como de muito alto desenvolvimento. Dentre esses, 52 disponibilizam os três serviços em foco para sua população, representando 64% do total dos 83 municípios que possuem essa infraestrutura no estado. Enfatize-se que desse grupo apenas 10 não possuem a oferta de nenhum dos serviços em foco.

Realidade diametralmente oposta a essa prevalece nos 106 municípios classificados pelo PNUD (2013) como de baixo desenvolvimento. Neste grupo, apenas 8 municípios possuem oferta dos serviços de emissão dos documentos certificadores objetos desta investigação. Já em

¹⁰ Informação obtida junto à SEI.

36 deles não são ofertados nenhum tipo de serviço. Os demais 62, por seu turno, têm acesso a apenas 1 ou a 2 serviços.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão de tudo que foi apresentado, parece plenamente factível admitir que a sociedade baiana espelhe, de maneira categórica, aquilo que Souza, J. (2000) denomina de cidadania brasileira seletiva, na medida em que apenas parte da sua população consegue acesso aos documentos certificadores da cidadania, percebidos como fundamentais para o seu acesso e desfrute. Trata-se, é bom que se diga, de uma seletividade real, dado que, no plano da aparência mais imediata, não se constata a ocorrência de nenhuma seletividade que decorra e/ou tenha origem em motivações legais.

Ficou evidente, no contexto deste estudo, que embora o acesso aos serviços de emissão dos documentos certificadores esteja espreado pelos quatro cantos do território baiano, contingente significativo da população estadual precisa percorrer distâncias consideráveis, em muitos casos por mais de uma vez, para acessá-los. Esse fato, certamente, gera enormes transtornos para essa população desassistida, tanto em termos de tempo e custo, quanto em termos de comodidade e conforto.

Conforme ficou evidenciado, a lógica que está por trás da estruturação da oferta dos serviços de emissão dos documentos certificadores, assenta-se não apenas na perspectiva que considera e, portanto, leva em conta a complexidade envolvida na emissão de cada um desses documentos, mas também respeita e, por via de consequência, é determinada por fatores de ordem econômica, que determinam o papel de cada um dos 417 municípios que integram o estado da Bahia. Destarte, aqueles municípios com dinâmicas econômicas mais vibrantes e consolidadas, que ocupam, muitas vezes, conforme preconiza Christaller, a condição de lugares centrais, são beneficiados, uma vez que é notadamente neles que estão reunidas as estruturas públicas e de outra natureza (como, por exemplo, clínicas médicas e centros de formação de condutores para quem precisa de CNH), que facultam à população ter acesso aos ditos documentos certificadores e, por via de consequência, gozar a cidadania.

Cabe destacar também, ainda no que tange ao alcance espacial dos serviços, que os municípios menos assistidos são aqueles de menor hierarquia no sistema urbano estadual. O limiar de serviço da CNH é o maior entre os três analisados, até mesmo devido à complexidade da sua emissão. Considera-se que, face à extensão do território estadual, o alcance espacial de alguns serviços ainda deveria ser menor, tendo em vista a grande quantidade de habitantes que não possuem os documentos.

Assim, pensar estratégias que conduzam à reversão e/ou a amenização dessa problemática de desigualdade no desfrute da cidadania por parte dos baianos parece ser tarefa prioritária. Ao defender esse posicionamento, alega-se que é absolutamente imperioso que se passe a contemplar a possibilidade de que outros atores institucionais intervenham, de alguma forma, no processo de fortalecimento das políticas públicas que fomentam a cidadania no país, atuando como uma espécie de agentes catalisadores.

A formulação dessa proposição encontra respaldo em autores como Osborn e Sund (2010; 2011; 2012) e Osborn (2013), que sustentam a tese que um dos fatores mais relevantes para superar as barreiras de acesso à cidadania, em países como Itália, Suíça, Estados Unidos, França e Canadá, foi aproximar a infraestrutura do Estado dos cidadãos. Para eles, essa aproximação ocorreu basicamente de duas formas: pela criação de estruturas próprias do Estado ou pela utilização de plataformas públicas, sejam elas específicas ou múltiplas, presenciais ou virtuais, visando proporcionar alternativas de acesso dos cidadãos aos serviços, com maior conforto e comodidade.

