



**UNIFACS**  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
URBANO – PPDRU  
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

**VANER JOSÉ DO PRADO**

**OS CORREIOS COMO AGENTE CATALISADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA A CIDADANIA: UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE A PARTIR DA  
REALIDADE DO ESTADO DA BAHIA**

Salvador  
2017

**VANER JOSÉ DO PRADO**

**OS CORREIOS COMO AGENTE CATALISADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA A CIDADANIA: UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE A PARTIR DA  
REALIDADE DO ESTADO DA BAHIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Laumar Neves de Souza.  
Coorientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Renato Reis Barbosa.

Salvador  
2017

FICHA CATALOGRÁFICA  
(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador,  
Laureate International Universities).

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. / Vaner José do Prado. – Salvador: UNIFACS, 2017.

211 f. : il.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Laumar Neves de Souza.  
Coorientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Renato Barbosa Reis.

1. Políticas Públicas. 2. Correios. 3. Cidadania. 4. Serviços Públicos. I. Souza, Laumar Neves, orient. II. Reis, Renato Barbosa, coorient. III. Título.

CDD: 351.81

VANER JOSÉ DO PRADO

OS CORREIOS COMO AGENTE CATALISADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
A CIDADANIA: UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE A PARTIR DA REALIDADE DO  
ESTADO DA BAHIA

Versão preliminar da tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano, pela seguinte banca examinadora:

Laumar Neves de Souza - Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade Salvador UNIFACS, Laureate International Universities

Renato Barbosa Reis – Coorientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Biotecnologia em Saúde e Medicina Investigativa pelo Centro de Pesquisa  
Gonçalo Moniz - Fundação Oswaldo Cruz  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Carolina de Andrade Spinola \_\_\_\_\_  
Doutora em Geografia pelo Universitat de Barcelona, Espanha  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Aliger dos Santos Pereira \_\_\_\_\_  
Doutora em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS Universidade  
Salvador, Laureate International Universities  
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Universidade Federal da Bahia - UFBA.

Salvador, 25 de agosto de 2017.

Aos meus filhos Nayah e Nathan, os motivos  
principais da minha dedicação à vida.

## AGRADECIMENTOS

Ao finalizar este estudo, passei a contar mais um degrau na escalada rumo a uma maior compreensão e expansão dos meus próprios limites. Cada vez mais tenho a sensação de uma maior maturidade e a certeza de que pouco sei. Nesta caminhada, muitas foram as pessoas com as quais pude realizar trocas, que me permitiram prosseguir. Quero registrar meu agradecimento diretamente para alguns e indiretamente para outros tantos.

Primeiro, ao meu orientador, **Prof. Dr. Laumar Neves de Souza** e coorientador **Prof. Dr. Renato Barbosa Reis**, pelo apoio incondicional e contribuição sem igual, na superação dos obstáculos encontrados. Toda minha gratidão. Peço desculpas pelas inúmeras limitações e incompreensões.

À Prof. **Dr.<sup>a</sup> Carolina Andrade Spinola**, pelo incentivo inicial e por me impulsionar para a realização do curso. Obrigado pela sua generosidade e compaixão, em meus muitos momentos de angústia e conflitos.

À minha esposa **Onélia Barbieri do Prado**, meu amor e meu baluarte. Àquela que dá sustentação para toda minha (nossa) caminhada. Pelo acolhimento e pela força em momentos solitários e de muitas dúvidas.

Aos meus filhos, **Nayah** e **Nathan**, presentes divinos. Obrigado por entender minhas angústias e por contribuírem para que a cada dia, eu possa continuar tentando ser um pai e uma pessoa melhor.

Aos meus pais, **Jaci** e **Ibraima**, minha irmã **Nádia** e meu sobrinho **Luciano**, mesmo distante fisicamente vocês fizeram parte dessa jornada. Sem seus ensinamentos, convívio e estímulos, ficaria difícil continuar. Perdoem pela ausência.

À **Vivian Brendle**, colega de trabalho e de curso e amiga, pelas trocas de informações, materiais de pesquisa e discussões sobre o tema. Contribuições essas que não tem preço. Agradeço pela amizade, zelo e carinho.

A **Jair Joris**, amigo de fé e irmão camarada. Amigo de horas boas e de horas difíceis. Obrigado pelo apoio.

À **Daniela Santos**, **Silvana Dória**, **Rita Almeida** e **Miriã**, minhas colegas de trabalho, pelo apoio na construção da base de dados e informações dos Correios, para o trabalho.

À Prof. **Tatiana Spinola** (a Tati), minha eterna coordenadora, pela crença em dias melhores, pelo acolhimento, apoio e incentivo.

Aos **Correios**, pelo apoio amplo de tempo, recursos e informações. Aos **colegas de Trabalho** Maria do Carmo, Miguel Martinho, Santos Neto, Leuza Rodrigues, Vannessa Jaques e Márcia Farias pela compreensão das minhas ausências e apoio. À Eunice Almeida pela amizade. Ao povo de meu dia a dia, Tânia Boaventura, Vanessa Pereira e Lucas Luz, esses representando tantos outros, pela responsabilidade de conduzir o trabalho em minhas ausências e pelo apoio.

Ao **corpo docente** do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS - Universidade Salvador, de modo especial aos Profs. Dr. Carlos Alberto da Costa Gomes, Dr. Noélio Spinola, Dr. Edivaldo Boaventura e Dr. Jorge Uzeda, pela contribuição e ensinamentos.

Aos **funcionários do PPDRU**, especialmente à Regina e Gilsa, pela atenção e cordialidade.

A **todos os colegas do curso**, pelas trocas, amizade e respeito mútuo, em especial para Josias, Lucas, Adelmo, Aldo, Rosângela, Viviane, Bruno, Érica, Mirela e Carla. A todos, enfim, que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho, o meu muito obrigado!

Vaner do Prado

## RESUMO

A questão central deste estudo reside na constatação da existência real de inúmeras lacunas na formulação e na execução de políticas públicas que visam oferecer serviços para o acesso à cidadania no Brasil, que traz como consequência um alto grau de seletividade para o desfrute dessa cidadania. Para os autores trabalhados, essa seletividade foi construída historicamente, dadas as condições de formação, de desenvolvimento e de atuação do Estado para com a formação e o desenvolvimento da sociedade brasileira. Dado esse contexto, o objetivo desta tese é compreender os Correios como sendo um agente catalisador para a execução de políticas públicas de acesso à cidadania, na Bahia. Esta pesquisa possui natureza exploratória e utilizou como estratégia o método do estudo de caso, no sentido de investigar a oferta de serviços para obtenção de documentos certificadores, para o acesso à cidadania, que são ofertados nos municípios, pelo estado da Bahia, entre os anos de 2010 e 2015. Dentre os vários documentos certificadores para a cidadania, foram analisados três (3): Registro Civil de nascimento (RCN), Carteira de Identidade (CI) e Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Com a análise verificou-se que 91 (22%) dos municípios baianos não oferecem nenhum acesso para a solicitação dos três documentos em suas sedes, deixando cerca de 8% (1.083.977/14.016.906) de habitantes desassistidos em seus municípios. Por outro lado, apenas 83 (19%) dos municípios prestam os três serviços e atendem apenas 58% (8.168.424/14.016.906) da população. Porém, quando se observa a oferta de serviços para o Cadastro de Pessoa Física (CPF), percebe-se que se trata de um serviço federal, de competência da Secretaria da Receita Federal (SRF), prestado, também, por meio de convênio com diversas instituições públicas, inclusive pelos Correios, é possível encontrar outra realidade. Para esse serviço, os Correios, utilizando a sua plataforma logística de atendimento, com presença em todos os municípios do Brasil, entre os anos de 2010 e 2015, emitiram, para uma população acima de 12 anos (por exigência legal) de aproximadamente 136 milhões de habitantes, cerca de 44,6 milhões de documentos, ou seja, aproximadamente 33% da população foram atendidas. Cabe destacar que o número de atendimentos nos anos analisados teve um comportamento regular, provavelmente ocasionado pela oferta regular do serviço. Dentro dessa mesma lógica de análise, percebeu-se que, além do serviço de CPF, os Correios já prestam muitos outros serviços à cidadania, em todas as esferas de governo, porém de forma fragmentada. Diante disso, baseado em fatores como a existência das plataformas de atendimento e logística, com presença em todos os municípios do Brasil, em um conhecimento já estabelecido pela execução de algumas políticas públicas e nos níveis de tecnologia e modernização organizacional existentes, é possível compreender que os Correios podem ser realmente um agente catalisador de políticas públicas para a cidadania, sendo capaz de aproximar Estado e cidadão em sua execução.

**Palavras-chave:** Correios. Políticas Públicas. Cidadania. Serviços Públicos.



## ABSTRACT

The central question of this study lives in the observation of the real existence of multiple blanks in the formulation and execution of public policies that have in view offer services for the access of citizenship in Brazil, wich brings as a consequence a high degree of seletivity to the bask of this citizenship. To the scrutinised autors, this seletivity was hystorically built, given the conditions of formation, of development and the atuation of the State with the formation and development of the brasilian society. Considering this context, the aim of this thesis is to comprehend Post Office as an catalyst agent to the execution of public policies of acess to citizenship, in Bahia. that are offered in cities. This study have and exploratory nature and availed as a strategy the method of case study, in the sense of investigate the offer of services to acquisition of certifying documents, to the acquirement to citizenship, that are offered in cities by the state of Bahia, off year 2010 end 2015. Between the multiple citizenship certifying documents, were analised the follow three (3): Registro Civil de nascimento (RCN), Carteira de Identidade (CI) e Carteira Nacional de Habilitação (CNH). From this annalasis, was verified that 91 (22%) of cities in Bahia doenst offer none access to request one of those three documents in its sites, leaving around 8% (1.083.977/14.016.906) inhabitants unattended in its cities. By the other hand, only 83 (91%) of the cities give the three services and serve only 58% (8.168.424/14.016.906) of the population. However, when is observed the offer of services to the Cadastro de Pessoa Física (CPF), notice that it is and federal service, competence of Secretaria da Receita Federal, also given by accord with many public institutions, including Correios, its possible to find another reality. To this service, Post Office, using its logistical platform of services, present in all of the cities in Brazil, betweent the years of 2010 and 2015, emites, to a population above 12 years old (by legal exigence) of about 136 million people, around 44,6 million documents, in other words, about 33% of the population was attended. Is important to highlight that the number of apointments in the analised years had and regular behaviour, probably caused by the regular offer of the service. Inside the same analisis logical, it can be noticed that, beyond the CPF service, Correios already given so much other citizenship services, in al the sphere of government, however in a fragmented form. Before this, based in factors as the existence of logistical platform of services, present in all of the cities in Brazil, in a knowledge already settleded by the execution of some public policies and the levels of technologie and organizational modernization existant, its possible to comprehend that Post Office can really be an catalyst agent to the execution of public policies of acess to citizenship, being capable of approach States and the citizen in its execution.

**Keywords:** Post Office. Public Policies. Citizenship. Public Services.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Desenho da Pesquisa .....	33
Figura 2 - Relação Entre as Políticas Públicas e as Políticas Governamentais .....	39
Figura 3 - Os principais atores envolvidos com a formulação de políticas públicas ..	47
Figura 4 - As Dimensões Institucionais da Modernidade .....	62

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Bahia, distribuição dos serviços de RCN a partir das Sedes dos Municípios, considerando a distância em quilômetros, 2016 .....	150
Gráfico 2 - Bahia, distribuição dos serviços de ID a partir das Sedes dos Municípios, considerando a distância em quilômetros, 2016 .....	152
Gráfico 3 - Bahia, Distribuição dos Serviços de CNH a Partir das Sedes dos Municípios, Considerando a Distância em Quilômetros, 2016 .....	154
Gráfico 4 - Percentual de registros tardios de nascimento ocorridos em 2011 e efetuados até três anos posteriores, segundo Unidades da Federação em ordem decrescente 2011-2014.....	161

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo dos Principais Autores Utilizados na Fundamentação Teórica .	34
Quadro 2 - Principais Correntes Teóricas em Políticas Públicas .....	41
Quadro 3 - Escolas do Pensamento em Políticas Públicas.....	43
Quadro 4 - Etapas dos Modelos de Frey (2000) e Souza (2006), C. Para o Planejamento Administrativo das Políticas Públicas .....	44
Quadro 5 - A Tipologia de Políticas Públicas de Lowi .....	46
Quadro 6 - Políticas Públicas e Sociais Descentralizadas nos anos de 1990, Pós Promulgação da Carta Constitucional .....	53
Quadro 7 - Síntese do Processo de Liberalização dos serviços Postais na UE.....	95
Quadro 8 - A Caracterização dos serviços dos Correios – Período Antigo .....	100

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Emissão de CPF pelos Correios no Brasil entre os anos de 2010 e 2015 .....	134
Fonte: SARC Correios (2016). .....	134
Tabela 2 - Emissão de CPF por Região do Brasil pelos Correios entre 2010 e 2015, e sua relação com a População Total .....	135
Tabela 3 - Comportamento da Emissão de CPF pelos Correios, no Estado da Bahia de 2010 a 2015 .....	136
Tabela 4 - Municípios com Maior e Menor % de Emissão de CPF pelos Correios que também não possuem oferta de nenhum dos serviços analisados .....	137
Tabela 5 - Ranking do IDH segundo as Unidades da Federação, 2013 .....	139
Tabela 6 - Municípios do Estado da Bahia classificados como os melhores e piores no ranking do IDHM, 2013 .....	140
Tabela 7 - Quantidade de municípios em relação a classificação do IDH e os serviços prestados.....	142
Tabela 8 - PIB dos Municípios selecionados, oferta de serviços e classificação IDHM, no Estado da Bahia, 2010 .....	145
Tabela 9 - Nascimentos estimados e registrados, e percentual de sub-registro, segundo as grandes Regiões do Brasil, 2014 .....	160

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Bahia, População Residente nos Municípios, 2010 .....	124
Mapa 2 - Bahia, População Residente nos Municípios - Menor que 5.000, até 50.000 e Acima de 100.000 Habitantes, 2010 .....	125
Mapa 3 - Bahia, Distribuição Espacial por Município da Oferta de Serviços para Aquisição de Documentos Certificadores no Estado da Bahia, 2010.....	127
Mapa 4 - Bahia, Oferta do Serviço de RCN, 2016.....	128
Mapa 5 - Bahia, Oferta do Serviço de CI, 2016.....	130
Mapa 6 - Bahia, Oferta do Serviço de CNH, 2016.....	131
Mapa 7 - Bahia, classificação ranking PNUD dos Municípios, 2013 .....	141
Mapa 8 - Bahia, Municípios com prestação dos três Serviços e o IDHM, 2016 .....	143
Mapa 9 - Bahia, Localização das Sedes dos Municípios com Prestação do Serviço RCN, 2016.....	149
Mapa 10 - Bahia, localização das Sedes dos Municípios com Prestação do Serviço ID, 2016 .....	151
Mapa 11 - Bahia, localização das Sedes dos Municípios com Prestação do Serviço CNH, 2016.....	153

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAED	Associação Brasileira de Empresas de Distribuição
ADHB	Atlas de Desenvolvimento Humano Brasil
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BCG	<i>Boston Consulting Group</i>
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Curso de Administração Postal
CAM	Correio Aéreo Militar
CAN	Correio Aéreo Nacional
CEP	Código de Endereçamento Postal
CI	Carteira de Identidade
CHP	Correio Híbrido Postal
CNH	Carteira nacional de Habilitação
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CONSEGI	Congresso Internacional Sociedade e Governo Eletrônico
CRV	Certidão de Registro de Veículo
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DCT	Departamento de Correios e Telégrafos
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EEP	Endereço Eletrônico Permanente
ESAP	Escola Superior de Administração Postal
EUA	Estados Unidos da América
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio

FNDE	Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IIPM	Instituto de Identificação Pedro Mello
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
INI	Instituto Nacional de Identificação
IPC	<i>International Post Corporation</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPF	Imposto de Renda de Pessoas Físicas
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações UNIDAS
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PE	Plano Estratégico
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento
PUC/RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RCN	Registro Civil de Nascimento
RG	Registro Civil de Identificação
RN	Rio Grande do Norte
RPN	Rede Postal Aérea Noturna
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão



SARC	Sistema de Avaliação de Resultados Comerciais
SEDEX	Serviço de Encomenda Expressa Nacional
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SRF	Secretaria da Receita Federal
SSP	Secretaria de Segurança Pública
SSP-BA	Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia
STF	Supremo Tribunal Federal do Brasil
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UE	União Europeia
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UNESCO	Organização das Nações Unidas Para Educação, Ciência e Cultura
UPU	União Postal Universal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ALGUNS ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA SUA COMPREENSÃO</b> .....	<b>36</b>
2.1 CONCEITOS, FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO Das Políticas públicas .....	36
2.2 NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS POSTOS PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA.....	48
2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 – UMA PROPOSTA CIDADÃ.....	51
<b>2.3.1 Os Novos Tempos Trazidos Pela Constituição de 1988, um Novo Papel do Estados, Demandas e Acesso aos serviços</b> .....	<b>54</b>
<b>3 CIDADANIA: CONCEITOS DE MODERNIDADE, REFLEXIVIDADE E SELETIVIDADE COMO NORTEADORES DO DEBATE SOBRE O ACESSO</b> .....	<b>58</b>
3.1 UMA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA MODERNIDADE À MODERNIZAÇÃO.....	58
3.2 A CIDADANIA SOCIAL DA MODERNIDADE E A NECESSIDADE DE UM ENCONTRO COM A REFLEXIVIDADE.....	67
3.3 SELETIVIDADE E SUBCIDADANIA NO BRASIL, DA ESCRAVIDÃO À REPÚBLICA.....	77
<b>4 CORREIOS - UMA EMPRESA TRADICIONAL, COM UM HISTÓRICO DE MODERNIZAÇÃO</b> .....	<b>88</b>
4.1 O SETOR POSTAL – UM CAMPO EM TRANSFORMAÇÃO .....	88
4.2 A TRADIÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO CENTENÁRIA NO BRASIL.....	99
4.3 MODERNIDADE INSTITUCIONAL E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – UMA QUESTÃO NÃO APENAS JURÍDICA.....	108
<b>5 DOCUMENTOS CERTIFICADORES PARA A CIDADANIA – ACESSO E RESTRIÇÕES - UMA ANÁLISE ESPACIAL NO ESTADO DA BAHIA</b> .....	<b>113</b>
5.1 OS DOCUMENTOS CERTIFICADORES PARA A CIDADANIA .....	114
<b>5.1.1 Registro Civil de Nascimento - RCN</b> .....	<b>114</b>
<b>5.1.2 Carteira de Identidade - CI</b> .....	<b>117</b>
<b>5.1.3 Cartão de Identificação de Pessoas Física - CPF</b> .....	<b>120</b>
<b>5.1.4 Carteira Nacional de Habilitação - CNH</b> .....	<b>121</b>
5.2 A INFRAESTRUTURA DE OFERTA DE SERVIÇOS PARA A CIDADANIA DOS CORREIOS E DO ESTADO DA BAHIA .....	123
<b>5.2.1 A Oferta de Serviços para Documentos Certificadores de Acesso a Cidadania no Estado da Bahia</b> .....	<b>126</b>
<b>5.2.2 Serviços Para Registro Civil de Nascimento - RCN</b> .....	<b>128</b>
<b>5.2.3 Serviços Para Carteira de Identidade - CI</b> .....	<b>129</b>
<b>5.2.4 Serviços Para Carteira Nacional de Habilitação - CNH</b> .....	<b>131</b>

<b>5.2.5 Serviços Para Cadastro de Identificação de Pessoas Física - CPF .....</b>	<b>132</b>
5.3 OFERTA DE SERVIÇOS E SUA RELAÇÃO COM O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH .....	137
5.4 SERVIÇOS E PRODUTO INTERNO BRUTO – PIB .....	144
5.5 DOCUMENTOS CERTIFICADORES E O LIMIAR DE PROCURA E DE ALCANCE DO BEM E DO SERVIÇO .....	146
5.6 DISCUSSÃO SOBRE OS RESULTADOS .....	155
<b>5.6.1 A atualidade e os elementos legitimadores institucionais .....</b>	<b>165</b>
<b>5.6.2 Serviços prestados pelos Correios – uma possibilidade real.....</b>	<b>169</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>175</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>182</b>
<b>ANEXO A - Emissão de CPF pelos Correios nos Municípios do Estado da Bahia de 2010 a 2015 .....</b>	<b>193</b>
<b>ANEXO B – Relação de Municípios com População e PIB - Sem Oferta de Serviços .....</b>	<b>203</b>
<b>ANEXO C - População e PIB - Municípios com a Oferta dos Três Serviços ....</b>	<b>206</b>
<b>APÊNDICE D - Fluxograma Básico para o Serviço de CPF .....</b>	<b>209</b>
<b>APÊNDICE E - Fluxograma Básico para os Serviços de RCN e ID .....</b>	<b>210</b>
<b>APÊNDICE F - Fluxograma Básico para o Serviço de CNH .....</b>	<b>211</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Mesmo convivendo com muitas instabilidades, evidenciadas nos campos político e econômico, é possível afirmar que a sociedade brasileira tem vivenciado avanços em diferentes frentes, principalmente nas últimas quatro décadas, nas quais, claramente, pode-se observar um padrão de desenvolvimento, que não era possível de ser encontrado em outros momentos históricos. Conquistas como a Constituição cidadã de 1988, a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real em 1994 e os avanços sociais mais recentes, promovidos pelos Programas Bolsa Família (PBF), Minha Casa Minha Vida, dentre outros, referendam esse ponto de vista. Em comum, esses programas trouxeram em seu âmago, direta ou indiretamente, a possibilidade de inclusão à cidadania, em um País com dimensões continentais, com um histórico de desigualdades imensas. Holston (2013) procura retratar essa realidade brasileira.

A soma desses desafios tem perturbado profundamente os pressupostos de muitas cidadanias nacionais. Embora não forneçam muitas soluções, os desafios indicam que está a caminho uma mudança básica no papel histórico da cidadania, tal como a maioria das nações modernas a tem usado para regular diferenças. (HOLSTON, 2013, p. 59).

Diante dessas observações, torna-se importante trazer para o centro da discussão, os fundamentos da cidadania que dizem respeito ao seu acesso e desfrute. Nesse sentido, optou-se como um ponto de partida o conceito de cidadania social proposto por Marshall, T. (1967). Para ele, cidadania é uma espécie de igualdade humana básica, associada com o conceito de participação integral na sociedade.

Historicamente, as sociedades greco-romanas, cada uma a seu modo e a seu tempo, já contemplavam, em suas leis fundamentais, as questões elementares de acesso e desfrute do cidadão, para com a cidadania. Essas sociedades acabaram por influenciar de maneira basilar uma concepção de cidadania, para a Modernidade, a qual é retratada por autores como Giddens (1991, 2004, 2008), Giddens, Beck e Lash (1997) e Bauman (2001).

Para esses autores, mesmo partindo de uma concepção inicial greco-romana, a modernidade representou um rompimento com as bases de um mundo “antigo” e o porvir de um mundo moderno, para as sociedades ocidentais. Giddens (2008) afirma que a cidadania moderna foi um processo institucionalizado, proporcionado e resguardado pelo Estado-Nação, ou seja, o Estado Moderno.

Nesse contexto, tratar da cidadania, neste estudo, terá como ponto de partida o advento da Modernidade com suas consequências para a sociedade, fundamentando-se sobre uma leitura sociológica da cidadania em Marshall, T. (1967), a qual influenciou fortemente esse conceito na sociedade ocidental.

Nesta obra Marshall, T. (1967) apresenta como fato central para o desenvolvimento da cidadania moderna, a Revolução Inglesa de 1688, quando se estabeleceu, naquele país, a monarquia constitucional. Essa cidadania moderna era constituída por elementos (arenas ou espaços), formados por um conjunto de direitos adquiridos ou construídos pelas sociedades ao longo de seu desenvolvimento: os direitos civis (ou individuais), os direitos políticos e os direitos sociais (ou econômicos). Foram esses fundamentos, ligados ao Estado-Nação, construídos no continente europeu, que ganharam o mundo ocidental pela disseminação do capitalismo, do industrialismo e da globalização, atingindo os países periféricos como o Brasil, de diferentes formas em diferentes tempos e espaços, com consequências diversas para a vida real e para o exercício da cidadania.

É nesse sentido, que se tornou necessário também trazer para o centro da discussão, as questões específicas do Estado brasileiro sobre modernidade, modernização, seletividade e políticas públicas, voltadas para o acesso, desfrute e desenvolvimento da cidadania. Para Souza, J. (2006), partindo de uma formação inicial escravagista, a sociedade brasileira foi se desenvolvendo e construindo uma dicotomia social sobre uma cidadania seletiva.

Segundo Souza, J. (2006) partindo-se dessa realidade inicial mesmo conjugando esforços de diferentes instituições, a sociedade brasileira chegou ao século XXI com grandes mazelas sociais - caracterizada pela construção de uma cidadania seletiva - composta por cidadãos e subcidadãos, conforme sua perspectiva de análise. Nesse contexto, mesmo com a proposta de modernização do país e com a criação do Estado republicano, essa seletividade não foi interrompida, pois, em sua trajetória de desenvolvimento, parcelas da sociedade foram incluídas, mas outras parcelas continuaram excluídas. Nessa realidade, os conceitos de igualdade, autonomia e participação social, trabalhados por Marshall, T. (1967), estariam em desequilíbrio sendo que essa “dívida”, ainda persiste.

Outra perspectiva interessante e complementar a de Souza, J. (2000, 2006) é trazida por Holston (2013), em cuja análise demonstra que a Carta Magna brasileira

de 1988 é altamente inclusiva, pois abriga e acolhe a cidadania, de forma ampla. Porém, o problema da sociedade brasileira não reside apenas na inclusão constitucional, mas sim, na inclusão real e de desfrute dessa cidadania.

Para esse último autor, a dicotomia ou a seletividade da sociedade brasileira se manifesta entre dois extremos: os entrincheirados (indivíduos que estão incluídos legalmente e desfrutam dos muitos espaços da cidadania) e os insurgentes (indivíduos que mesmo estando incluídos legalmente, precisam empreender esforços, para ter inclusão e desfrute real da cidadania, por esta lhes ser negada).

Levando-se em conta essas perspectivas, é possível observar que Souza, J. (2006) não faz essa distinção constitucional, tratando, em sua análise sociológica, sobre a existência de uma parcela da população que não é incluída na cidadania real, como os subcidadãos. Por sua vez, Holston (2013) afirma que a sociedade brasileira precisa construir sua cidadania real, ou seja, inclusão real e desfrute real. Assim, subcidadãos e insurgentes são indivíduos que precisam ser trazidos para uma realidade concreta, permitindo, primeiro a inclusão aos espaços e, depois, o desfrute da cidadania, em toda a sua extensão (espaços) e com todos os seus elementos.

Em face desses dois pontos de vista, torna-se possível uma compreensão inicial de que a sociedade brasileira enfrenta dois problemas reais, o de acesso e o de desfrute de uma cidadania plena, para que possa estar em sintonia com a definição proposta por Marshall, T. (1967). O primeiro se caracteriza pelas dificuldades para se adentrar às arenas ou espaços da cidadania e o segundo, em obtido esse acesso, pelas dificuldades de fazer valer essa cidadania. Tanto o entrincheiramento de Holston (2013) que engloba mais o segundo (o desfrute), quanto a subcidadania de Souza, J. (2006) que procura englobar os dois termos (o acesso e desfrute), fazem parte da leitura de uma mesma realidade.

O reconhecimento da existência dessas lacunas, na sociedade brasileira, 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 inicia-se pelo reconhecimento do indivíduo como cidadão, cujas fichas simbólicas ou os documentos certificadores, instituídos pelo Estado como políticas públicas constitutivas, para o acesso e exercício da cidadania, são formados por um conjunto de documentos básicos ou elementares.

Cabe afirmar que, para o contexto deste estudo, a denominação documentos certificadores refere-se àqueles considerados elementares para a identificação do indivíduo como cidadão, ou seja, são capazes de proporcionar o acesso às arenas ou espaços da cidadania de Marshall, T. (1967), direitos civis, direitos políticos e direitos sociais (econômicos), como por exemplo: Registro Civil de Nascimento (RCN), Registro Civil de Identificação (RG) ou Carteira de Identidade (CI), Carteira Nacional de Habilitação (CNH), Título Eleitoral, Cartão de Contribuinte Pessoa Física (CPF), Certificação Digital, Cartão de Saúde, Passaporte e outros. Esse conjunto de documentos representam as fichas simbólicas identificadas por Giddens (1991), que visam tornar o indivíduo reconhecido como cidadão perante o Estado e seus pares.

Visando ilustrar as afirmações feitas anteriormente sobre inclusão real, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), estimava-se que, no Brasil, entre 700 mil a 1 milhão de crianças ainda deixam de ser registradas ao nascer, fato este ocasionado por problemas diversos, seja pela falta de infraestrutura do Estado, integração dos sistemas de cadastramento e registro, seja por desinformação ou desinteresse das famílias. Nesse caso específico, trata-se do documento mais elementar para o cidadão. Sem ele não há reconhecimento do indivíduo como cidadão.

Certamente, dentro dessa realidade brasileira, não está sendo contemplado esse fato como único, isolado e específico para esse documento. É verdadeiro que, em uma sociedade que anseia por cidadania, com carências latentes de disponibilização de infraestrutura por parte do Estado, possam ser somados muitas outras realidades que convivam com essas mesmas dificuldades.

O Estado da Bahia, local escolhido para este estudo, segundo o IBGE (2010), possui um espaço territorial amplo com 564.831 km<sup>2</sup> de extensão, representando 6,6% de todo o território brasileiro, com condições pouco favoráveis ao exercício da cidadania plena, apontadas em vários estudos e indicadores oficiais, bem como demonstrado historicamente na literatura. Quem discorre sobre essas fragilidades é Spínola (2009, p. 444).

[...] os fatos de todos os municípios baianos dependerem do apoio federal e estadual para sobreviver, pois a participação dos recursos próprios nos orçamentos municipais, não supera 5% do montante da receita arrecadada, na maioria dos casos, inviabiliza qualquer projeto de desenvolvimento, pois esta dependência torna passiva a sociedade local que não adquire as condições mínimas para organizar-se e gerir seu próprio destino.

Diante de um quadro como este, também são visíveis naturalmente as questões elementares de falta de acesso à cidadania. Conforme dados coletados junto aos órgãos como Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e Secretaria de Segurança Pública (SSP), responsáveis pela expedição dos documentos certificadores, elementos deste estudo, no Estado da Bahia, em apenas, 41% (172/417) dos municípios, são ofertados, com acesso direto e regular, os serviços de CI, cerca de 21% (88/417) têm acesso a solicitação de CNH e 79% (329/417), acesso ao RCN. Quando se analisa a presença do Estado para a prestação dos três serviços em um mesmo município, apenas 19% (83/417) são contemplados com esse acesso direto. Os demais municípios veem seus cidadãos desassistidos desses atendimentos, parcial ou totalmente.

Portanto, torna-se necessário refletir sobre a possibilidade de atenuar um problema que, em pleno século XXI, ainda assola a sociedade brasileira, e particularmente a baiana, que são as dificuldades, de uma parcela expressiva da população, para obter documentos constitutivos elementares (certificadores da cidadania), visando o acesso básico às arenas ou dimensões da cidadania.

É interessante perceber, também, a existência de outros países com problemas semelhantes, que têm despertado inclusive a atenção e o interesse de organismos internacionais. Em um contexto mais amplo, essa realidade, vivenciada, principalmente em países periféricos ou em desenvolvimento, tem se mostrado presente em relatórios técnicos e nas preocupações de instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), criada com o objetivo de promover a igualdade entre os países membros.

Prova disso é que a União Postal Universal (UPU), órgão da ONU que trata da integração e universalização dos serviços postais, tem sinalizado, em seus instrumentos de planejamento, relatórios e congressos mundiais, a exemplo de Nairóbi (Quênia), em 2010, e de Doha (Catar), em 2012, que a maioria dos países em desenvolvimento criou estruturas postais públicas centenárias, com o intuito de formar uma rede contendo plataformas de atendimento e logística, visando a promoção da integração nacional, porém admite que os governos as utilizam, ainda muito pouco, para auxiliar na promoção da cidadania.

Diante dessas constatações e preocupações recentes da UPU, torna-se necessário recorrer ao exemplo de países que já desfrutam de uma cidadania mais



plena. É correto afirmar que para se atingir esse estágio de cidadania plena, muitas etapas precisaram ser superadas. De acordo com a literatura, as políticas públicas de inclusão, foram os mecanismos utilizados nessa construção. Países como Itália, Suíça, Estados Unidos, França, Canadá e outros, demonstram que foram e ainda são utilizadas as plataformas do próprio Estado ou outras plataformas públicas, como, por exemplo, a de serviços postais - Correios, visando encurtar distâncias e dar acesso à cidadania, para suas populações.

Autores como Osborn e Sund (2010) sustentam a tese pela qual um dos fatores mais relevantes para superar as barreiras de acesso à cidadania, nesses países, foi aproximar a infraestrutura do Estado dos cidadãos. Para esses autores, 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.

Segundo esses autores, entre as principais plataformas públicas utilizadas, estão os serviços postais. Para que isso possa acontecer, a rede postal tem sido modernizada, alcançando relevância nas últimas décadas, principalmente impulsionados pela UPU. Nesse sentido, a Europa iniciou seu processo de transformação postal, no início dos anos 90, e tem impelido várias administrações postais de outros continentes a se transformarem, para melhor atender a sociedade.

A partir das transformações europeias e, principalmente, da diversificação de serviços, já está sendo possível identificar novas atribuições dos serviços postais, referentes à inclusão e cidadania, em diversos países do globo, principalmente aqueles países considerados em desenvolvimento, como: a inclusão financeira na Índia, o fomento ao desenvolvimento agrário na China, a rede de integração logística na Rússia os centros de serviço ao cidadão na África do Sul e outros. É nesse cenário, que os Correios brasileiros, filiados à UPU, têm sido apresentados pelo Estado como uma empresa pública, modernizada e a serviço da cidadania e da integração do extenso território nacional. Essa modernização histórica está melhor detalhada no capítulo 4, deste estudo.

No Brasil, cabe ressaltar a manutenção dos Correios como uma empresa pública, detentora do monopólio postal, que passou por inúmeras transformações até os dias de hoje, mesmo sendo muitas vezes contestado o seu verdadeiro papel para

com a sociedade brasileira. A última grande contestação ocorreu pela longa contenda jurídica, com uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 46-7/DF, movida pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (ABRAED), contra a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 14 de novembro de 2003, no Supremo Tribunal Federal.

Essa ação ADPF 46-7/DF foi analisada e julgada entre os anos de 2003 e 2009, pelo Superior Tribunal Federal (STF) e nesse período, trouxe muita apreensão e um certo engessamento nos investimentos da empresa. Finalmente, em 2009, a decisão foi proferida e o acórdão foi publicado, sendo que apesar da visível divisão do STF em três correntes de argumentação (um Ministro acolheu integralmente o conteúdo da ADPF; outros três Ministros acolheram parcialmente o conteúdo da ADPF e; seis Ministros não acolheram o conteúdo da ADPF), a tese dos Correios permanecerem como empresa pública foi amplamente vencedora.

Com essa decisão do STF, a legislação deu as garantias constitucionais necessárias para a continuidade da operacionalização dos Correios, como uma empresa pública a serviço da sociedade. Diante disso, a empresa procurou redefinir em suas premissas organizacionais, uma nova etapa de renovação (modernização), para atender a sociedade e a cidadania. Também é correto afirmar que, mesmo com a vitória no STF, continuou pairando no ar uma dúvida sobre se essa tese defendida é real ou não teria passado de uma construção ingênua.

A construção ingênua seria a constatação de que mesmo com toda essa modernização jurídica, institucional e organizacional, os Correios ainda não estivessem aptos para servir à sociedade. Gaban (2012), por exemplo, questiona que seria realmente indispensável demonstrar os ganhos que a sociedade teria em termos de bem-estar, para preservar que apenas um operador, em regime de monopólio, exerça os serviços e obtenha os ganhos sociais e econômicos advindos dessa atividade. Esse operador seria capaz de prestar indeterminadamente os melhores serviços, oferecer os melhores produtos, inovar e ofertar preços e qualidade inquestionáveis?

A dúvida reside no fato de que, em nome de servir a sociedade, diversas transformações foram feitas, sempre fundamentadas na ideia de que os Correios são uma empresa pública indispensável à sociedade brasileira. Tanto isso é verdade, que a garantia de monopólio e outras vantagens fiscais, também fizeram parte dessas

transformações ocorridas a partir do ano de 2009, ou seja, de alguma forma a sociedade paga a conta dessa existência.

Essa dúvida, que Gaban (2012) traz à tona, pode ser também aplicável ao estudo em questão, o qual implica sobre a existência de um discurso centenário de manutenção dos Correios como empresa pública em nome do exercício de uma atividade econômica, mas, principalmente pela sua atividade voltada para o social.

Mesmo convivendo com esses questionamentos, com a vitória no STF os Correios deram sequência em seu caminho de modernização e passaram a incluir em seu planejamento a orientação para ser um agente público, capaz de apoiar o Estado brasileiro, na difícil tarefa de promover o acesso à cidadania no Brasil, já que as maiores carências estão presentes principalmente em pequenos e longínquos municípios, de praticamente todas as regiões do país, carentes de uma melhor infraestrutura de atendimento, por parte do Estado. Historicamente é possível evidenciar a presença dos Correios na prestação desses serviços, ainda que de forma fragmentada, por meio de contratos e convênios, com os Governos das esferas federal, estadual e municipal.

Dentre os serviços que são prestados de forma fragmentada, cabe destacar a solicitação e distribuição domiciliar da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e Certidão de Registro de Veículos (CRV), em Estados como Rio Grande do Sul, Goiás, Minas Gerais e São Paulo; distribuição de medicamentos em domicílios, em Minas Gerais e Rio de Janeiro; programa de aleitamento materno, atendendo às famílias cadastradas pelo Governo, em São Paulo; acesso à justiça, por meio do encaminhamento de processos judiciais para os Tribunais de Justiça nos Estados da Bahia, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, entre outros.

De forma mais ampla, encontram-se serviços como distribuição e coleta de urnas eletrônicas e materiais de apoio durante os processos eleitorais na Bahia e Maranhão; distribuição nacional de livros didáticos do Governo Federal, Ministério da Educação e Cultura (MEC), projeto do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e; prestação de todo o serviço logístico de distribuição e coleta de material para aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Essa realidade descrita contempla apenas uma parte da população e apenas algumas das políticas públicas de Estado.

Assim, seguindo o fluxo das transformações, conforme ECT (2011), foi sancionada a Lei Nº 12.490 de 16 de setembro de 2011, a qual visa permitir que os Correios brasileiros possam, além de ter atuação no território nacional, atuarem também no exterior.

Além disso, dentro das atividades compreendidas em seu objeto, constitua subsidiárias e adquira o controle ou participação acionária em sociedades empresárias já estabelecidas. A exploração dos serviços de logística integrada, financeiros e postais eletrônicos também foi permitida. Por meio desta Lei, obedecida à regulamentação do Ministério das Comunicações, a ECT pode firmar parcerias comerciais que agreguem valor à sua marca e proporcionem maior eficiência de sua infraestrutura, especialmente de sua rede de atendimento.

Segundo os dirigentes da empresa, as mudanças na lei permitiram um novo posicionamento institucional, contribuindo para que os Correios possam se tornar uma empresa de classe mundial. Com a edição da referida Lei nº 12.490/11, que modificou algumas das disposições trazidas na MP-532/2011, tornou-se necessária uma nova revisão do estatuto, materializada com a edição do Decreto 8.016, de 17 de maio de 2013.

Corroborando, o Plano Plurianual do Governo (2012-2015) apresentou-se com uma nova configuração, na qual as empresas estatais deixam de ter os seus programas finalísticos, para fazer parte de um Programa Temático, mais abrangente, no qual declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para visualizar os objetivos fundamentais da República. Dentro dessa premissa, o Plano Estratégico (PE) lançado pelos Correios, denominado “CORREIOS 2020”, procurou esses novos ventos modernizantes, para reforçar o caráter público dos Correios, que agora passaram a ter seu campo de atuação ampliado. O Plano visa trazer horizontes ou ciclos estratégicos para o desenvolvimento dos serviços e negócios da empresa. Ver Prado, Souza e Spinola (2017).

Dentro dos objetivos estratégicos encontra-se a linha de planejamento para o “Serviço Público” que contempla duas orientações claras: a) universalizar os serviços postais básicos, atendendo a 100% da população e; b) ser o principal operador de serviços de interesse social que tenham sinergia com a infraestrutura existente.

Em 2017, uma nova identidade é lançada, revisando as ações do PE - CORREIOS 2020, dentro de um programa denominado de Programa Dez em 1. Nessas novas orientações estratégicas estão contempladas a modernização e integração dos dois pilares centrais da rede: a plataforma de atendimento e a plataforma de logística. Está contemplado, também, um conjunto de novas tecnologias para o setor, como Correios Híbrido, inclusão financeira, logística educacional e de saúde, serviços para a cidadania (solicitação e recebimento de documentos), atendimento e logística judiciária, etc. Essas movimentações credenciarão os Correios como uma instituição capaz de ser catalisadora de políticas públicas para a cidadania? Ou tudo isso continuaria não passando de uma construção ingênua?