Essa seria, pois, uma condição que se imporia, por exemplo, aos Correios brasileiros, haja vista sua extensa plataforma de atendimento e rede logística. Se essa infraestrutura de tal instituição fosse canalizada também para esse fim, ampliar-se-ia muito a capacidade do Estado e governos de estender os limites da oferta de serviços para o acesso e desfrute da cidadania no Brasil, fato esse que, por via de consequência, oportunizaria maior acesso, conforto, comodidade e menor custo aos cidadãos.

Ao se indicar essa “solução”, não se pode perder de vista que apesar dos muitos pontos favoráveis aos Correios para exercer o papel de instituição catalisadora de políticas públicas para a cidadania, torna-se necessário observar, também, as limitações existentes, que são capazes de criar barreiras para tal instituição no sentido de cumprir esse papel importante. Entre essas limitações, cabe destacar aquelas de caráter mais sistêmico e com maior potencial de bloqueio: 1) o gigantismo e natureza de uma empresa pública; 2) a orientação de gestão da empresa; e 3) tecnologias, qualificações, segurança e legalidade dos processos.

Acredita-se que se corrigindo essas limitações, são inegáveis as possibilidades de ampliação da oferta de serviços relativos aos documentos certificadores à sociedade brasileira utilizando as plataformas de atendimento e logística dos Correios. Concretamente, isso já foi vivenciado em países considerados desenvolvidos e está sendo vivenciado em muitos países em desenvolvimento (China, Índia e África do Sul).

REFERÊNCIAS

ALVES, Manuel Brandão. A formação dos sistemas urbanos. In: COSTA, José, Silva; NIJKAMP, Peter. **Compêndio de Economia Regional: teoria, temáticas e políticas**. Lisboa. Portugal: Principia, 2013. v. 1

BAHIA. Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia (SSP). **Relatório Técnico**. Salvador, BA, 2016.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). **Seminário: Panorama da Economia Baiana**. Salvador. 05 jun. 2017. [24 slides. Apresentação em PowerPoint].

BRASIL. Departamento Nacional de Transportes (DENATRAN). [Portal institucional]. Disponível em: <www.denatran.gov.br/> Acesso em: 13 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. [**Portal institucional**]. Disponível em: <www.justica.gov.br> Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão ADI 4825/MS**. Relator FACHIN, Edson. Brasília, 2016.

CALTRAM, Gladys Andréa Francisco. **O registro de nascimento como direito fundamental ao pleno exercício da cidadania**. 108 p. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Núcleo de Estudo de Direitos Fundamentais e de Cidadania – Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), Piracicaba, SP, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHRISTALLER, Walter. **Central places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice Hall, 1966.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**. São Paulo: UNESP, 1997.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Estatística de registro civil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO (INI). [**Portal institucional**]. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/institucional/unidades>> Acesso em: 10 ago. 2016.

KANG, Margareth. SANTOS, Maike Wille. DONEDA, Danilo. Políticas de Identidade na Era Digital e o registro Civil Nacional. **Revista em Debate**. Belo Horizonte, v.8, n.6, p. 41-64, ago. 2016.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

OSBORN, Derek. **Reinventing the post**. Unit Kingdom: Libri Publishing, 2013.

OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.

_____. **The future is in the post II: perspectives on transformation in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2011.

_____. **The future is in the post III: perspectives on innovation in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2012.

PEREIRA, Aliger, Santos dos. **Loterias: uma parceria público-privada no território de Salvador**. 130 p. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, BA, 2007.

PRADO, Vaner José do. **Os correios como agente catalisador de políticas públicas para a cidadania: uma perspectiva de análise a partir da realidade do estado da Bahia**. 211 p. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano) - Universidade Salvador - UNIFACS. Salvador, BA, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas de Desenvolvimento Humano (ADHB)**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Brasília, DF, 2013.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Melo. Teorias de localização e de desenvolvimento regional. **Revista de Geografia**. Rio Claro: UNESP, v. 1. n. 2. p. 1 – 23., 1976.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva**. Brasília: Editora UnB, 2000.

SOUZA, Josimeri Antônia de; RIBAS, João André Nascimento. Educação dos Cidadãos Para o Trânsito: um enfoque no município de Siqueira Campos – PR. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO. Ponta Grossa, PR, set. 2015. **Anais [...]**. Ponta Grossa, PR, 2015.

UZÊDA, Jorge Almeida. A cidade de Salvador e a modernidade da máquina no período de 1935 a 1945. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 19, n. 2, p. 603-615, jul./set. 2009.

WEIS, Carlos. **Os direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.