A estrutura dos Correios seria um braço importante do governo para estar nos grandes centros, mas principalmente para estar presente nos mais longínquos espaços? Essa estrutura poderia transferir para os cidadãos os mais diversos tipos de acesso ao exercício pleno dessa cidadania? Caso isso não venha a ocorrer, ou ocorrer sem uma profundidade justificável, questiona-se a existência dos Correios como empresa pública e monopolista? Assim, os Correios seriam ou não uma organização capaz de contribuir efetivamente para a cidadania?

Além dessas, outras dúvidas podem assolar atualmente as pretensões dos Correios de serem uma empresa servidora da cidadania. Entre elas é possível encontrar fatores como a ingerência política na gestão da empresa, o aparelhamento sindical na gestão, as greves repetitivas e o repasse de dividendos antecipados ao Governo Federal, têm levado a empresa nos últimos anos a conviver com déficit em suas contas. Em 2015, o déficit foi de 2,1 e em 2016 de 1,8 bilhões de reais, causados principalmente pelos fatores citados anteriormente e, segundo a empresa, também pelo modelo atual do plano de saúde dos empregados e por problemas comerciais (queda nas receitas de serviços monopolizados). Assim, permanece a dúvida sobre a real contribuição dos Correios como empresa pública para a cidadania brasileira. Ou ela serve a esse intento ou então não passou de uma criação ingênua da modernização pela qual passou, em nome de um projeto inexecutável para um organismo público.

Diante do contexto apresentado, dadas as carências ou lacunas latentes de acesso à cidadania no Brasil e no estado da Bahia, comparativamente com os exemplos de países que superaram as principais dificuldades de acesso à cidadania,

o problema que se quer investigar é: quais são os mecanismos que os Correios brasileiros dispõem para ser um agente catalisador mais amplo de políticas públicas para o acesso à cidadania, especialmente em espaços mais carentes de infraestrutura governamental, como se apresenta o Estado a Bahia?

Visando dar uma resposta às dificuldades de acesso e desfrute da cidadania no estado da Bahia, estabeleceu-se como objetivo geral deste trabalho, compreender os Correios como um agente catalisador para a execução de políticas públicas de acesso à cidadania, no Brasil.

Desse modo, alinhado com o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) caracterizar os documentos certificadores para a cidadania, visando propiciar a compreensão de sua importância para a sociedade;
- b) analisar a infraestrutura de oferta de serviços, para o acesso aos documentos certificadores caracterizados;
- c) compreender a participação dos Correios na oferta de serviços para os documentos certificadores caracterizados.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, esta pesquisa possui natureza exploratória, conforme Gil (2002) e Boaventura (2004). Utilizou a estratégia do estudo de caso, com base em Yin (2005), sendo realizado no Estado da Bahia, discorrendo sobre a infraestrutura para a oferta de serviços de expedição de documentos certificadores, para acesso a cidadania, disponibilizada em seus 417 municípios. Os dados coletados estão contidos em um espaço temporal entre os anos de 2010 e 2015.

Seguindo a orientação utilizada por Pereira (2007), a pesquisa foi contemplada em três dimensões inter-relacionadas: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa interna. Na bibliográfica, foram fundamentados os três principais conceitos envolvidos: as políticas públicas, a cidadania e os Correios, contempladas nos capítulos 2; 3 e 4, respectivamente. Na documental, foram caracterizados os documentos certificadores para a cidadania, contemplados no capítulo 5. E na interna, que foi influenciada pelas duas anteriores, foram consultados relatórios gerenciais, sites especializados e institucionais, legislação pertinente ao tema, bancos de dados,

arquivos disponibilizados pelas instituições envolvidas e outras informações concernentes às organizações contempladas no estudo.

Referente aos instrumentos e procedimentos para a coleta de dados e informações, foram utilizados expedientes como encontros presenciais, entrevistas informais, contatos telefônicos, *e-mails*, e recursos mais estruturados como a aplicação da técnica de *brainstorming*, conforme Godoy (2004). A técnica serviu para a geração de ideias ou clarificação de informações existentes de forma descontínua.

Nesse contexto, cabe destacar, de forma mais precisa, o desenvolvimento de cada um dos instrumentos utilizados para a coleta de dados. Para os dados referente à CNH, foi realizada reunião com o DETRAN-BA, na qual agentes dos Correios e daquele órgão, esclareceram informalmente sobre a cobertura e qualidade na prestação dos serviços, nos municípios do Estado da Bahia. Como resultado da reunião, foram disponibilizados alguns arquivos contendo, segundo aquele órgão, a estrutura de atendimento existente atualmente.

Sobre o serviço de RCN, foi realizada, pelos agentes dos Correios, uma visita ao TJBA, sendo recebidos pela secretaria geral, disponibilizado por aquele órgão um arquivo contendo os municípios com atendimento aos serviços, que são prestados tanto pelos cartórios especializados, quanto pelas sedes dos Fóruns das comarcas do interior do Estado.

Quanto aos serviços de CI, cabe ressaltar as limitações de acesso às informações, principalmente pelas questões de segurança, segundo a SSP-BA. Nesse órgão, não foi possível a realização de uma reunião presencial diretamente com os atores envolvidos. Por meio de informações obtidas por telefone, foi esclarecido que a lista de instituições que prestam os serviços está disponível no site do Governo do Estado. Informaram que esses serviços são prestados pelo Serviço de Atendimento do Cidadão (SAC), pelas prefeituras (por meio de convênios firmados com o governo do Estado) e por uma equipe de servidores do Estado.

Essa equipe utiliza um serviço denominado de SAC móvel, utilizando um ônibus adaptado, fazem roteiros previamente agendados, pelos municípios do interior do Estado, realizando os atendimentos aos serviços de CI. Não foi fornecida a lista ou qualquer arquivo das prefeituras que possuem os convênios. Também não está disponibilizada no site do órgão e não foi encontrada nos portais virtuais do Estado.

Cabe ressaltar que, no geral, as dificuldades de obtenção dos dados foram muitas. Cadastros não atualizados, arquivos não disponibilizados, desinteresse em disponibilizar e um grande receio no fornecimento das informações, mesmo sabendo se tratar de um trabalho acadêmico. Tendo em vista essas dificuldades e uma possível imprecisão dos dados disponibilizados, foi realizada uma tentativa de validação, visando dar maior consistência às informações obtidas junto aos órgãos do Estado.

Para isso, foi utilizada uma informação adicional obtida junto aos gerentes dos Correios dos 417 municípios do Estado da Bahia. Foi enviado um *e-mail* solicitando que respondessem por meio eletrônico (*e-mail*) em que órgão eram prestados os serviços de expedição dos documentos RCN, CI e CNH, em seus municípios. Desta forma, procurou-se validar os dados fornecidos pelo Estado, no sentido de obter uma maior precisão das informações a serem analisadas. Mesmo com esses procedimentos, é possível que se tenha uma margem, mesmo que seja mínima, de inconsistência entre a realidade e o dado disponibilizado e analisado.

Já para compreender a participação dos Correios na oferta de serviços para o acesso aos documentos certificadores, foram utilizados relatórios e bancos de dados para identificar a estrutura existente e a aplicação da técnica de *Brainstorming*, com oito executivos do nível estratégico dos Correios da Bahia, em maio de 2015, visando verificar a percepção desses dirigentes, no sentido de ratificar os aspectos estruturais e validar a capacidade de prestação de serviços pelos Correios, servindo como um agente capaz de ofertar serviços que facilitem os indivíduos na obtenção de acesso à cidadania. Todos os participantes do quadro estratégico entenderam ser factível a prestação dos serviços, bastando alguns investimentos nas atuais plataformas (logística e atendimento), tecnologia e recursos humanos.

Referente ao serviço de Cartão de Identificação do Contribuinte Pessoa Física (CPF), os dados foram colhidos junto ao banco de dados Sistema de Avaliação de Resultados Comerciais (SARC), dos Correios. Esses dados são referentes aos serviços realizados pelos Correios nos diversos municípios do Brasil e do estado da Bahia, entre os anos de 2010 e 2015. Não foi possível incluir os dados de 2016, por problemas de disponibilização e não foi possível obter dados diretamente da Secretaria da Receita Federal, por conta de impedimentos legais para a disponibilização.

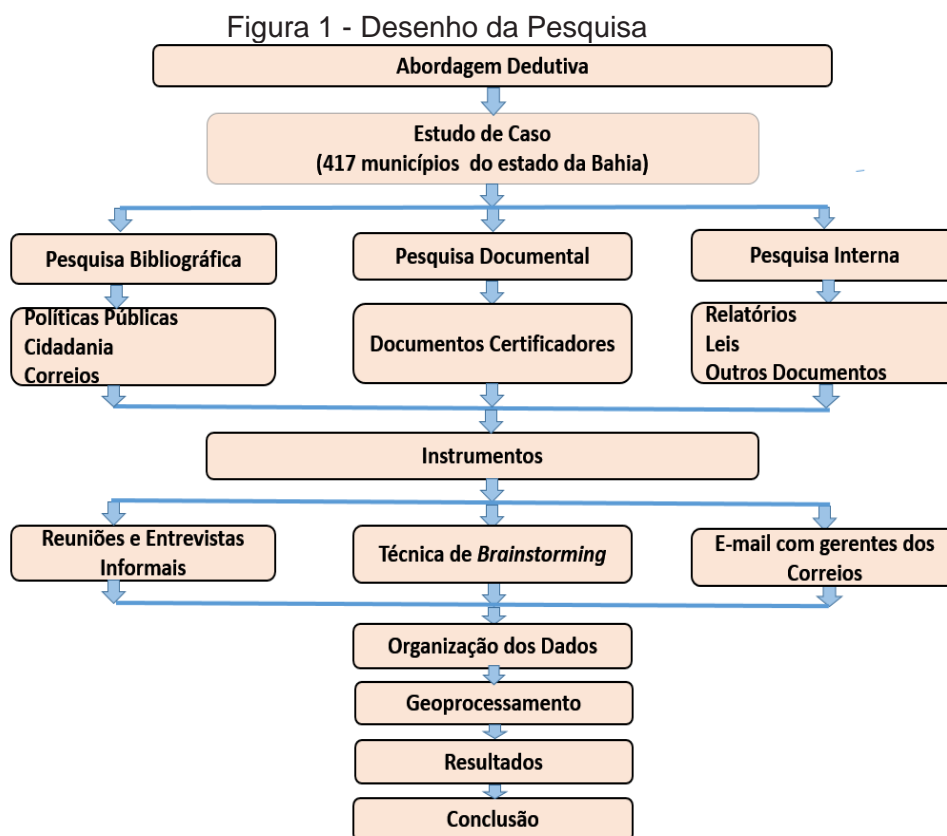


Além desses dados, outras informações complementares para desenvolvimento dos objetivos do estudo, como população e renda, foram coletadas junto ao IBGE e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI-BA).

Para identificar a cobertura e os vazios espaciais das instituições responsáveis pela prestação dos serviços de RCN, CI e CNH, no Estado da Bahia, foram utilizadas ferramentas de geoprocessamento. Para Reis (2014), o geoprocessamento consiste em um conjunto de tecnologias computacionais utilizadas para a captura, o armazenamento, tratamento, a análise e a disponibilização de dados que representam variáveis espaciais. Por seu caráter dinâmico e multidisciplinar, e por possibilitarem a integração entre diferentes bases de dados espaciais para as análises ambientais, as tecnologias de geoprocessamento são ferramentas poderosas para o estudo da dinâmica de vários fenômenos.

Para aplicação do geoprocessamento, foi construída uma base de dados em planilha Excel, contendo os quatrocentos e dezessete (417) municípios do Estado da Bahia, com seus respectivos códigos do IBGE, que é o fator indexador para geração das informações futuras, além dos campos população, PIB, IDH e os documentos certificadores. A partir dessa base puderam, então, serem gerados os mapas para a análise.

Na Figura 1 buscou-se demonstrar uma configuração para o roteiro metodológico, visando facilitar a compreensão.



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2017).

Do ponto de vista da sua estruturação, optou-se por organizar esse estudo em 6 capítulos. Além do conteúdo desta introdução, o capítulo 2, contém uma análise das políticas públicas para a cidadania no Brasil, constituindo-se como um dos instrumentos mais relevantes para o Estado e para a ação dos governos, seja no intuito de alcançar os anseios mais elementares dos cidadãos, seja como mecanismo para construir outras dimensões da cidadania.

No capítulo 3, a discussão está centrada na cidadania. Seus elementos ou arenas, sua formação, acesso e desenvolvimento. A cidadania moderna oriunda da Modernidade ocidental e sustentada pelo Estado-Nação. A ausência de reflexividade e/ou a presença de seletividade em sua formação e desenvolvimento leva a uma imbricação direta com a ausência e presença das políticas públicas, vistas no capítulo 2. Quando a cidadania não consegue ser acessada ou desfrutada, significa que as políticas públicas não estão bem formuladas, planejadas ou não estão sendo executadas e avaliadas a contento. Esse é um dos elementos mais importantes para a constatação da seletividade, culminando na existência da subcidadania ou da cidadania insurgente.

O capítulo 4 procurou analisar a categoria dos Serviços Postais – os Correios. História e transformações institucionais em nome de uma modernização e continuidade como empresa pública, no intuito de servir ou não para a integração territorial e universalização de serviços, para a sociedade. Dentro dessa lógica, a sua capacidade de fornecer serviços de acesso para a cidadania, versando sobre o atual estágio de transformações pelos quais passam os serviços postais no mundo e no Brasil. No Quadro 1, é possível verificar um resumo dos principais autores utilizados para fundamentar conceitualmente as categorias de análise.

Quadro 1 - Resumo dos Principais Autores Utilizados na Fundamentação Teórica

<b>PALAVRAS - CHAVES</b>	<b>CONTRIBUIÇÕES</b>	<b>PRINCIPAIS AUTORES TRABALHADOS</b>
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	Conceito, evolução, papel do Estado, agenda, etapas, descentralização e limites.	Marshall, A. (1998); Marshall, T. (1967); Giddens (1991, 2004); Giddens, Beck e Lash (1997); Bobbio (1992); Arendt (2007); Bauman (2001); Souza, J. (2000, 2006, 2011, 2012); Sorj (2004); Cortina (2005); Carvalho e Campos (2011); Carvalho (1990, 1987, 2013); Cruz (2012); Pastorini, Alves e Galizia (2012); Holston (2013).
<b>CIDADANIA</b>	Conceito, acesso, desfrute, modernidade, cidadania social, subcidadania, cidadania insurgente.	Marshall, T. (1967); Marshall, A. (1988); Giddens (1991, 2004); Giddens, Beck e Lash (1997); Bobbio (1992); Arendt (2007); Bauman (2001); Souza, J. (2000, 2003, 2006, 2011, 2012); Sorj (2004); Cortina (2005); Carvalho e Campos (2011); Carvalho (1987, 1990, 2013); Cruz (2012); Pastorini, Alves e Galizia (2012); Holston (2013).
<b>CORREIOS</b>	Histórico, evolução e transformações.	Monteiro (1981); Barros Neto (2004); Prado (2000); Menezes (2005); Carneiro (2006); Gaban (2012); UPU (2010, 2012); Osborn e Sund (2010, 2011, 2012).

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2017).

No capítulo 5, está contido o desenvolvimento empírico do estudo, iniciando pela descrição dos documentos certificadores e sua importância para a cidadania. Uma análise sobre infraestrutura de oferta de serviços disponibilizada pelo estado da Bahia, visando permitir o acesso aos documentos certificadores, pela população, refletida também, em uma análise espacial da Infraestrutura de serviços oferecidos pelos Correios e pelo Estado da Bahia.

A identificação de zonas de sombreamento ou de sobreposições na oferta dos serviços, permitindo realizar uma análise comparativa da infraestrutura de serviços disponibilizada pelo estado da Bahia com a infraestrutura dos Correios, no sentido de poder identificar aproximações ou distanciamentos para favorecer a inclusão cidadã e algumas reflexões gerais sobre outras perspectivas e descobertas. A análise da

relação PIB, IDHM e limiar de oferta de serviços, visando compreender quais os pontos são relevantes e a análise dos resultados em geral e no capítulo 6 a apresentação das principais conclusões.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ALGUNS ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA SUA COMPREENSÃO**

O trabalho partilha a ideia de que o conceito de cidadania envolve a autonomia, a igualdade e a participação dos indivíduos, quando da construção e na vivência em uma sociedade, em determinado tempo e espaço, sendo que um dos vetores para essa congruência destacada são as políticas públicas. Este capítulo procura trazer para uma reflexão, mesmo que breve, de forma mais ampla, as categorias de políticas públicas e, mais específica, aquelas destinadas ao acesso e desfrute da cidadania.

A expressão política pública pode englobar vários ramos do pensamento humano, de forma interdisciplinar, sendo que a sua definição pode abranger diversas áreas do conhecimento envolvendo de maneira mais direta as Ciências Sociais e as Ciências Políticas. Também, envolve com maior especificidade a Administração Pública, cujo processo central envolve o estudo das decisões governamentais para promoção de interesses públicos.

A formulação de políticas públicas constitui-se em um processo, pelo qual os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas políticas (eleitorais) em programas e ações, que poderão produzir efeitos, resultados ou mudanças sobre o mundo real. Nesse sentido, torna-se necessário trazer para a discussão alguns conceitos, fundamentos e evolução, sobre o tema.

O objetivo da próxima seção é apresentar os principais conceitos e elementos das políticas públicas, sua evolução como objeto de estudo e aplicação, partindo-se de uma compreensão inicial de que a administração pública, como corpo de conhecimento, e as políticas públicas como instrumentos do Estado, surgiram para estudar, orientar, defender e promover o interesse público.

### **2.1 CONCEITOS, FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Teixeira (2002) procura demonstrar que as “políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público. Regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade. Mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em

documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Para Souza, C. (2006), as políticas públicas formam um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Secchi (2010) trata as políticas públicas como um conteúdo, concreto e simbólico, de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões. É uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Para Dias e Matos (2012), são ações, empreendidas ou não pelos governos, que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana.

Para Lamounier (2010), a compreensão do significado das políticas públicas corresponde a um duplo esforço. De um lado, entender a dimensão técnico-administrativa que as compõem buscando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade, de outro, reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais, nas quais o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Em todos os conceitos tratados, fica claro que os governos têm por finalidade garantir que sejam atingidos os fins para os quais foi criado o Estado, ou seja, com a utilização de mecanismos legais e coercitivos (se for o caso), tornar possível que todos os cidadãos possam desfrutar de igualdade de condições para acesso e desfrute da cidadania, sem que sejam prejudicados pelas ações de outros indivíduos ou organizações. Para Lamounier (2010), o Estado deve ser o maior responsável em disponibilizar os recursos e a infraestrutura, para tal.

Dentro desta perspectiva, Secchi (2010), observa que existe, de forma mais ampla, duas grandes abordagens para as políticas públicas: a estatista e a multicêntrica. A primeira considera que uma política é pública por conta da personalidade jurídica do ator protagonista. Portanto, só é política pública se o agente empreendedor for público. A segunda abordagem, compreende que além dos atores com personalidades jurídicas públicas, existem políticas públicas praticadas por

atores não governamentais. Basta que para isso, o problema a ser enfrentado seja público.

Na visão de Secchi (2010), na atualidade a abordagem multicêntrica tem assumido um maior espaço tanto na literatura, quanto na análise empírica, pois permite um enfoque mais interpretativo e, por consequência, menos formal ou ritualística, no sentido de enfrentar os problemas públicos reais, evitando assim uma pré-análise da personalidade jurídica, permitindo uma abordagem com espectro amplo para convergir organizações e indivíduos. São saídas que o Estado e Governos encontraram para chegar em espaços mais longínquos ou complexos.

Porém, para esse autor, mesmo com a ascensão dessa abordagem os autores não negam ou desprezam a centralidade do Estado moderno para com o estabelecimento de políticas públicas e muito menos eximem-no de suas responsabilidades para com as atividades que lhe são concernentes, como por exemplo: a) elaboração de políticas públicas como uma de suas razões centrais; b) a manutenção da ordem, pois o estado detém o uso da força legítima e isso lhe dá superioridade objetiva com relação a outros atores e; c) controle de grande parte dos recursos nacionais e isso lhe dá robustez temporal e espacial. O Estado moderno é o centro das políticas públicas, como o grande agente. O que alteram são as perspectivas de análise, escolhas e agentes. Nesse sentido, continua em destaque, o papel do Estado, sendo inegável a importância da condução política para o Estado.

Na Figura 2, destaca-se a relação existente entre as políticas públicas e as políticas governamentais, no sentido de estabelecer que cabe aos governos legítimos conduzir as ações do estado, ou seja, pensar, planejar, formular, executar e avaliar, tanto as políticas de Estado (para além do tempo e espaço de seus governos), quanto as políticas de seu próprio governo (execução de suas plataformas políticas). As políticas públicas de Estado são projetadas para além das políticas governamentais.

Figura 2 - Relação Entre as Políticas Públicas e as Políticas Governamentais



Fonte: Secchi (2010, p.4).

É possível, portanto, compreender a importância das políticas públicas como um instrumento de Estado, que possam tornar duradouras as ações de alcance comum, que visem trazer propiciar a igualdade de condições aos cidadãos, para além das plataformas de governos. Para Souza, C. (2006), essa importância tem sido ampliada nas últimas décadas, que registraram o ressurgimento desse campo de conhecimento, a partir principalmente das publicações de livros, teses e artigos, assim como o fortalecimento das instituições, com a criação de regras e modelos que passaram a reger suas decisões, tanto na elaboração, quanto na implementação e avaliação.

Para essa autora, alguns fatores contribuíram historicamente para a obtenção dessa maior visibilidade para a área. Destaca por exemplo, a adoção de políticas restritivas de gastos dos Estados - que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial aqueles em desenvolvimento; o surgimento de novas visões sobre o papel dos governos - que passaram a substituir as políticas keynesianas do pós-guerra, por políticas restritivas de gastos; e as dificuldades de formar coalizões políticas, em países de democracias recentes ou recém-democratizados, que sejam capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas, para impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social, de grande parte de sua população.

Ainda seguindo a argumentação proposta por Souza, C. (2006), busca-se extrair e sintetizar alguns dos elementos principais, que devem estar contidos nas políticas públicas:

- a) distinção entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;



- b) envolvimento de vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada por meio dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- c) abrangência, não se limitando apenas a leis e regras;
- d) intencionalidade, com objetivos a serem alcançados;
- e) permanência, muito embora tenha impactos no curto prazo, devem ser políticas de longo prazo;
- f) sequencialidade, com envolvimento em processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Essa compreensão, que passou pelo campo acadêmico e percorreu um longo caminho até chegar nas instituições do Estado, tornou possível verificar os principais pontos, atores, processos e gestão, que formam o conceito de políticas públicas, tendo no Estado sua centralidade e em diversos atores (público e não públicos) a implementação.

No campo acadêmico, as políticas públicas como disciplina, segundo Souza, C. (2006), nasceram nos Estados Unidos da América (EUA), rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições, do que na produção e ação dos governos.

Tanto Frey (2000), quanto Souza, C. (2006), convergem na compreensão de que na Europa os estudos sobre políticas públicas surgiram como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de seus governos, produtores, por excelência, de políticas públicas, nos EUA, ao contrário, de forma pragmática, a área desabrocha para o campo acadêmico, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Seguindo essa trajetória de análise, para Souza, C. (2006), teoricamente, em seus princípios, a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. No Quadro 2, é possível verificar uma síntese dos principais enfoques de suas análises.

Quadro 2 - Principais Correntes Teóricas em Políticas Públicas

AUTORES	ENFOQUE	CRACTERISTICAS
Harold D. Laswell	<i>Policy analysis</i>	Anos 30 - como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
Herbert Simon	Policy makers	A racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto interesse dos decisores.
Charles Lindblom	Policy analysis Policy makers	Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.
D. Easton	Policy analysis Policy makers	Política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, que recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Fonte: Souza, C. (2006).

Diante desta síntese, é possível verificar que o enfoque dado Laswell (apud SOUZA, C., 2006), por exemplo, nos anos 30, destaca, no campo das políticas públicas, uma apreensão ou uma aproximação daquilo que estava sendo produzido academicamente com aquilo que estava sendo trabalhado pelos governos. Para esse autor, a integração da realidade empírica vinda dos governos unida à produção acadêmica, propiciaram o que foi denominado de Análise Política ou decisões clássicas, cujo Estado é dono de um racionalismo peculiar, em políticas públicas.

Para Souza, C. (2006), foi no final dos anos 40, que surgiram os trabalhos de Herbert Simon, que acabaram influenciando em diversos campos como: os estudos organizacionais, a teoria da decisão e as políticas públicas. Para essa autora, Simon trabalhou com a formulação das políticas e procurou mostrar a racionalidade limitada dos decisores, que ao estabelecerem as diretrizes ou objetivos de Estado ou governos, sempre a escolha feita entre tantas outras possíveis, seria parcial ou relativa. As decisões precisariam ser revistas ciclicamente, já que o ambiente em torno delas é sempre instável e não determinístico e o decisor limitado em sua racionalidade.

Souza, C. (2006) afirma ainda, que com essa concepção, Herbert Simon funda o campo da formulação e prepara o espaço para que uma concepção integradora

possa aflorar. Para essa autora, é nesse espaço que Lindblom vai propor uma integração das contribuições de Laswell e Simon, com alguns acréscimos propostos ao campo. Ao contestar o racionalismo do primeiro e o relativismo do segundo, esse autor acrescenta como um ingrediente fundamental às políticas públicas o elemento do poder. Portanto, as decisões tomadas não estariam livres dos interesses dos decisores e nem totalmente integradas após as decisões, já que os objetivos ou finalidades nem sempre seriam o bem comum.

Segundo Souza, C. (2006) essa contribuição de Lindblom irá estabelecer que uma decisão, em política pública nem sempre atenderá aos anseios completos de uma sociedade. A composição de poder tem uma importância vital para a formulação e implementação. É nesse sentido que Souza, C. (2006) aponta para os trabalhos de Easton, afirmando que esses buscam sintetizar um grande sistema contendo inúmeras relações entre formulação, resultados e o ambiente, que recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Para Souza, C. (2006), essa trajetória de evolução do campo é capaz de demonstrar desde suas bases racionalistas, oriundas da própria concepção de Estado, até uma realidade multifacetada atual, que agrupa em um mesmo espaço as diversas correntes teóricas e os diversos grupos de interesse, tanto no campo acadêmico, quanto no campo empírico.

Quem segue uma lógica de análise semelhante a Souza C. (2006) é Frey (2000). Esse autor acresce que para essa disciplina acadêmica, multidisciplinar e multifacetada das ciências humanas, além dos conceitos fundadores, foram estabelecidos também enfoques, por meio de dois ramos ou raízes fundamentais: a) as correntes teóricas, que dão enfoque e sequenciam a origem das políticas públicas e; b) as dimensões do termo políticas públicas.

Quanto à origem, Frey (2000), afirma que foram formadas escolas do pensamento, que procuraram apresentar os fundamentos teóricos, ou seja, as raízes de onde partiram os principais enfoques em políticas públicas, conforme Quadro 3:

Quadro 3 - Escolas do Pensamento em Políticas Públicas

<b>ESCOLA DO PENSAMENTO</b>	<b>DESCRIÇÃO BÁSICA</b>
<b>Institucionalismo</b>	Cujo pressuposto é centrar no desenho organizacional das instituições o desdobramento do jogo político das escolhas públicas, relegando assim, a participação do cidadão a um segundo plano.
<b>Grupos de interesse</b>	Compreende a política como a disputa entre os diversos grupos de influência nas ações do Estado, ou seja, nas políticas públicas. Para essa corrente o sistema político seria o responsável por equilibrar essas disputas e gerenciar os conflitos inter-grupais. Assim, os formuladores seriam os grandes responsáveis pelas respostas à sociedade.
<b>Teoria das elites</b>	Procura concentrar nos grupos dominantes da política e da técnica, a responsabilidade de formulação e implementação das políticas públicas.
<b>Racionalismo</b>	Representa a forma mais tradicional de compreensão e aplicação de políticas públicas e tem muito a ver com a relação de custo x benefício. É a corrente mais pragmática em políticas públicas
<b>Teoria dos jogos</b>	Propõe uma possibilidade de interação entre grupos e escolhas mais abrangentes. Dessa interação, surgiriam as escolhas.
<b>Teoria dos sistemas</b>	Propõe maior integração e compensação abrangente dos fatos e das implicações. A compreensão sistêmica do Estado, governo e sociedade, levaria os governantes às melhores escolhas.
<b>Incrementalismo</b>	Fundada mais recentemente, portanto, absorvendo pontos de outras teorias, é a corrente mais aceita ou utilizada. Contrária ao racionalismo, entende que as políticas públicas sejam um continuum de ações que são implementadas e alteradas conforme os avanços ou retrocessos sociais obtidos. Entende que o racionalismo seja importante em políticas públicas, porém nega seu determinismo finalístico e procura adotar uma postura que os limites técnicos e intelectuais possam constantemente serem superados e, com isso, as políticas públicas possam ser alteradas sempre em benefício dos atores (sociedade) envolvidos.

Fonte: Frey (2000).

Cabe ressaltar que tanto para Souza, C. (2006), quanto para Frey (2000), em suas proposições teóricas, essas correntes foram importantes para a formação do campo e surgiram dentro de uma construção histórica, não sendo dissociadas das alterações ou transformações que ocorreram ao seu redor.

Quanto às dimensões das políticas públicas, Frey (2000), recorre primeiro a explicação do termo política concebido na língua inglesa, que apresenta três possibilidades dimensionais para as políticas públicas: a) institucional (*polity*); b) processual (*politics*) e; c) material (*policy* ou *policies*).

De acordo com essa concepção, a primeira dimensão aborda as questões institucionais do sistema político e as disposições jurídicas dos sistemas administrativos, ou seja, a legitimidade das políticas públicas. A segunda, diz respeito as relações conflituosas entre os diversos atores políticos, aos conteúdos e as

decisões de distribuição dos poderes. Como nascem as ideias e como ocorrem suas escolhas e formulação. Já a terceira, reflete as resoluções do Estado para os problemas técnicos e mais imediatos da sociedade em uma concepção mais material. As soluções trazidas para o bem-estar social.

Dentro dos fundamentos descritos anteriormente, é possível identificar uma convergência entre as visões de Frey (2000) e Souza, C. (2006), sobre políticas públicas e seu desenvolvimento como campo acadêmico, apesar de partirem de pontos diferentes, ou seja, tanto a concepção do papel do Estado (Europeu), na visão do primeiro autor, quanto a concepção pragmática do Estado em ação (EUA), na visão do segundo.

Diante dos enfoques conceituais apresentados, com as concepções de Frey (2000) e Souza C. (2006), autores como Dias e Matos (2012) pontuam que de forma pragmática, a partir dessas visões fundadoras, foram criados modelos que visam apoiar a implementação das políticas públicas.

Dias e Matos (2012) destacam doze modelos diferentes com a descrição de etapas, que visam colocar os governos em ação. Dentre os modelos destacados, os modelos de Frey (2000) e de Souza, C. (2006), conforme Quadro 4, ocupam um lugar importante sendo os mais utilizados no Brasil e comumente citados na literatura, quando do planejamento das políticas públicas.

Quadro 4 - Etapas dos Modelos de Frey (2000) e Souza (2006), C. Para o Planejamento Administrativo das Políticas Públicas

<b>Modelo de Frey (2000)</b>		<b>Modelo de Souza, C. (2006)</b>	
<b>FASE</b>	<b>CARACTERISTICAS</b>	<b>FASE</b>	<b>CARACTERISTICAS</b>
Percepção e definição do Problema	Dentre uma infinidade de demandas políticas uma específica ira se converter em um problema público, que gerará um <i>policy cycle</i> .	Agenda	Engloba a identificação do problema e a inclusão na agenda de discussão.
Agenda <i>Setting</i>	Decisão se um problema público fará parte da agenda política ou será excluído ou adiado, para um período posterior.	Alternativa	A partir do problema são geradas as alternativas possíveis. Essas devem envolver todos os atores com interesses.
Elaboração de Programa e decisão	Decisão sobre qual alternativa de ação é mais apropriada para resolução da problemática social em questão.	Opções	Dentre as inúmeras alternativas geradas será feita a escolha da opção que irá ser trabalhada.

Modelo de Frey (2000)		Modelo de Souza, C. (2006)	
FASE	CARACTERISTICAS	FASE	CARACTERISTICAS
Implementação de políticas	Concretização da alternativa de ação escolhida e transformação em ação política concreta.	Implementação	Após a escolha será realizada a implementação da ação.
Avaliação de Política e Correção de ação	Reflexão sobre a relação custo X benefício empreendida na política pública e reformulação caso se perceba falhas de formulação ou execução.	Avaliação	Quando da implementação ou execução, deverão ser criados ciclos de avaliação, para verificar a efetividade da ação para a sociedade.

Fonte: Dias e Matos (2012).

Dentro dessa visão convergente dos modelos de Frey (2000) e Souza, C. (2006), destacados por Dias e Matos (2012), como sendo muito próximos, diferindo apenas na descrição das etapas, contemplando assim: agenda, alternativa, opções, avaliação das opções, implementação e avaliação. Na prática percorrem os mesmos caminhos ou detém os mesmos passos e conteúdo ou caracterização. Autores como Secchi (2010), Tude, Ferro e Santana (2011) e Dias e Matos (2012) legitimam essas visões.

Segundo a visão de Dias e Matos (2012), de forma mais ampla, essas etapas caracterizam o *policy cycle*, que se estabelece a partir de uma necessidade real da sociedade, que pode ser detectada de várias formas. Essa necessidade é capturada pelo campo político-administrativo e passará ou não a fazer parte da agenda política. Quando aprovada no campo político passará pela etapa de geração das possibilidades de ação (implementação ou execução) e avaliação de resultados para continuidade ou correção de rumos. Nesse fluxo, a política pública torna-se concreta e aproxima-se dos atores sociais que serão por ela beneficiados.

Tanto Souza C. (2006), quanto Frey (2000), buscaram nos trabalhos de Theodor Lowi (1964, 1972), a mais tradicional tipologia de aproximação das políticas públicas para com a sociedade, para o qual a política pública é quem faz a política, já que cada escolha feita, irá encontrar diferentes formas de apoio e/ou rejeição e as disputas em torno de sua decisão passarão por arenas diferenciadas.

Na prática, cada um dos tipos de políticas públicas, ver Quadro 5, vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. Esse processo dicotômico que ao

longo do tempo irá trazer o incremento de melhorias para a sociedade. Essa tipologia está baseada no critério de impacto esperado na sociedade.

Quadro 5 - A Tipologia de Políticas Públicas de Lowi

<b>Tipos de Políticas Públicas</b>	<b>Conceitos</b>	<b>Exemplo</b>
<b>Distributivas</b>	Decisões tomadas pelos governos, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.	Habitação, Saúde...
<b>Regulatórias</b>	São mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Visam criar marcos regulatórios para temas ou elementos importantes para a vida em sociedade.	Marco da Internet, Telecomunicações...
<b>Redistributivas</b>	São políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.	Isenções fiscais, aposentadorias, etc.
<b>Constitutivas</b>	Lidam com procedimentos universais para acesso a determinados serviços.	Acesso a documentos, serviços judiciários...

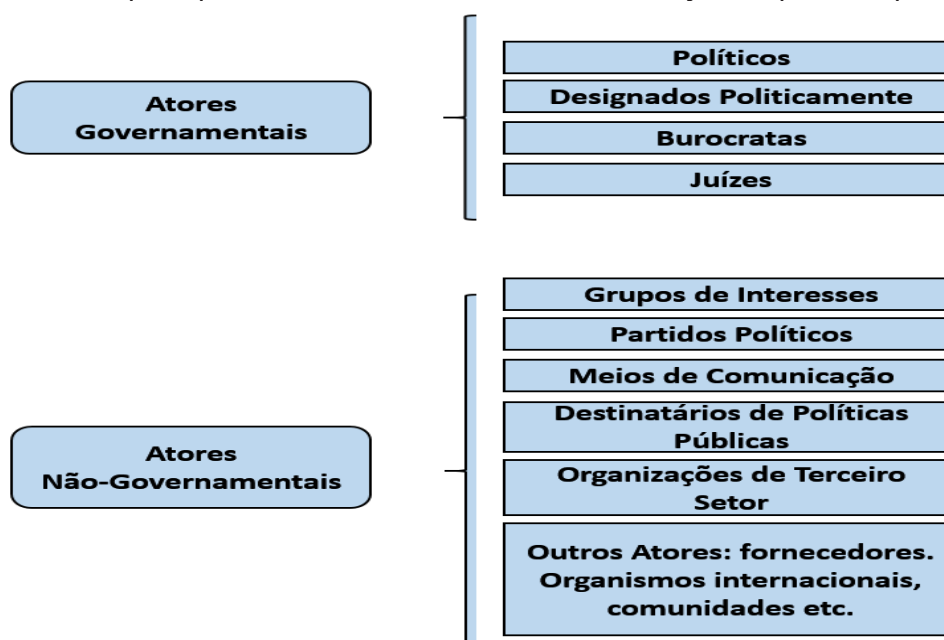
Fonte: Souza, C. (2006).

Secchi (2010) afirma que apesar de terem muitos outros modelos, como o de Wilson - com o critério de distribuição dos custos e benefícios para a sociedade; de Gormley com a saliência e complexidade e; o de Gustafsson, do conhecimento e intenção, que procura a distinção entre o conteúdo técnico e o conteúdo político das políticas públicas, o modelo de Lowi, ainda é a referência mais utilizada.

Esses modelos visam permitir uma compreensão mais ampla sobre o objetivo, alcance e atores envolvidos (Estado, governo e sociedade), além de levar em conta o contexto de escolha, ação e impactos das políticas públicas, bem como o conjunto de interessados a quem elas servem. Dentro desses modelos, podem ser caracterizados os diversos tipos de políticas públicas, elaboradas para o desenvolvimento de uma sociedade. Políticas educacionais, políticas habitacionais, políticas de segurança, políticas de acesso à cidadania, políticas de distribuição de renda, etc.

Seguindo essa abordagem multicêntrica, a qual permite uma visão integrada dos atores envolvidos em políticas públicas, autores como Frey (2000), Souza, C. (2006), Secchi (2010) e Dias e Matos (2012) afirmam que os atores envolvidos em políticas públicas podem ser tanto governamentais, quanto não governamentais, conforme Figura 3.

Figura 3 - Os principais atores envolvidos com a formulação de políticas públicas



Fonte: Adaptado de Secchi (2010).

Essa compreensão sistêmica, permite observar uma evolução para além do espaço conceitual do campo. Em não sendo o Estado e governo as únicas instituições responsáveis pelas políticas públicas, tornam-se ainda mais complexas as atividades de gerenciamento das políticas públicas - escolhas, a implementação e a avaliação. Portanto, quanto maior a possibilidade de um Estado democrático e governo democrático, são maiores as possibilidades de participação. Quanto maior a participação, maiores são as possibilidades de envolvimento dos atores para escolhas de políticas públicas que contemplem o bem-estar do conjunto da sociedade. Quanto maior o envolvimento dos atores, maior a complexidade gerencial.

Assim, a capacidade administrativa do Estado, passa a ser um elemento essencial para o gerenciamento das políticas públicas. Não basta mais apenas a concepção de uma “boa” política pública. Torna-se necessário escolher e envolver os atores, visando caminhar para além da concepção, fazendo com que os benefícios concebidos se tornem concretos, dentro do uso de recursos que sejam racionais e factíveis, para a sociedade

Frey (2000) alerta sobre a necessidade de discutir as implicações dessas abordagens teóricas, que surgiram em países desenvolvidos com regimes democráticos estáveis e consolidados e aparato técnico desenvolvido, para uma análise de políticas públicas no contexto político-administrativo de países em



desenvolvimento como o Brasil, ainda com instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais.

Nesse contexto, é possível incorporar a visão clássica, o estudo comportamental dos decisores e a visão sistêmica das Políticas Públicas. Perceber que historicamente foram sendo incorporados e interligados estudos de correntes teóricas presentes no campo da Administração pública, que passam a interagir com o campo das políticas públicas, para uma melhor compreensão e análise, inclusive contemplando a geração de tipologias e modelos de aplicação. Nesse caminho construtivo, cabe tratar desse legado deixado pelos estudos em políticas públicas, no Brasil.

## 2.2 NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS POSTOS PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA

Retratadas em Souza, C. (2006), as políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular, tiveram suas raízes em movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos, principalmente entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Tanto os fatores que originaram o surgimento desse campo de estudo, quanto o desenvolvimento conceitual, foram fundamentais para a compreensão e formação de uma visão de políticas públicas no Brasil.

Bacelar (2003) denomina de herança recente em políticas públicas, o período que vai dos anos de 1930 até os dias atuais, quando o Brasil passou por grandes transformações. Um país que, até os anos de 1920, era caracterizado como rural e agrícola. Prova disso, pode ser encontrada no fato de que o Censo de 1920 revelava que apenas 30% da população brasileira vivia nas cidades e 70% no campo, cinquenta anos depois, ocorria o inverso, 70% vive nas cidades e 30% no campo.

Para essa autora, até 1930, a economia do Brasil era uma economia agrícola. Em 1980, o Brasil já despontava como a oitava economia (PIB) industrial do mundo. Isso proporciona uma ideia da mudança de perfil na sociedade e na economia em meio século. O que alguns países levaram séculos para fazer, o Brasil fez em pouco mais de cinquenta anos. Transformou-se numa potência industrial média, com a maior parcela da sua população morando nas cidades.

Bacelar (2003) e Spinola (2009) afirmam que, essencialmente, o que caracterizava o Estado brasileiro, no que vai do final dos anos de 1920 até o final dos anos de 1980, era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado de Bem-Estar Social, mas um Estado promotor do desenvolvimento e não transformador das relações da sociedade.

Para esses autores, durante essa fase, o grande objetivo do Estado brasileiro era consolidar o seu processo de industrialização. Sendo assim, desde o começo do século XX, optou-se pela industrialização. A tarefa era consolidar esse processo e fazer do Brasil uma grande potência, com uma diretriz de ordem puramente econômica: construir uma potência intermediária no cenário mundial.

Porém, destacam ainda Bacelar (2003) e Spinola (2009), que devido a ditadura militar, não se formou no Brasil uma tradição de Estado regulador, mas sim de um Estado centralizador, ou seja, fazedor e protetor. Portanto, um Estado que não negociou com a sociedade os espaços políticos, o que só hoje, a duras penas, está se buscando construir. A construção desse Estado regulador, requer e perpassa por um alto nível de diálogo entre governo e sociedade civil. O Estado centralizador, em muitos momentos da história recente do Brasil, andou de mãos dadas com longas ditaduras – de Vargas até os governos militares (de 1964 a 1985), com poucos lampejos ou períodos democráticos. Então, esse contexto oferecido pelo Estado brasileiro, teve um viés autoritário muito forte, manifesto nas políticas públicas do País, voltadas para uma universalidade distante das inúmeras realidades, em sua maioria sem levar em conta as diferenças abissais existentes entre as regiões ou municípios do país.

Arretche e Rodriguez (1998, 1999) ratificam essa condição de Estado centralizador, também, para a gestão do sistema brasileiro de proteção social. Estavam concentradas na União as principais fontes de financiamento das políticas públicas de caráter social (ou simplesmente políticas sociais), que contemplavam as atribuições de formulação e reformulação dos programas sociais – o que incluía a definição de seu modelo de execução, de seus critérios de elegibilidade e de seus mecanismos operacionais. Aos estados e municípios cabiam as tarefas de execução e implementação das políticas sociais.

Segundo Frey (2000), essa compreensão inicial sobre a relação do estado para com a sociedade, principalmente no que diz respeito à construção e regulação dos

conflitos sociais, é de fundamental importância para a formulação e implementação de políticas públicas. Ao abordar a origem centralizadora e autoritária do Estado brasileiro, Santos (1990, 1991) destaca a concepção do Estado brasileiro como o progenitor da modernidade, surgida da concepção liberal, que se tornou conservadora e autoritária, pelo menos até a Constituição de 1988.

Para Arretche (1999, 2003, 2006, 2011) é preciso romper com essa barreira e ampliar o campo de compreensão sobre o papel do Estado. Um fator preponderante para se abandonar essa concepção autoritária e conservadora do Estado brasileiro e das políticas públicas, é o desenvolvimento e a ampliação de estudos sobre o tema, com caráter específico das características do Brasil. Para essa autora, o crescimento das publicações sobre políticas públicas no Brasil, com a multiplicação de dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais, está sendo crucial para ampliação e alteração dessa realidade.

Para Höfling (2001), o Estado não pode mais ser reduzido a uma burocracia pública e autoritária, cujos organismos estatais concebem e implementam as políticas públicas. Essas devem ser agora compreendidas como de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção - a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

Para esse autor, as políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais e as políticas sociais devem se referir a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais.

Na visão dos autores visitados, o mais apropriado para o Brasil deve ser a aproximação para com um modelo de Estado descentralizado e coordenado, no qual o seu papel regulador pode, deve e precisa ser ampliado. Em suas abordagens, esses autores, entendem que a Carta Constitucional de 1988, considerada a Constituição cidadã, acenou concretamente com essa possibilidade.

### 2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 – UMA PROPOSTA CIDADÃ

Diante desta realidade apresentada, Arretche (2006, 2011) argumenta que a proposta cidadã da Carta de 1988 procurou romper com o *status* autoritário do Estado brasileiro. Para Arretche (2011), já no final dos anos 90, a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro começou a ser profundamente redesenhada. À exceção da área de previdência, as demais áreas da política social brasileira – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular - começaram a ter implantados programas de descentralização que vieram transferindo paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal de governo.

Arretche (2011, p. 16) procura explicar em que sentido traz a palavra descentralização:

Descentralização aqui significa genericamente a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais. Assim, é indiferente se a descentralização da política sob análise toma a forma da estadualização e/ou municipalização. A noção do local estará, na verdade, referindo a unidade de governo para a qual se pretende transferir atribuições.

É evidente que um dos fatores importantes, que propiciou essa observação da autora sobre descentralização, foi a Carta Constitucional de 1988. Antes disso, desde o início dos anos de 1980, um conjunto de reformas político-institucionais já procuravam recuperar as bases federativas do Estado brasileiro. Entre elas, se pode citar a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo a partir de 1982, a descentralização fiscal e a definição dos municípios como entes federativos autônomos. Em termos político-institucionais, nos anos de 1990, os governos federal, estaduais e municipais passaram a ter maior autonomia e independência.

Essas conquistas são evidentes no plano político-institucional, porém nos planos econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente ainda marcado por profundas desigualdades. Vale dizer que os estados são muito desiguais entre si, sendo formados por uma esmagadora maioria de pequenos municípios, com reduzida densidade econômica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa e burocrática, com dificuldades de gerenciar recursos. Essa afirmativa pode ser vista em Arretche (2011, p. 18):

Assim, a análise da descentralização das políticas sociais no Brasil pareceu-me um fértil objeto para o exame dos determinantes – estruturais,

institucionais ou ligado a ação política – de um processo de reformas, pelo qual vem se redesenhando um modelo de prestação de serviços sociais previamente configurado como fortemente centralizado, sob um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades regionais e um grande número de municípios – para os quais se pretende transferir atribuições de gestão – fiscal e administrativas frágeis.

Nesse contexto, cabe destacar que entre as preocupações da autora, reside uma em especial, que é a existência ou não de capacidade (econômica, técnica, política e administrativa ou gerencial) dos estados e municípios para assumirem as atribuições advindas desse processo.

Para essa autora, tem sido possível identificar que no plano de financiamento das políticas públicas e sociais, embora ainda incipientes, se avançou bastante. Prova disso, são os programas de habitação popular, saúde e educação, que descentralizados começam a ter eco junto à população. Já no campo de indicadores de melhorias dos serviços e qualidade dos serviços, as publicações feitas são ainda insuficientes para fazer afirmações positivas. No tocante a capacidade técnica, o que se percebe é que em estados e municípios melhores estruturados já se tem essa aquisição, porém, em locais com maiores carências não há evidência de perenidade de serviços com uma qualidade mínima, após a descentralização.

Entende-se, com isso, que não basta transferir os recursos da União para as instâncias estaduais e municipais, e imaginar, que a partir deste ato, tudo irá fluir de forma perfeita para os cidadãos. Essa simples transferência de recursos e atribuições para as outras dimensões de governos, não seria uma solução milagrosa. Porém, isso foi realizado. A transferência para estados e municípios de algumas políticas públicas (saúde, educação) já são uma realidade. No Quadro 6, estão descritos alguns dos programas que foram selecionados no processo de descentralização, pós Constituição de 1988.

Quadro 6 - Políticas Públicas e Sociais Descentralizadas nos anos de 1990, Pós Promulgação da Carta Constitucional

<b>PROGRAMA</b>	<b>DIMENSÃO DE APLICAÇÃO</b>
Municipalização dos serviços de saneamento básico;	Descentralização do saneamento básico;
Sistemas Estaduais de habitação;	Descentralização de programas de habitação, a partir da extinção do BNH;
Criação de instâncias colegiadas para distribuição dos recursos do FGTS;	Descentralização da autoridade para alocação desses recursos;
Municipalização das redes de ensino fundamental;	Descentralização de competências definidas como preferenciais pela Constituição de 1988;
Programa de Municipalização da merenda escolar;	Descentralização para estados e municípios pela FAE e FNDE;
Programa de municipalização da política de assistência social;	Descentralizada pelo governo federal a partir de 1995, para implementar medidas preconizadas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993;
Processo de habilitação municipal ao SUS;	Processo de enquadramento dos distintos municípios, conforme a Norma Básica (NOB) do Sistema Único de Saúde (SUS-NOB) 1993, no processo de constituição do Sistema Único de Saúde - SUS;
Processo de municipalização das consultas médicas;	Descentralização para os municípios da gestão dos serviços de atendimento básico;
Acesso aos documentos certificadores	Descentralização para os Estados Secretaria de Segurança Pública, DETRANS e Tribunais de Justiça;

Fonte: Adaptado de Arretche (2011).

Dentre os muitos programas contidos no Quadro 6, cabe destacar a descentralização do programa de municipalização da Assistência Social a partir de 1995, preconizado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, no sentido de levar para os municípios, uma instância governamental que fica mais próxima da população, o atendimento à universalização dos direitos sociais, Seção I, item II.

Para Pastorini, Alves e Galizia (2012), foi a Constituição de 1988 que rompeu com a relação autoritária, centralizadora e clientelística própria da cultura política brasileira de até então, e apontou para a construção do pacto federativo e do fortalecimento da autonomia dos brasileiros, por intermédio de uma participação ativa, republicana, de caráter universalizante (visando propiciar o acesso amplo) mediante o exercício do controle social.

Para Dias e Matos (2012), no Brasil, os atores sociais que emergiram na sociedade civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. A partir da Constituição de 1988, a organização da sociedade civil ampliou-se com o desenvolvimento de práticas, que passaram a abrir espaço para uma democracia mais participativa, mas ainda não

efetiva. Diante deste cenário, identificado por esse conjunto de autores, o que se propõe é propiciar um maior entendimento sobre um novo papel do estado, pós Carta constitucional.

### **2.3.1 Os Novos Tempos Trazidos Pela Constituição de 1988, um Novo Papel do Estados, Demandas e Acesso aos serviços**

Ficou notório, que a partir da constituição de 1988, o Estado brasileiro precisava cumprir um novo papel junto à sua sociedade. As políticas públicas já ganhavam maior robustez acadêmica e governamental em suas concepções, dimensões e modelos conceituais e começava-se a ganhar uma maior clareza e percepção sobre a necessidade de uma maior participação da sociedade. A cidadania precisava ser acessada e exercida em sua plenitude.

Diante dessa compreensão, Lobato (2006) destaca qual deveria ser a relação direta existente entre cidadania e políticas públicas, em uma sociedade participativa. Para essa autora, a cidadania, nesse contexto, deveria ser mais um canal de intermediação entre Estado e sociedade, capaz de viabilizar políticas públicas e políticas sociais, como garantidoras de direitos fundamentais e direitos sociais. É ela quem estabeleceria a criação e manutenção da esfera pública. A cidadania seria a forma contemporânea de preservação da coletividade e controle sobre o Estado. A possibilidade desse controle é, por sua vez, diretamente proporcional à preservação da coletividade, definindo que quanto mais solidária for a sociedade, mais ampla será a cidadania e, portanto, menor possibilidade terá o Estado de ser excludente ou de exercer o poder de força.

A afirmação dessa autora é condizente com a proposta de uma sociedade participativa, já que ao se constituir um padrão de relacionamento predominante entre esta e o Estado, a cidadania distingue um e outro, consente na preservação e autonomia de ambos e, principalmente, associa o conjunto dos cidadãos tanto individualmente quanto coletivamente. A descentralização das políticas públicas para estados e municípios, em conjunto com as instituições políticas nacionais, pretendiam dotar o governo federal de foco e capacidade de coordenação, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário.

Arretche (2006) procura demonstrar, por exemplo, que os sistemas tributário e fiscal brasileiros, implantados com a Constituição Federal de 1988, instituíram um sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal e, por consequência, sua capacidade de coordenação de políticas. Para essa autora, as coalizões de governo aumentaram a base vertical de apoio dos presidentes, mas não foram suficientes para explicar a capacidade de coordenação federal das ações de governo, já que a distribuição intergovernamental de funções em algumas políticas sociais selecionadas, para destacar os recursos institucionais de que dispõe o governo federal, não foram suficientes para induzir as decisões dos governos subnacionais.

Nesse sentido, a despeito das tendências dispersivas derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário, o governo federal passou a dispor de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas. Lahera (2006a, 2006b) afirma que os governos estabelecidos nas diversas esferas federativas ganharam capacidade de operacionalizar políticas públicas nas diversas esferas sociais, com capacidade de abranger os espaços ou arenas caracterizadas por Marshall, T. (1967) como individuais, políticas e econômicas.

Alguns autores buscam caracterizar essa realidade. Leal e Gervasoni (2011) entendem que a Carta Magna de 1988, abriu caminho para uma ampliação do espaço público, que reclama inclusão e atuação participativa da sociedade em todas as fases por que passam as políticas públicas. A participação social efetiva contribui para a racionalização e conseqüente melhor aproveitamento dos recursos públicos. Já para Cruz (2012), o texto Constitucional de 1988, consolidou uma proposta descentralizadora de políticas públicas que, em alguns setores já estava em curso desde o início dos anos de 1980. Essa consolidação ganhou corpo com a reforma do Estado feita por Fernando Henrique Carvalho (1995 – 2002), pela qual começa a surgir o Estado regulador em detrimento de um Estado provedor.

Para essa autora, a orientação vai sendo revista nos governos populares do Partido dos Trabalhadores, ganhando outros contornos sociais, promovendo uma maior participação, mas, que apesar deste movimento, a cidadania ainda é muito carente devido, principalmente, ao legado histórico, que deverá levar um tempo para ser resgatado.



Segundo Holston (2013) apesar de todo o esforço da Carta Constitucional de 1988, ainda se tem no Brasil diversos problemas de acesso e exercício da cidadania, por conta dos reflexos do Estado autoritário que a precedeu, cujos sistemas institucionais que cuidavam ou deveriam cuidar da cidadania, ainda não tinham autonomia ou capacidade de alterar essa condição, apesar de descentralizados e aproximados das esferas do Estado, mais próximas da população.

O autor procura exemplificar esse entendimento, utilizando algumas questões presente no cotidiano da sociedade, como por exemplo: a) o acesso à justiça – que embora tenha sido facilitado, ainda contempla muitos privilégios e barreiras; b) o sistema habitacional – apesar de melhorias visíveis após a Carta, ainda pode ser considerado como uma tragédia social no Brasil. As condições de moradia em alguns centros urbanos e em localidades rurais, estaria muito longe do que ele denomina de condições básicas de dignidade humana; c) as condições de saúde da população configuram-se como outro ponto crítico. Além do acesso a desigualdade de tratamento é evidente entre as classes sociais e; d) outros temas como saneamento, educação etc.

Esses fatores citados anteriormente, embora enfrentados pela Carta Constitucional, ainda estão longe de atingir um nível de igualdade social desejado. Portanto, no campo das políticas públicas para a cidadania, o Brasil ainda é detentor de um grande passivo social. A construção de uma sociedade mais justa, participativa e igualitária, que se aproxime da cidadania social de Marshall, T. (1967), ainda é uma construção inacabada. Para Holston (2013) não há cidadania sem acesso e sem participação. As políticas públicas para a cidadania no Brasil, ainda são constituídas, em grande parte pela insurgência.

Essa insurgência remete aos desafios que o Estado brasileiro ainda terá que enfrentar. A invasão de terras públicas para habitação, feita sem o devido planejamento, representa uma solução para o cidadão sem teto, mas um problema futuro de infraestrutura para o Estado. O não zelo para com a saúde e o não tratar a educação como questão fundamental, representam custos (gastos) que seriam desnecessários para o Estado ou empecilhos para o desenvolvimento econômico.

Para Holston (2013), esses são alguns dos desafios do estado brasileiro pós carta de 1988. Apesar dos avanços, ainda se tem sede de justiça, lutas por espaços de existência e convivência e, até mesmo, barreiras de acesso aos serviços ofertados

pelo Estado, por conta da criação de dificultadores, sem disponibilizar a devida atenção para sua superação.

Assim, apesar de caminhos diferentes, percebe-se uma certa similaridade de compreensão desses autores trabalhados, principalmente no que tange ao momento vivido pelo Estado e pela sociedade brasileira, contemplando a construção histórica das políticas públicas no Brasil, sua realização sob as bases de um Estado centralizador e autoritário, com baixa participação social e com espaços restritos de manifestação da cidadania. A descentralização foi contemplada na Carta de 1988 e implementada em maior escala pelos governos subsequentes, porém ainda são visíveis as lacunas que separam a igualdade de acesso e desfrute, dos indivíduos de uma cidadania plena.

Porém, 28 anos depois de promulgada, ainda são perceptíveis as heranças construídas historicamente, que necessitam de maior maturidade da democracia brasileira para serem suplantadas, edificando novas bases para a cidadania. Uma cidadania plena virá de programas e infraestrutura que permitam o acesso incondicional, de práticas participativas e colaborativas e de Estado e instituições democráticas. Políticas públicas para a cidadania devem ser edificações coletivas, nas quais Estado e cidadãos são os obreiros, no tempo e espaço. A seguir serão discutidos os conceitos de cidadania.

### **3 CIDADANIA: CONCEITOS DE MODERNIDADE, REFLEXIVIDADE E SELETIVIDADE COMO NORTEADORES DO DEBATE SOBRE O ACESSO**

Por se tratar de um conceito complexo e variável no tempo e no espaço, é fundamental que se estabeleça um ponto de partida e um fio condutor, para tratar de cidadania neste estudo. O ponto de partida foi o surgimento do que se denominou de Modernidade e o fio condutor a trajetória das transformações trazidas por essa modernidade, ou seja, a modernização.

#### **3.1 UMA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA MODERNIDADE À MODERNIZAÇÃO**

Antes de adentrar à discussão sobre cidadania e subcidadania no Brasil, será percorrido um caminho no sentido de encontrar alguns pontos balizadores históricos sobre a cidade, a cidadania e o cidadão. Serão analisados esses conceitos na sociedade grega, romana, europeia e brasileira. Nessa lógica, tem-se como balizador histórico a sociedade greco-romana e como foco central a cidadania na Europa e no Brasil, a partir dos fundamentos da modernidade e de seu caráter modernizador. Corroborando na justificativa das afirmações feitas, Cortina (2005) argumenta que a cidadania é um conceito com uma longa história na tradição ocidental, que tem em sua origem uma dupla raiz: a grega e a romana.

A análise da cidadania grega e romana servirá apenas como ponto basilar, dada a questão de tempo e espaço, dado que essas civilizações foram fundamentais na construção dos elementos da moderna cidadania. Segundo Aristóteles (1995), na Grécia antiga, participavam da cidadania os pais e mães nascidos de cidadãos, sendo escritos entre os démotas aos 18 anos. Tinham direito a voto os homens livres de nascimento, que estivessem em conformidade com as leis. Nessa sociedade, haviam pré-condições muito claras à condição de cidadão. A legitimação dessa condição passava pela conformidade com as leis e, em caso de dúvidas, pela capacidade de ofertar provas dessa condição em tribunais. Também em Aristóteles (1991) a qualidade verdadeira está no direito ao voto nas assembleias e na participação no exercício do poder público em sua pátria. Portanto, trata-se de uma cidadania seletiva e política.

Trabalhando essa condição Aristotélica da sociedade grega, Funan (2002) procura esclarecer, afirmando que em Atenas, eram considerados cidadãos apenas

os homens adultos (com mais de 18 anos de idade) nascidos de pai e mãe atenienses. Apenas pessoas com esses atributos podiam participar do governo democrático ateniense, o regime político do "povo soberano". Os cidadãos tinham três direitos essenciais: liberdade individual, igualdade com relação aos outros cidadãos perante a lei e direito a falar nas assembleias do povo, quando se decidiam sobre os problemas da polis.

Conforme afirma Cortina (2005), a cidadania grega tem uma raiz política. O cidadão é um ente político, que participa de uma comunidade e a ela deve lealdade permanente. O estatuto de cidadão é, em consequência, o reconhecimento oficial da integração do indivíduo à comunidade política, comunidade que, desde as origens da era moderna, adquire a forma de estado nacional (Estado-Nação).

Já na sociedade romana, caracterizada por Funan (2002), haviam duas grandes divisões sociais para a cidadania, que se mantiveram essenciais para os romanos: os cidadãos e não cidadãos e/ou livres e não livres. Os livres eram divididos em dois grupos - aqueles de nascimento livre e os libertos ou (ex) escravos alforriados. Os livres de nascimento podiam ser cidadãos romanos ou não cidadãos, tendo os cidadãos direitos que não estavam disponíveis para os outros. Não cidadãos de nascimento livre podiam, individual ou coletivamente, receber a cidadania romana.

Todo esse aparato de instituição da cidadania romana, precisava ser seguido de acordo com as leis. Esta, sempre garantida por meio de documentos legitimados pelas tribunas. Somente esses documentos eram capazes de fornecer um salvo conduto para a cidadania e para a mobilidade de passagem de uma classe (não cidadão) para a condição de cidadão romano.

Sobre esses aspectos, Cortina (2005) argumenta o viés jurídico da cidadania romana, ou seja, os espaços da cidadania estão regulados pelos contornos das leis. O cidadão atua sob a lei e espera proteção da lei, em qualquer parte do território romano. É membro de uma comunidade que compartilha a lei, e que pode se identificar ou não, com uma comunidade territorial.

Nesse sentido, embora a cidadania grega tivesse um ritual jurídico a cumprir, a manifestação mais evidente da cidadania estava centrada na participação política. Esse constituía-se em seu elemento central. Para a cidadania romana o fundamento mais evidente estava centrado no campo jurídico. As decisões sobre a cidadania

passavam pela aprovação e legitimação documental e jurídica, referendada pelas tribunas (tribunais) romanas.

Essas são apontadas por esses autores, como sendo as principais raízes precursoras da cidadania, que serviram como base para sua construção na sociedade da modernidade. Para Giddens (1991, 2004, 2008), que se refere ao termo modernidade, em uma primeira aproximação, a um estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mundiais em sua influência. Para esse autor, isso associa esse fenômeno a um período de tempo e a uma localização geográfica inicial, mas que por enquanto ainda guardava suas características principais em uma caixa preta.

Para Giddens (1991), quando foi sendo descortinada ou aberta essa caixa preta, a modernidade passou a ser vista como um processo de desencaixe para o homem no sentido do desenvolvimento das instituições de uma sociedade moderna, fazendo sucumbir um conjunto de tradições que regiam a vida em sociedade. Esse desencaixe é configurado pelo deslocamento das relações sociais de contextos locais de interações e sua reestruturação por meio de extensões indefinidas de tempo e espaço.

Ainda segundo Giddens (1991), esse desencaixe foi facilitado por dois mecanismos: pela criação de fichas simbólicas e pelo desenvolvimento dos sistemas peritos. As fichas simbólicas como sendo os meios pelos quais os intercâmbios (trocas econômicas e sociais), podem ser circulados sem ter em vista as características específicas de indivíduos ou grupos, que com eles lidam em qualquer conjuntura particular (o dinheiro, por exemplo). Essa criação, em particular, alterou as relações comerciais, afetando o mercado, ampliando as possibilidades de relações de trocas no tempo e espaço. Deslocaram a condição individual para um campo mais amplo de contornos e limites mais estendidos. Por sistemas peritos, entende-se como os sistemas de excelência técnica ou de competência profissional, que passaram a organizar as grandes áreas dos ambientes material e social, da moderna sociedade ocidental, como por exemplo, a tecnocracia e a especialização. É sob os auspícios desses mecanismos que começaram a serem formadas as primeiras instituições consideradas modernas. A instituição do Estado moderno (Estado-Nação), por exemplo, com seus controles sobre a vida social é um sistema perito.

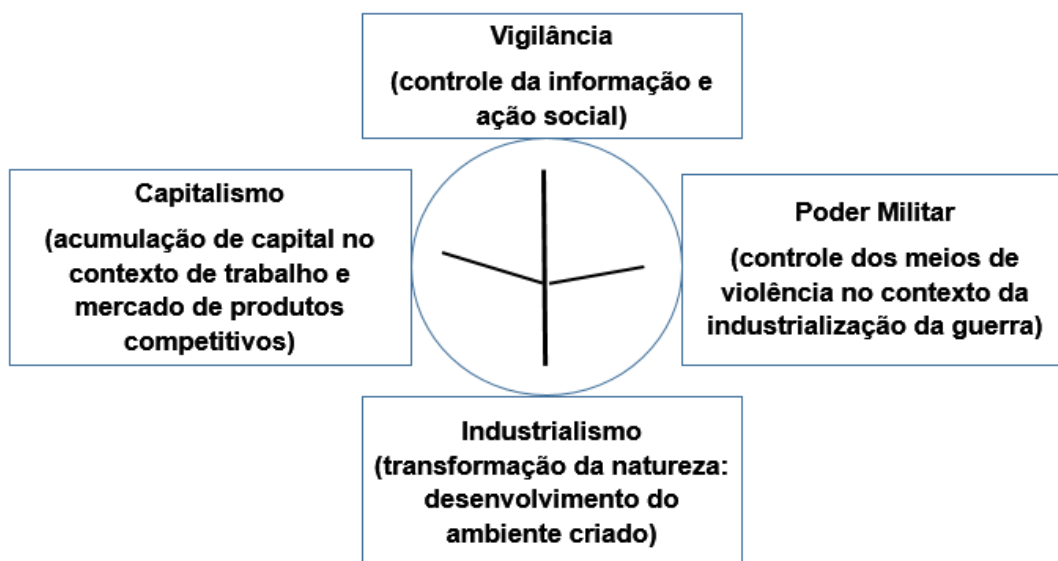
Essas afirmações podem ser verificadas em Giddens (1991, p. 31 e 36):

O dinheiro é um exemplo dos mecanismos de desencaixe associados à modernidade; não procurarei detalhar a contribuição substantiva de uma economia monetária desenvolvida ao caráter das instituições modernas. O dinheiro propriamente dito, entretanto, é obviamente uma parte inerente da vida social moderna bem como um tipo específico de ficha simbólica. [...] os sistemas peritos são mecanismos de desencaixe, porque, em comum com as fichas simbólicas, eles removem as relações sociais das imediações do contexto.

Uma outra possibilidade para a compreensão dessa realidade trazida por Giddens (1991), está presente também nos argumentos de Giddens, Beck e Lash (1997). Para esses autores, a modernidade representa um processo que significou, primeiro a desincorporação das formas sociais tradicionais e, segundo, a reincorporação às formas sociais industriais, contidas ou trazidas pela modernidade. Nesse sentido, Giddens (1991) vai afirmar que os modos de vida produzidos pela modernidade nos desvencilharam dos tipos tradicionais de ordem social, tanto em sua extensibilidade (formas de interconexão social que passaram a cobrir o globo), quanto na intencionalidade (elas vieram a alterar algumas das mais íntimas e pessoais características de nossa existência cotidiana).

Dentro desse contexto, podem ser reconhecidas as sociedades capitalistas como sendo um subtipo específico das sociedades modernas em geral. Uma sociedade capitalista é um sistema que conta com diversas características institucionais específicas: a) a sua ordem econômica; b) a ordem econômica distinta de outras arenas, como a política, por exemplo; c) a relação entre Estado e economia, que pode assumir diversas formas de organização e; d) o condicionamento da autonomia do Estado. A sociedade capitalista é uma sociedade porque foi fundada sob os auspícios do Estado-Nação e, esse, como um produto institucionalizado da modernidade. Na Figura 4 podem ser vistas as quatro dimensões institucionais da modernidade, que segundo Giddens (1991) foram as consolidadoras do Estado-Nação: o poder militar, o controle da informação, a ascensão do capitalismo e sua difusão pelo mundo (ocidental) e o industrialismo.

Figura 4 - As Dimensões Institucionais da Modernidade



Fonte: Giddens (1991).

É esse Estado Nação que precisa ser interpretado como posterior aos estados pré-modernos. É no Estado-Nação que a modernidade vai ganhar seus contornos institucionais. A combinação da produção capitalista com a capacidade de concentrar poder administrativo, militar, social e econômico do Estado-Nação moderno, foram capazes de tornar a expansão ocidental aparentemente irresistível.

Portanto, a modernidade, para esses autores, por onde avança traz com ela um caráter universalizante, não apenas em seus impactos globais, mas em termos do conhecimento reflexivo fundamental ao seu caráter dinâmico. Incerta e aberta, a modernidade está inerentemente orientada para o futuro, de modo que este tenha o caráter modelador das sociedades. Ao se disseminar leva consigo suas características fundamentais e seu caráter institucionalizador. Esse olhar sobre a modernidade, a princípio, de autores ingleses, também é objeto de outros pesquisadores.

Para Bauman (2001), a modernidade pode significar muitas coisas e sua chegada e avanços podem ser aferidos utilizando-se muitos marcadores diferentes. O autor ao metaforizar a modernidade usa o comparativo entre o mundo sólido (pré-moderno) e o mundo líquido (da modernidade). Esse autor, argumenta que os

primeiros sólidos a derreterem e os primeiros sagrados a serem profanados foram às lealdades tradicionais, os direitos costumeiros e as obrigações que atavam pés e mãos e impediam os movimentos e restringiam as iniciativas. O derretimento dos sólidos lança um novo olhar sobre o momento da modernidade – os elos que entrelaçam as escolhas individuais em projetos e ações coletivas, os padrões de comunicação e coordenação entre as políticas de vida conduzidas individualmente, de um lado, e as ações políticas de coletividades humanas, de outro.

Esta perspectiva, segundo Bauman (2001) passou a ser uma característica da vida moderna e do seu entorno, que se impõe como a diferença que faz a diferença. Essa lógica denomina esse atributo como sendo a relação cambiante entre espaço e tempo. Assim, a modernidade passa a exigir a modernização. A modernização tende a trazer consigo a desintegração social, a derrocada das agências efetivas da ação coletiva, recebida muitas vezes com grande ansiedade e lamentada como efeito colateral não previsto da nova leveza e fluidez do poder cada vez mais móvel, escorregadio, evasivo e fugitivo, para a sociedade.

Bauman (2001) faz um alerta importante ao observar que essa modernidade e seu caráter modernizador irão alcançar as sociedades em momentos distintos de seu *status* social ou estágio de desenvolvimento econômico, social e político e, portanto, exigir a modernização institucional dessas sociedades. Esse aspecto é relevante no sentido de essa exigência, por alterações institucionais e sociais, precisar ser realizada, para receber os ventos e adventos dessa modernidade, que irá trazer consigo, pelo menos no discurso, os aspectos modernizadores.

É nesse sentido que esse autor retrata as alterações que a princípio precisariam ter sido percebidas como fruto dessa modernidade e de seu caráter modernizador. Aqui o sujeito desencaixado de Giddens (1991) procura com suas angústias encontrar um porto seguro, ou seja, alguma instituição que o acolha. A derrocada do Estado pré-moderno para o surgimento do Estado Nação, a ascensão do capitalismo e da industrialização (surgimento de novos contornos e limites do mercado) e as fragilizações da família e da classe, na modernidade líquida de Bauman (2001), tornar-se-iam estranhas a um mundo, antes para ele seguro.

Essa lógica contida na modernidade vai atingir as sociedades (principalmente ocidentais) de maneira distinta, exigindo do Estado Nação, a criação de instituições (fichas simbólicas e sistemas peritos) que possam absorver as consequências da



modernidade, sendo capazes de lidar com esse sujeito desencaixado ou com a liquidez desse mundo moderno. Para Bauman (2001), essa lógica modernizante, fruto da modernidade, vai espalhar-se pelo mundo ocidental, a partir da Europa, restando saber como a convivência social, a participação política, o sistema jurídico, as garantias individuais, ou seja, a cidadania estaria sendo afetada.

Weber (1968, 2008), por sua vez, bem antes dos autores analisados anteriormente, já havia procurado retratar a modernidade. Para ele, ao se estudar qualquer fenômeno ou problema da história universal, um filho da moderna civilização europeia, sempre estaria sujeito à indagação de qual a combinação de fatores a que se pode atribuir o fato de haverem aparecido na civilização ocidental, fenômenos culturais dotados de um desenvolvimento universal em seu valor e significado. Uma das preocupações centrais de Weber era por que apenas no ocidente, ou melhor, apenas no ocidente moderno, ter-se-ia a vitória daquilo que ele denominou de “racionalismo da dominação do mundo”.

Na visão de Weber (1968) o desempenho civilizatório específico do racionalismo ocidental moderno foi o desencantamento do mundo. Esse ponto implica a atualização mais consequente, até aqui, na história do conflito valorativo do homem para com os seus deuses. Uma forma de consciência que, já no início do racionalismo ocidental, encontrava-se formulada no contexto da concepção de mundo da civilização helênica e que acompanhou o homem de forma latente desde que ele começou a criar seus símbolos, sendo na constelação do racionalismo ocidental moderno, definitivamente a descoberta e radicalização.

Com isso, o aparecimento e desenvolvimento do racionalismo ocidental moderno parecem representar para Weber, uma ruptura de princípio sob a forma de consciência, ou seja, um desenvolvimento das formas de consciência, correspondendo por sua vez, ao nível das concepções do mundo, a um desenvolvimento também dessas últimas. No lugar dos deuses pessoais, têm-se agora os poderes impessoais, principalmente do Estado-Nação e das organizações capitalistas.

A lucidez de Weber (1968) traduz aquilo que esteve presente na política liberal europeia (que Maquiavel já havia preconizado como sendo o surgimento do realismo político) que se refletiu no surgimento do Estado liberal inglês, ganhou visibilidade no racionalismo industrial e passou a alterar os sistemas valorativos das sociedades

ocidentais. O fim do mundo contemplativo e o aparecimento de um mundo racional instrumental (já sinalizado por Hegel em sua obra *A Introdução às Linhas Fundamentais da Filosofia do Direito*, 1994) são vistos por esse autor como uma decorrência da modernidade. Nesse sentido, a modernização seria o processo encarregado de distribuir os elementos dessa modernidade pelas sociedades ocidentais, carregadas de elementos institucionalizadores - racionais e simbólicos. Uma das arquiteturas sociais consequentes foi o fim da escravidão e servidão e o surgimento de novos elementos para a cidadania.

Muito embora os autores citados tenham percorrido tempos, espaços, caminhos e leituras diferentes para uma mesma realidade, é possível perceber que os elementos apontados por eles, fazem parte de um mesmo conjunto: o sistema capitalista, a industrialização e o Estado-Nação, elementos que irão compor essa modernidade (desbancar a tradição) e provocar a modernização, principalmente institucional, com consequências para a vida em sociedade afetando os aspectos da cidadania. Essa é uma análise sobre alguns aspectos da visão europeia sobre a modernidade.

Em uma leitura brasileira da modernidade, de forma muito peculiar, Santos (1990, 1991) procura identificar data e lugar da emergência da modernidade. Para ele foi na Europa Ocidental, em torno do ano 1500, tendo como epicentro desse fenômeno as Ilhas Britânicas e os Países Baixos. Desse espaço e tempo, a modernidade começou a se espalhar pelo mundo ocidental como um furacão. Essa leitura fica explicitada na passagem que segue:

[...] a modernidade é um processo histórico que tem data (aproximada) e lugar certo de nascimento. Emergiu em torno de 1500 na Europa Ocidental, e teve nas ilhas Britânicas (em conjunto com os Países Baixos) o seu eixo de cristalização. Ali se consolidou até as primeiras décadas do século 20, e dali vem se expandindo pelo mundo. Isso equivale a dizer que a modernidade é em sua origem predominantemente britânica (ou anglo-saxônica). Pode ser simplista, pode causar dor de cotovelo, mas é indiscutível. [...] o pluralismo religioso britânico foi proverbial. (SANTOS, 1991, p. 11).

A ligação entre modernidade e liberalismo, feita por Santos (1991), em sua obra sobre o liberalismo, é muito interessante, quando ele argumenta que:

[...] a) o liberalismo deseja um Estado mínimo, não por ser um mal necessário, mas, por ser um bem imprescindível que se degenera com o tamanho abusivo. O Estado deveria ser um moço atlético, eficiente e ágil, não uma matrona, avuncular, gorda e morosa; b) há uma relação sistêmica (de *feedback*) entre o Estado sadio e um grau mínimo de espírito de cidadania, de virtude política. O que põe essa relação sistêmica a funcionar é algo misterioso; c) a teoria liberal não se baseia em uma certeza absoluta, mas na

escolha da melhor hipótese entre as diversas alternativas (uma ética da responsabilidade); d) quando a massa popular acreditar nos benefícios da ideologia liberal, geradora de riqueza e bem-estar nas sociedades desenvolvidas, os discursos demagógicos serão ineficazes; e) fora da democracia não há salvação e; f) enfim, a reflexão final não é propriamente uma conclusão. (SANTOS, 1991, p. 11-12).

Finaliza o autor, afirmando que o horizonte cultural do liberalismo não é a mediocridade intelectual da “moral burguesa”, mas sim foi o condutor político da modernidade, com aquilo que de melhor o Estado-Nação possa disponibilizar à sociedade. Para esse autor, a modernidade precisa ser identificada em seus elementos, e os conflitos da modernidade precisam ser revelados em suas origens capilares, ou seja, no próprio processo que a fez emergir, visando melhor compreendê-la. Isso pode ser identificado na passagem a seguir:

[...] Só depois de analisados esses conflitos que vieram chegar as nossas praias como ondas nascidas em mar alto, estaremos preparados para uma discussão exaustiva dos fundamentos filosóficos da atitude liberal. Toda atitude é confluência de uma ótica e de uma ética, de um modo de ver, de um modo de raciocinar e de filosofar, interligado com o mundo da ação real. (SANTOS, 1991, p. 159).

Para Santos (1991), a modernidade, de marca britânica, em seu triunfalismo inicial, trata-se de um processo histórico que engloba 8 (oito) elementos: a) elementos frios - ciência; tecnologia; empresamento econômico e crítica epistemológica e; b) elementos quentes ou dinâmicos- cidadania universal; dessacralização da cultura; emergência das ciências sociais e consciências dos signos e da comunicação. A ligação da modernidade com o liberalismo, por exemplo, é um movimento moderno, ou seja, é resultante das interligações dos elementos da modernidade. Esse movimento reivindica a efetiva concretização de todos esses elementos, mas especialmente do empresamento econômico, crítica epistemológica e a cidadania universal. Esses não conseguem conviver sem conflitos.

Para Santos (1991), alguns elementos dinâmicos ou quentes, seriam determinantes para o processo modernizador, que iriam atingir de formas diferentes as sociedades ocidentais. A incorporação da modernidade seria realizada pelo processo modernizador ocidental. Esses elementos quentes, destacados por ele, estariam na berlinda dessa incorporação modernizadora da modernidade.

Essa lógica, embora muito peculiar de Santos (1991), também, pode ser vista em Bauman (2001) quando argumenta que esta seria a “modernização” da

modernidade. Bauman (2001) cita sobre as instituições zumbis, que estão mortas e ainda vivas nesse processo modernizador. Exemplos disso seriam as empresas tradicionais, a família, a classe e o bairro. Essa fluidez de transformações seria conduzida pelo processo de modernização. Instituições antigas dariam lugar a outras instituições que são reflexos do surgimento dessas novas relações sociais e institucionais, trazidas pela modernidade. Isso também pode ser visto em Giddens, Beck e Lash (1997) como sendo o processo da modernização significando primeiro a desincorporação e, segundo, a reincorporação das formas sociais tradicionais pelas formas sociais industriais, ou seja, por outra modernidade.

A ideia central com esse conjunto de leituras sobre a modernidade é que essa condição ou esses fatores, inerentes à modernidade e presente na visão dos autores, passaram a exigir uma nova configuração para a manifestação da cidadania, diferente das exigências greco-romanas. A cidadania da modernidade, se debate com uma nova configuração institucional – cidadania social – composta por três elementos principais, trabalhados por Marshall, T. (1967): direitos civis; políticos e sociais.

### 3.2 A CIDADANIA SOCIAL DA MODERNIDADE E A NECESSIDADE DE UM ENCONTRO COM A REFLEXIVIDADE

Para Cortina (2005), a visão dessa cidadania da modernidade está replicada e atualizada, em seu assentamento sobre a tradição republicana e liberal dos dias de hoje, sendo próprias das democracias participativas e representativas. Foram os ventos da modernidade soprando e, em seu âmago, o surgimento do Estado-Nação, que permitiu discutir e propiciar o aparecimento da questão da cidadania social de Marshall, T. (1967), em uma atualidade modernizada. A concepção dessa autora pode ser vista na passagem a seguir:

A noção de cidadania que se converteu em padrão em nossos dias é a cidadania social, e Thomas Humphrey Marshall, que só o estado de Bem-Estar conseguiu satisfazer, por mais deficiências que tenha apresentado. As dificuldades por que passa essa forma de estado despertam serias suspeitas de que as exigências apresentadas pela noção de cidadania social não vão diminuir. Um Estado de justiça parece tornar-se imprescindível. (CORTINA, 2005, p. 29).

Portanto, para essa autora, cidadão é aquele que, em uma comunidade política, goza não só de direitos civis (liberdades individuais), sobre os quais estão mais assentadas as tradições liberais, não só os direitos políticos (participação política), para os quais voltaram-se os republicanos, mas também dos direitos sociais (trabalho,

educação, moradia, saúde, benefícios sociais em épocas de particular vulnerabilidade). Nesse sentido, a cidadania social se refere também a esse tipo de direitos sociais, cuja proteção era garantida pelo Estado nacional (Estado-Nação), agora entendido não só como Estado liberal, mas como Estado Social de Direito. A cidadania social de Marshall, T. (1967), seria fruto do Estado-Nação e consequência da modernidade.

Marshall, T. (1967) trouxe para o âmago da discussão o que ele denominou de elementos centrais da cidadania compostos por um conjunto de direitos que vão sendo adquiridos ou construídos pelas sociedades: os direitos civis (individuais), direitos políticos e direitos sociais (econômicos), afirmando que o ponto de partida para o desenvolvimento da cidadania, foi a Revolução Inglesa de 1688, quando se estabeleceu naquele país a monarquia constitucional.

Primeiramente, esse conjunto de direitos estava fundido em um só construto. Para Marshall, T. (1967) os três elementos dos direitos de cidadania, que nasceram integrados, tornaram-se distintos, a partir do século XVIII. Dessa forma, refletiu-se como institucional a administração dos direitos civis pelo sistema legal; os direitos políticos e de cidadania – nas instituições do parlamento e nas administrações locais, e os direitos econômicos (direitos sociais - termo que foi cunhado por Thomas Marshall) no desenvolvimento do próprio capitalismo (Estado e Mercado).

Todavia, esses três elementos da cidadania não ocorreram e não ocorrem de forma padronizada e instantânea, mas se estabeleceram em períodos distintos. Para esse autor, foi só no século XVIII, que os direitos de liberdade dos indivíduos e justiça plena e igualitária diante da lei começaram a se estabelecer. Os direitos políticos, por sua vez, datam do século XIX e começo do século XX. Já os direitos econômicos (sociais) datam do século XX, período de consolidação do capitalismo.

Com o trabalho de Marshall, T. (1967), foi possível perceber que cada um dos elementos tem seu próprio alcance. Os direitos civis ou individuais têm seu local (arena) específico, como espaço institucionalizado, no qual a sua universalização pode ser reivindicada. No campo dos direitos políticos, ou seja, os parlamentos, as câmaras ou conselhos, são as arenas institucionalizadas para participação e contestações (algumas dessas podem ser extraparlamentares). No campo dos direitos sociais e econômicos é o local em que ocorrem, principalmente, nas relações de trabalho e de trocas – a arena de mercado.

Para Marshall, T. (1967), a cidadania deve ser um conceito nacional, por definição, pois o seu desenvolvimento implicou em um duplo processo de fusão e especialização. A fusão geográfica que ocorreu pelo surgimento do Estado-Nação, vindo produzir uma certa igualdade de direitos dentro de um mesmo território e a especialização como sendo um processo funcional, de modo que os três elementos (direitos civis, políticos e econômico ou sociais) viessem a tomar caminhos e ritmos próprios.

Segundo Marshall, T. (1967) os conceitos centrais da cidadania estão fundados na igualdade, liberdade e autonomia de participação e gozo dos indivíduos e, na medida em que vão se fortalecendo individualmente e localmente, passam a ganhar caráter mais universalizante em seus territórios, definindo a cidadania social como sendo: “a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo seu gozo, uma vez adquiridos”. Em sua manifestação funcional, seria a aceitação de uma espécie de igualdade humana básica associada com um conceito de participação integral em uma determinada comunidade, que não se trata de uma simples igualdade material, mas compreendida como uma igualdade de oportunidades.

O desafio dentro do Estado-Nação, seria a existência de uma tensão permanente entre duas forças opostas e coexistentes – direitos iguais em uma ordem desigual. Assim, qual o grau de desigualdade seria compatível com os princípios da cidadania? Marshall, T. (1967) vai valer-se dos estudos de Alfred Marshall, economista americano, que afirmava que existiria uma igualdade básica associada ao pertencimento pleno a uma comunidade, que não entra em contradição com uma estrutura de desigualdade econômica. A cidadania não eliminaria a pobreza, mas a mitigaria. A sociedade civil ideal seria vista como aquela que transcenderia o conceito de classe.

“A desigualdade do sistema de classes seria aceitável sempre que fosse reconhecida a igualdade da cidadania.” (MARSHALL, T., 1967, p. 94). A igualdade humana se realizaria no pertencimento a uma comunidade cívica – o Estado-Nação, no qual os deveres e direitos seriam compartilhados em uma vida civilizada, o que incluiria um corpo de direitos cuja validade existiria, desde que não invadisse a liberdade das outras arenas – política e social (mercado e Estado).

Consequentemente, a cidadania seria uma construção coletiva (institucional, legal e real) que se reflete sobre as individualidades dentro de um espaço geográfico e tempo específico. É muito provável que não seja possível encontrar conceitos únicos e estágios universais de desenvolvimento da cidadania em espaços (Estado-Nação, sociedades) e tempos (períodos) tão diferentes. Nesse sentido, a cidadania refere-se ao conjunto de direitos que cada cidadão possui, considerado um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade.

Conforme Marshall, T. (1967), os direitos contidos em cada um dos elementos da cidadania são “forjados” e abarcados institucionalmente por um conjunto de instituições. Esse processo seria o marco da montagem ou desenvolvimento da cidadania, em que a titularidade dos direitos, ou seja, o status de cidadão só teria validade se abarcada por leis e instituições capazes de garanti-las e regula-las (garantia de acesso e desfrute).

A cidadania como construção de uma sociedade seria primeiramente um processo inerente ao surgimento e fortalecimento das instituições (dos Estados-Nação e seu aparato institucional), depois um processo inclusivo (ou exclusivo) dos indivíduos e, finalmente, um processo de garantia e desfrute das igualdades, liberdades e autonomias dos indivíduos e de suas coletividades, de forma espacial (universalização em um território geográfico) e temporal (em um determinado momento histórico).

Em sintonia com as ideias de Marshall, T. (1967) outros pensadores também lançaram olhares para o que se pode definir como visão moderna sobre cidadania. Constitutivamente, por exemplo, Marshall, A. (1988), pelo olhar da economia política, em sua concepção considerada clássica por vários autores sobre cidadania, procura examinar o conceito ligado à ação individual e social ligados ao Estado, em seus aspectos mais estritamente orientados à obtenção e ao uso dos elementos materiais do bem-estar. Esse entendimento fica evidente na passagem em que considera:

[...] na vida moderna os negócios são mais claramente distinguidos de outros assuntos; o direito dos indivíduos quer em relação aos outros, quer em relação à comunidade, estão mais nitidamente definidos e, acima de tudo, as supressões das barreiras e o florescimento de atividade livre, do hábito da previdência e da iniciativa, deram uma nova precisão e uma nova preeminência às causas que governam os valores relativos das diferentes coisas e das diversas espécies de trabalho. Estado deve ser um dos elementos de garantia dessa condição. (MARSHALL, A., 1988, p. 17).

Segundo Marshall, A. (1988), cidadania é a compreensão dos direitos civis, necessários para garantir as liberdades individuais, de direitos políticos, indispensáveis para permitir a participação no exercício do poder e os direitos sociais, que cobrem a gama de direitos requeridos para assegurar que, dentro dos padrões de uma dada sociedade, cada indivíduo possa desfrutar da segurança oferecida pelo bem-estar econômico. Compartilhar a herança sociocultural e viver digna e civilizadamente. É importante destacar na visão desse autor a sua distinção do conceito de cidadania ligado principalmente à vida moderna e ao desenho que se anuncia nos países desenvolvidos, com um Estado fortalecido. Seu trabalho serviu de inspiração para Marshall, T. (1967), quando da construção dos fundamentos da cidadania social.

Nesse contexto, outros autores contribuíram para a compreensão do conceito de cidadania. Para Arendt (2007) a construção da cidadania não foi um acidente geográfico, já que desde as cidades-estados gregas, que serviram como paradigmas para toda a organização política ocidental – o Estado moderno ocidental, foram sendo forjadas as condições prévias materiais mais importante do poder. Por conseguinte, a cidadania é um espaço para manifestação do poder dos homens e do exercício da capacidade de convivência, construído e mantido culturalmente.

Em Bobbio (1992) o exercício da cidadania está na correlação de forças e participação, na qual os indivíduos não terão só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos. Os diversos tipos de direitos (legais, políticos, sociais) expressam tipos de relações diferentes entre cidadão e Estado. Os direitos civis como mecanismos de participação e defesa contra o Estado, os direitos políticos são a expressão da integração e participação do cidadão dentro do Estado e os direitos sociais são demandas dos cidadãos para com o Estado. É importante essa dimensionalidade de Bobbio, já que permite visualizar que a cidadania possuiu acessos ou exclusões, em sua trajetória de construção, nas diversas dimensões da vida real, quando da relação cidadão e Estado.

Sorj (2004) chama a atenção para as idealizações da cidadania. Qualquer idealização tende a mascarar a realidade, já que a cidadania é uma realidade histórica e, como tal, foi sendo transformada no decorrer do tempo, à medida que foi sendo absorvida pelas sociedades com tradições e estruturas diversas. Esse autor, observa



que os fundamentos marshallinos, ainda muito utilizados como referência, talvez não sirvam como idealização para a América Latina, por exemplo.

A construção da cidadania, seja na França ou nos Estados Unidos, no Japão ou na Alemanha, foi, e continua sendo, um processo complexo, sofrido, zigzagueante, que não pode ser reduzido à perspectiva estática e estilizada, das últimas décadas do século XX. (SORJ, 2004, p.20).

Fundamenta-se aqui a ideia de que todos os processos de formação de cidadania são particulares, assim como a estrutura econômica do capitalismo de cada país apresenta suas próprias características. Com isso, é possível que existam espaços políticos e institucionais, cujos níveis de “acesso” e “desfrute”, tanto da cidadania do Bem-Estar de Marshall, A. (1988), quanto da cidadania social e plena de Marshall, T. (1967), sejam mais equitativos ou mais desiguais, nas questões de integração dos indivíduos e coletividade, quando comparados a uma utopia universalizante de cidadania.

Diante do contexto apresentado, torna-se necessário trazer para a discussão dois aspectos que tem a pretensão de relativizar a utopia universalizante da cidadania e o desenvolvimento futuro deste empreendimento, levando em conta os fatores internos e externos de cada sociedade: a modernização reflexiva europeia de Giddens, Beck e Lash (1997) e a modernização seletiva brasileira de Souza, J. (2001). Sem os olhares da reflexividade a cidadania social da modernidade pode ficar comprometida em aspectos mais fundamentais, gerando uma seletividade que pode comprometer o acesso e o desfrute aos elementos da cidadania, pela ausência de crítica e contestação.

Segundo Giddens, Beck e Lash (1997), a concepção de uma “modernização reflexiva” é uma maneira crítica e necessária para se olhar a modernidade. Uma visão “simples” da modernidade, que norteou a estruturação da sociedade industrial, não foi capaz de produzir análises pertinentes para fenômenos que são consequências (reflexos) deste arranjo social. Em sua concepção, as principais instituições modernas, dominadas por um racionalismo simplificador, não possibilitaram que alternativas “reflexivas” fossem projetadas diante de problemas “reflexivos” – como são as consequências ambientais do modo como se vive e interagem com o planeta e demais seres vivos. A cidadania moderna não pode prescindir da reflexividade crítica sobre a sua própria criação.

Uma das preocupações centrais de Giddens, Beck e Lash (1997), reside em sua reflexão sobre se o ocidente foi confrontado por questões que desafiam as premissas fundamentais, do seu próprio sistema social e político. A questão principal é a simbiose histórica entre capitalismo e democracia, que caracterizava o ocidente, e que pode ter sido generalizada em escala global, levando fundamentos tão universais, para espaços tão diferentes. Assim, afirma Giddens, Beck e Lash (1997, p. 12):

[...] Modernização Reflexiva significa a possibilidade de uma (auto) destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O sujeito não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental. [...] a modernização reflexiva significa primeiro a desincorporação e, segundo, a reincorporação das formas sociais industriais por outra modernidade. [...] esse novo estágio, em que o progresso pode se transformar em autodestruição, em que um tipo de modernização destrói outro e o modifica, é o que eu chamo de etapa da modernização reflexiva.

Em outras palavras, a modernidade que consome continuamente as bases sólidas de sua própria construção ou promessa, seria capaz de impor limites a esse processo de transformação, retornando ou recolocando o homem em condições seguras. Em que sentido o homem desencaixado de Giddens, o sujeito desencantado de Weber e o sujeito líquido de Bauman, seriam capazes de perceber essa dinâmica silenciosa - construtiva e destrutiva - da modernidade, ao mesmo tempo, e de forma contínua, com sua capacidade reflexiva, situando-se conscientemente em seu tempo e espaço?

Conforme Giddens, Beck e Lash (1997), a não existência dessa possibilidade de consciência, levaria ao entendimento de que a modernização reflexiva possa significar que uma mudança da sociedade industrial – ocorrida repetidamente e sem planejamento no início de uma modernização normal e autônoma, e com uma ordem política e econômica inalterada e intacta – venha implicar em uma radicalização da modernidade, que irá invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial e abrir caminhos para outra modernidade. Sem essa reflexividade por parte do sujeito, essa modernidade seguiria seus caminhos sem freios e levaria a sociedade e suas instituições a reboque. Assim, a reflexividade deveria ser uma característica marcante da modernidade. No seu entendimento:

A 'confrontação reflexiva', consequência esperada desta "reforma na racionalidade", é dependente de uma capacidade de autodeterminação (também reflexiva) da sociedade. Sem esta, não se observam os riscos, não se toma consciência deles e de sua relação com a forma como pensamos e vivemos, não se promove as reformas institucionais necessárias diante deste

cenário. É possível esperar isso de uma sociedade que não vê a desigualdade gritante em suas esquinas, no sinal fechado? Eis mais um grande desafio. Como tornar indivíduos isolados em lutas distintas (do lado de dentro, com o vidro levantado e travas bem fechadas, ou de fora do carro) por sobrevivência em cidadãos 'reflexivos'? (GIDDENS; BECK; LASH, 1997, p. 128).

A ideia central de Giddens, Beck e Lash (1997), de que a transição de uma época social para outra, poderia ocorrer não intencionalmente e sem influência política, extrapolando todos os fóruns dessas decisões, as linhas de conflitos e as controvérsias partidárias, contradiz o auto entendimento democrático desta sociedade, da mesma forma que contradiz as convicções fundamentais de sua compreensão.

Em resumo, para Giddens, Beck e Lash (1997), a reflexividade rompe as velhas linhas limítrofes existentes entre o trabalho e o não trabalho. Sem a reflexividade seria impossível deter os danos da modernidade e aproveitar os possíveis benefícios desse mesmo processo. Aqui reside a ideia de que a modernidade é um fenômeno capaz de atingir as sociedades em momentos distintos de seus estágios de desenvolvimento e sem reflexividade corre-se o risco de não se criar mecanismos que possa dar contorno e limites à uma transformação desenfreada, que é essencialmente universalizante, mas não é universal, ou seja, não encontra ou atinge o Estado-Nação ou as sociedades, de forma homogênea.

Por conseguinte, mesmo com a promessa do Estado-Nação Europeu, de consolidação das democracias surgidas no espaço urbano, trazendo igualdade, justiça e liberdade para o exercício da cidadania de forma participativa e plena, sem a reflexividade não haveria espaço para tal. Corroborando, Holston (2013) afirma que em geral, o Estado-Nação clama por democracia e, em particular, as democracias prometem cidadania mais igualitária e, com isso, mais justiça e dignidade na organização das diferenças. Essa constatação é relevante, porém seus limites esbarram em uma realidade, cujos conflitos entre os cidadãos aumentaram significativamente com a extraordinária democratização do século XX.

Diante desse contexto apresentado, sendo a modernização reflexiva a capacidade que uma sociedade possui de pensar/refletir sobre seu próprio desenvolvimento, dando a ele contornos e limites desejados coletivamente, refletindo sobre cidadãos e cidadania, cabe confrontar esse conceito com a visão de

modernidade seletiva de Souza, J. (2000), em sua análise específica sobre a sociedade brasileira.

Para Souza, J. (2000), essa revolução modernizadora tomou de assalto o Brasil a partir de 1808, sob o preçõ de compromissos iniciais, principalmente entre Portugal e Inglaterra. A transiçõ de uma cultura personalista inicial, em favor de valores impessoais da modernidade, consolidou-se primeiro em algumas cidades, para depois, já no adiantado do século XX, impor-se também sobre o campo. Local onde, até entõ, havia sido estabelecida uma sociedade agrária, familiar, escravocrata e dócil.

O advento dos princípios do mercado representou uma possibilidade de ascensõ social antes impossível para vários grupos sociais no Brasil do século XIX. Os sistemas peritos, por exemplo, que Giddens (1991) define como um dos elementos da modernidade, Souza, J. (2000) procurou demonstrar sua formaçõ e manifestaçõ na sociedade brasileira. Para esse autor, as camadas de peritos em ofícios técnicos, usualmente homens de cor e mestiços, dado o preconceito contra o trabalho manual, assim como a constituiçõ de uma camada privilegiada de bacharéis, também alguns deles mestiços, formaram-se na esteira da constituiçõ de um incipiente mercado de trabalho e aparelho de Estado racional, sendo possível observar aqui os sistemas especialistas tornaram-se fatores relevantes para a assimilaçõ da modernidade e para a seletividade brasileira.

Para Souza, J. (2001), o conhecimento, base da eficiêcia de mercado e Estado racional, e intrinsecamente democrático por basear-se em critério de mérito pessoal, aumenta a competiçõ social e as possibilidades reais de ascensõ social. O grave problema da especializaçõ não está em seu uso, mas em seu acesso pelas camadas desfavorecidas. Esse acesso passa a ser individual, não sendo fruto de demandas políticas públicas (educaçõ, saúde e trabalho) coletivamente compartilhadas. O abandono dos setores mais desprivilegiados tende a ser percebido como fracasso individual, dificultando a articulaçõ política do descontentamento. Mesmo a partir da imigraçõ maciça dos europeus e posterior industrializaçõ do país, o acesso aos benefícios da inclusõ social mantém a seletividade de acesso à cidadania, já registrada anteriormente.

Segundo esse autor, o mecanismo de cidadania regulada, ou seja, restrita, representa uma espécie de reproduçõ ampliada e impessoal do mecanismo de

inclusão social e individual seletiva do século anterior. Ela se mostra pela especificidade da noção de cidadania e de inclusão social em uma sociedade que se moderniza e mantém, no entanto, intacta a herança escravocrata que divide a sociedade em homens e (sub) homens, ou em termos da nova ordem política, cidadãos e subcidadãos.

Aqui cabe retomar Santos (1990, 1991), para quem a modernidade brasileira surge com o Estado Liberal, autoritário e modernizador, que se consolida a partir de 1930. Portanto, mesmo diferindo de Souza, J. (2001) sobre o ponto de partida, há um ponto em comum que é convergente, ou seja, a modernização brasileira nasce de uma concepção liberal e autoritária de Estado, plenamente apta para executar a seletividade. A modernização reflexiva de Giddens, Beck e Lash (1997), não encontra espaço em uma sociedade escravocrata, para se manifestar de forma a criticar ou fazer escolhas sobre o modelo de modernização que se aproximava. Muito pelo contrário, ela surge seletiva e excludente para grande parte dos habitantes (não cidadãos e/ou subcidadãos).

Por sua vez, Carvalho (1987) argumenta que mesmo a República brasileira, nas condições temporais e espaciais que se apresentou, como um regime da liberdade e da igualdade de governo popular e “participativo”, não cumpriu ainda seu intento. A cidade apresentada como o berço da cidadania moderna, tornou-se seletiva e um tormento para muitos.

Todavia, Carvalho (1987) se aproxima das ideias de Santos (1991), afirmando que a consolidação do Estado Republicano no Brasil acontece sob os auspícios de um Estado Liberal, que se consolida impondo-se a outras correntes de pensamento, expondo seu ideário de “modernidade” e “modernização” do país sobre o urbano, mas acontece sob o domínio e participação de uma minoria de “cidadãos”.

É diante dessa realidade, que Souza, J. (2006) afirma que o Estado autoritário e modernizador que se consolida, a partir de 1930, não inicia o processo de modernização brasileiro, que segundo sua visão, já se iniciara em 1808, mas o põe efetivamente em outro patamar. Para Souza, J. (2011), o processo de modernização brasileiro constitui não apenas as novas classes sociais modernas que se apropriam dos capitais cultural e econômico. Ele, seletivamente, constitui também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida

significativa, mas desprovida, e esse é o aspecto fundamental, das pré-condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação.

É esse processo que Souza, J. (2011) denomina de “ralé estrutural”, não no sentido humilhante, mas para chamar a atenção da precarização das condições de cidadania mínima, para uma grande parcela da sociedade. Isso pode ser visto em sua argumentação a seguir:

Essas são as pessoas que estão a um – ou com os dois pés dentro – da delinquência e do abandono. Essa é a classe moderna. Não é o jeitinho brasileiro de 500 anos atrás que cria, mas a impossibilidade afetiva, emocional e moral e existencial de “in-corporação” dos pressupostos indispensáveis à apropriação tanto do capital cultural quanto de capital econômico. (SOUZA, J., 2011, p. 25).

Para Souza, J. (2011), o fruto dessa modernidade seletiva brasileira, não foi uma oposição clássica entre trabalhadores e burgueses, como se deu na Europa. O que se tem aqui, em uma sociedade periférica “moderna e modernizada”, é a oposição entre uma classe excluída de todas as oportunidades materiais e simbólicas de reconhecimento social e as demais classes sociais que são, ainda que diferencialmente, incluídas. Assim, a cidadania construída está atrelada, em seu exercício, a essas construções com um nível ínfimo de reflexividade e com um alto grau de seletividade.

Espera-se com isso, ter demonstrado alguns pontos da seletividade brasileira, cabendo agora explorar com mais profundidade alguns aspectos da cidadania e da subcidadania apontados na seletividade de Souza, J. (2001, 2011).

### 3.3 SELETIVIDADE E SUBCIDADANIA NO BRASIL, DA ESCRAVIDÃO À REPÚBLICA

Diante do que já foi possível verificar até aqui, os fundamentos de seletividade da sociedade brasileira, cidadania e subcidadania, trabalhados por Souza, J. (2000, 2006, 2011, 2012), estão centrados na discussão acerca da singularidade, de algumas sociedades periféricas (como a brasileira) que se formaram ou se transformaram, fundamentalmente a partir da expansão planetária do capitalismo moderno. Para esse autor é possível perceber uma singular desproporção entre a análise das grandes culturas mundiais e os subcontinentes, como a América Latina, por exemplo, constituída diretamente, pelo menos enquanto sociedades mais complexas, pela própria dinâmica da expansão ocidental.

Souza, J. (2006) argumenta que as mazelas sociais em países periféricos como o Brasil, como a desigualdade e sua naturalização, a massiva marginalização de setores expressivos da população e dificuldade de consolidação de uma ordem democrática e de mercado competitivo e eficiente, seriam explicáveis a partir dessa expansão pré-moderna de modelos familísticos para todas as esferas sociais. Nesse contexto, a subcidadania seria um abismo material e valorativo entre classes e raças que compõem a sociedade brasileira.

Diante dessa realidade, a seletividade é um fator ou traço de construção da sociedade brasileira, a subcidadania é a sua consequência. Para Souza J. (2000), a cidadania é um estado parcial no Brasil. Muito embora no auge do afã democrático, pós 1985, fim do regime militar no Brasil, foi elaborada a Constituição Federal de 1988, com o intuito de retomar a questão da cidadania e resgatar fundamentos perdidos, isso ainda não foi possível. O aprimoramento do Estado e das instituições para a cidadania, acontece ainda de maneira lenta.

Observando os aspectos frisados por esse autor, cabe ressaltar que no Brasil, a promoção da cidadania está contida em sua Carta Constitucional de 1988, artigo 1º que trata dos Princípios Fundamentais da cidadania, seguindo pelos artigos 2º e 3º estabelecendo mais parâmetros.

Apesar da Carta Constitucional ter esse conteúdo, para Souza, J. (2000), no Brasil, se tem uma sociedade periférica “moderna”, formada pela oposição entre uma classe excluída de todas as oportunidades materiais e simbólicas de reconhecimento social e pelas demais classes sociais que são, ainda que diferencialmente, incluídas. Portanto, a cidadania é apenas um anseio distante para a maioria das pessoas que integram a sociedade brasileira. Diante disso, em que estaria centrada essa ausência de cidadania? Isso pode ser demonstrado nos argumentos a seguir:

No caso brasileiro [...] o processo de modernização que torna a sociedade escravocrata caduca a partir do século XIX, abandona à própria sorte toda uma classe, a dos escravos, que a partir de então jamais irá recuperar qualquer função produtiva na nova ordem. [...]. Nesse contexto não existe, objetivamente, cidadania, mas apenas subcidadãos. [...] essa compreensão permite superar o intencionalismo e o subjetivismo da nossa sociologia da inautenticidade e perceber a seletividade de nossa modernidade na permanência da desigualdade. (SOUZA, J., 2000, p. 56-57).

Ainda, segue:

Seria por conta dessa soberania do passado sobre o presente que nos confrontamos com solidariedades verticais baseadas no favor, subcidadania

para a maior parte da população e abismo material e valorativo entre as classes e as raças que compõem nossa sociedade. (SOUZA, J., 2006, p. 13).

Conforme Souza (2006), a análise histórica do Brasil pelo olhar de seu processo de modernização, propicia uma compreensão sobre o processo de construção da cidadania ou da subcidadania. Para esse autor, essa análise explica, que o “Ser Gente”, passa pela reconstrução da hierarquia contingente e historicamente construída, que serviu de base e forma opaca e inarticulada, à legitimação da desigualdade, tanto nos contextos central e periféricos, quanto nas condições da modernização periférica. A busca por cidadania ou a construção de cidadãos é uma conquista de cada sociedade. É possível que um Estado promotor de cidadania deva elaborar políticas que legitimem essa orientação e sejam legitimadas pela participação da sociedade.

Pressupostos semelhantes, são encontrados em Holston (2013), que por meio de sua análise histórica e antropológica da sociedade brasileira, procura definir o Brasil como sendo paradigmático de um tipo de cidadania, que todas as nações desenvolveram em algum momento e que permanece entre os mais comuns: uma cidadania que administra as diferenças sociais legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade.

Segundo Holston (2013), a cidadania brasileira se caracteriza pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas. Nesses termos, o seu discurso se aproxima da interpretação de Souza, J., porém gerando com sua análise, duas categorias de cidadania: os insurgentes (os subcidadãos) e os entrincheirados (os cidadãos). Para o insurgente, o excluído, cabe a luta por mais espaço de cidadania. Para o entrincheirado (o cidadão dos privilégios), a não perda de privilégios. O autor fundamenta esse aspecto peculiar da sociedade brasileira, caracterizando que o próprio termo cidadão, era usado aqui, historicamente, como distanciamento ou anonimato. A passagem a seguir procura demonstrar isso:

[...] usavam ‘cidadão’ para se referir à insignificante existência de alguém no mundo, em geral circunstancia infeliz ou desvalorizada. Diziam que “aquele sujeito é um cidadão qualquer”, o que significava “um ninguém”. Faziam-no para deixar claro que a pessoa não era da família, nem amigo, nem vizinho, conhecido, colega, concorrente ou qualquer um que tivesse uma identidade familiar – para estabelecer, em suma, não apenas a ausência de uma relação pessoal, mas também a rejeição de uma relação comensurável que implicasse normas igualmente aplicadas. Cidadão indicava distancia, anonimato e nada em comum. (HOLSTON, 2013, p. 23).



Mesmo que Souza, J. (2000, 2006, 2011, 2012) e Holston (2013), observem de forma tão particular essa situação da cidadania brasileira, e possam até ter exagerado em suas críticas, eles conduzem a um despertar sobre a necessidade de explorar alguns dos antecedentes históricos que conduziram o país a essa condição de cidadania seletiva.

Diante dessas observações, cabe uma análise mais detalhada sobre as condições e legados históricos, que levaram a não inclusão à cidadania, no tempo e espaço – desde o Brasil Colônia até a República, visando uma melhor compreensão.

Segundo Carvalho (1987), no Brasil colônia, período que compreende o pré-colonial- 1500 a 1530 e o período colonial - 1530 a 1822, algumas características e eventos foram marcantes: a) no campo geopolítico - a ocupação territorial como processo central - o primeiro governador geral, as capitânicas hereditárias como as primeiras formas políticas do Brasil, o tratado de Tordesilhas e o tratado de Madri; b) no campo econômico – a exploração do pau brasil, a colonização, o cultivo da cana de açúcar, a mineração e; c) no campo social a exploração indígena e a exploração escrava, em alta escala.

Para Faoro (2002), o familismo representado pelo senhor de latifúndios e escravos – senhor do engenho, opulento e liberal nos gastos e nos atos, se incorpora a uma categoria social, a aristocracia ou a nobreza, de ordem rural. O fazendeiro, vinculado ao açúcar, se transmuta em nobre, por analogia com o aristocrata europeu, também proprietário de terras. O primeiro século teria sido o século feudal da colonização. Ver seu argumento a seguir:

A característica jurídica do primitivo sistema colonial brasileiro decorre, portanto, de sua própria natureza de instituição anacrônica, imperfeita e artificialmente implantada em terras do novo mundo. [...] os direitos dos colonos livres e os dolorosos deveres dos trabalhadores escravos codificavam-se na vontade e nos atos do donatário – chefe militar e chefe industrial, senhor das terras e da justiça, distribuidor de sesmarias e de penas, fabricante de vilas e empresário de guerras indianóforas. (FAORO, 2002, p. 154).

A riqueza dos colonos dos primeiros séculos é uma lenda enganadoramente criada para embelezar a história. Terra e alimentação incerta e vida difícil é que foram os três séculos coloniais no Brasil. A cidadania com sua precária realidade econômica e social, estava totalmente em poder dos senhores da terra – o colonizador.

É nesse contexto, que Carvalho (2013) argumenta que ao proclamar sua independência de Portugal, em 1822, o Brasil herdou uma tradição cívica pouco encorajadora.

Em três séculos de colonização (1500 – 1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham, também, deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira. (CARVALHO, 2013, p. 18).

Para esse autor, o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão. Os escravos começaram a ser importados na metade do século XVI e teve continuação ininterrupta até 1850, ou seja, vinte e oito anos após a independência. Calcula-se que até 1822 tinham chegado à colônia cerca de três milhões de escravos.

A escravidão e a grande propriedade não constituíam ambiente favorável para a formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram considerados cidadãos, não tinham direitos civis básicos à integridade física (podendo ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais.

Entre os escravos e senhores, existia uma população legalmente livre, mas que faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis, a começar pela educação. Em 1872, meio século após a independência, apenas 16% da população era alfabetizada, mesmo sem incluir aqui a distinção entre possíveis níveis de alfabetização. Essa população era dependente dos grandes proprietários para morar, trabalhar e para defender-se dos arbítrios dos governos e de outros grandes proprietários.

Também é importante ressaltar que os senhores – cidadãos - eram sem dúvida livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os “homens bons” do período colonial. Faltava, porém, o próprio sentido de cidadania, a noção de igualdade perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que como foi visto anteriormente, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento de poder pessoal, o poder do Estado (governo) terminava na porteira das grandes propriedades.

Carvalho (2013) complementa essa análise argumentando com as palavras utilizadas pelo Frei Vicente do Salvador: “verdadeiramente que nesta terra andam as

coisas trocadas, porque república, sendo-o de casa”. Para esse autor, nas palavras do Frei, não havia ainda república no Brasil; não havia sociedade política; não havia “repúblicos”, isto é, não havia cidadãos. Utilizando os elementos de Marshall, T. (1967), os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais não se falava, pois, a assistência social estava a cargo da igreja e de particulares e não do Estado.

Assim, chegou-se ao fim do período colonial, com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem existência de um sentido nacionalista. No máximo, havia alguns centros urbanos dotados de uma população politicamente mais aguerrida e algum sentimento de identidade regional.

Segundo Carvalho (1987), o período que compreende o ano de 1822 até o ano de 1889, foi denominado de Brasil Império. Marcado inicialmente pela proclamação da independência do Brasil da Coroa portuguesa e, tendo Dom Pedro I, coroado Imperador do Brasil. Com esse fato, deu-se início ao Primeiro Reinado. Nesse período, algumas características e eventos foram marcantes:

a) no campo geopolítico – externamente o domínio inglês sobre a economia portuguesa e na América Latina. Internamente as lutas políticas para o controle do Império. A outorgação da primeira constituição brasileira. As revoltas Farroupilha no Rio Grande do Sul, Cabanagem no Pará e a dos Malês na Bahia, marcaram o descontentamento com as condições impostas pelo governo central. A guerra do Paraguai, com a trágica participação brasileira e surgem as manifestações republicanas;

b) no campo econômico – o domínio inglês sobre as importações. A abertura dos portos que se iniciara em 1808, consolida-se com o domínio e interesses ingleses. O Visconde de Mauá inaugura a primeira ferrovia brasileira e;

c) no campo social – desencadeia-se uma série de medidas para frear a expansão escravocrata, forçadas principalmente por pressão inglesa: a suspensão do tráfico negreiro em 1831, a Lei Eusébio de Queiróz, em 1850, pela qual aos poucos se substitui o trabalho escravo pelo trabalhador assalariado, a Lei do Ventre Livre, em 1871, pela qual concede liberdade aos filhos de escravos nascidos após sua assinatura, a lei dos Sexagenários, em

1885, que concede liberdade aos escravos com mais de 60 anos de idade e, finalmente, a Lei Aurea, em 1888, extinguindo a escravidão no Brasil.

Observando-se alguns fatos históricos, esse foi um período marcado por grandes disputas no campo político e conquistas no campo social. No campo político são anos de muito estranhamento entre forças do Império, imperialistas e republicanos, vindo culminar na proclamação da República em 1889. No campo social, a maior conquista foi a abolição da escravatura, em 1888. Muito embora, sabe-se que esse ato não eliminou os problemas subsequentes e atuais desta tragédia brasileira que foi a escravidão, no campo jurídico/legal, estava determinado. A conquista da liberdade estava agora entregue a construção social.

Portanto, os conceitos de uma cidadania brasileira começavam a ser esboçados, mesmo que tardiamente. Isso não representa que a desigualdade tenha desaparecido. Os problemas da herança colonial se estenderam entrelaçaram-se com os muitos problemas do Brasil Império.

Para Carvalho e Campos (2011) e Carvalho (2013), a independência não introduziu mudança radical no panorama descrito para o Brasil colônia. A principal característica política da independência foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro I. A configuração monárquica deveu-se à convicção das elites que acreditavam que só a figura de um Rei poderia manter a ordem social e a união das províncias que formavam a antiga colônia.

Com todo o seu liberalismo, a constituição outorgada de 1824 ignorou por completo a escravidão. Essa carta regulou os direitos políticos e definiu quem teria direito de votar e ser votado. Sendo considerada à época bastante liberal, podiam votar os homens de 25 anos ou mais, que tivessem renda maior que 100 mil-réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam e os escravos não eram considerados cidadãos. Os libertos podiam votar nas eleições primárias. O limite de idade para votar, caía para 21 anos, no caso dos chefes de família, oficiais militares, clérigos, bacharéis, empregados públicos, em geral todos que tivessem uma independência financeira. O critério de renda não era um fator de grande exclusão, mesmo com ele, uma parte da população mais pobre votava, já que possuíam renda superior a mil-réis.

Não se pode deixar de registrar que as mesmas pessoas ou cidadãos que se apresentavam para exercer o direito político eram àquelas que tinham herdado três séculos de colonização nas condições que foram descritas. Apesar dos inúmeros problemas com as tentativas e formas de burlar as eleições é possível perceber os avanços nesse campo, no qual uma grande parcela da população havia conquistado o direito de votar. Além desses, outros espaços de participação cidadã para com o estado apareceram: o serviço de jurado, o serviço militar.

Em 1881 veio o primeiro tropeço dos avanços de 1824. A exclusão dos analfabetos foi um dos principais fatores de retrocesso das conquistas anteriores, pois naquele momento somente 15% da população era alfabetizada ou 20% para a população masculina, ou seja, 80% da população masculina foi excluída desse direito. Mesmo com a constituição de 1889, já republicana, não foi alterado de imediato esse quadro. A cidadania regulada e seletiva retroage.

Carvalho (2013) aponta para alguns fatores que contribuíram para esse retrocesso: a) o entendimento por parte do Estado de que a população saída do período colonial de uma hora para outra passasse a adotar comportamento de uma cidadania plena; b) a dúvida sobre quem menos preparado estava para a democracia – o povo, o governo ou as elites; c) o desconhecimento de que práticas corruptas em processos eleitorais eram também comuns em países “democráticos” ou civilizados, como no caso da Inglaterra e; e) pensar que o aprendizado sobre democracia e participação eleitoral pudesse ser feito de outra forma que não pelo exercício constante e pela vigilância do processo.

De acordo com a literatura visitada até aqui, o valor da liberdade individual, base dos direitos civis, tão caro à modernidade europeia não tinham importância no Brasil. O abolicionismo anglo-saxônico teve como fonte principal a religião e a declaração de direitos. Foram os *quakers* (movimento que teve origem britânica, surgido no ano de 1652, por George Fox, que se rebelou contra os poderes religiosos e políticos instituídos na Inglaterra, sugerindo uma nova leitura de fé cristã que não seguia convenções) os primeiros a interpretar o cristianismo como sendo uma religião da liberdade, incompatível com a escravidão. No Brasil, a religião católica, que era oficial não combatia a escravidão. O argumento da liberdade individual como direito inalienável era utilizado com pouca ênfase, não tinha força. Mesmo os libertos não

recebiam tratamento justo. Isso irá se repetir no tratamento dado aos (ex) escravos, após a abolição.

Consequentemente, mesmo com a libertação dos escravos não veio com ela a igualdade efetiva, que mesmo estando afirmada nas leis, não era real na vida prática em sociedade. Essa herança perpassou o tempo, sendo possível constatar pelas observações feitas por Souza J. (2000) e Holston (2013).

Sendo assim, se a escravidão foi um fator que atravessou o Brasil Colônia e Império, relevante para a não cidadania, Carvalho e Campos (2011) e Carvalho (1987, 2013), irão trazer um segundo obstáculo à expansão da cidadania: a grande propriedade. As grandes propriedades no Brasil eram dominadas por oligarquias familiares. Delas, em palavras simples, passaram a emanar o poder coronelista. Eram em sua grande maioria donos de muitos escravos, sendo que em muitos Estados o poder dessas oligarquias era tão evidente que o governo federal, muitas vezes, precisava interferir em conflitos destes com o governo estadual. Em fazendas da Bahia, por exemplo, o braço do governo não tinha acesso.

O Estado e seu aparato legal e institucional, que deveriam ser a garantia da igualdade para todos, acima do arbítrio do governo e do poder privado, algo a ser valorizado, respeitado e mesmo venerado, tornava-se apenas instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser utilizado em benefício próprio. Nessas circunstâncias não poderia haver cidadania. Nem por seus aspectos dos direitos individuais e muito menos pelos direitos políticos.

Já para Carvalho (1987, 2013), em um Brasil República, período que compreende os anos de 1889 até os dias atuais, caracteriza-se segunda Constituição brasileira, primeira da República Promulgada, em 1891, sendo caracterizado por alguns eventos:

a) no campo geopolítico – em 1894 a primeira eleição de um presidente civil – funda-se a República Oligárquica, a revolta federalista no Rio Grande do Sul em 1893, as revoltas da vacina em 1904 e da Chibata em 1910, a população de Canudos é dizimada por tropas Federais, em 1897, a Revolução de 1930, a Constitucionalista em 1932 e o Estado Novo em 1937. As constituições de 1934, terceira carta brasileira, em 1937 a quarta Carta, a quinta carta em 1946, a sexta em 1967 e a Constituição de 1988 – considerada a Constituição cidadã.

O Brasil passa pelas duas grandes Guerras Mundiais, experimenta os primeiros ventos democráticos, mas é tragado pela ditadura militar de 1964 a 1985. Após esse período os ventos democráticos voltam a soprar no país. Passa por governos eleitos pelo povo.

b) no campo econômico – passagem de uma economia agrária para urbana/industrial, internacionalização da economia e forte atuação do e participação do Estado.

c) no campo social - depois de muitos acontecimentos começam a ser explorados os primeiros momentos de uma, ainda, parca cidadania, embora os períodos de herança escravocrata ainda provoquem desigualdades enormes. O emprego, a busca pela diminuição das desigualdades sociais e raciais, o acesso à arena política, a busca por uma cidadania mais plena a partir da Constituição de 1988, como por exemplo, progressos sócias e leis de cotas. Nesse sentido, mesmo que os ventos sejam mais favoráveis ainda são enormes as lacunas da cidadania

Observa-se, na visão de Carvalho (2013), que os principais obstáculos à cidadania, sobretudo aos direitos civis e políticos, foram a grande propriedade privada e a escravidão. Para esse autor a urbanização da sociedade brasileira e o surgimento de uma classe operária urbana deveria significar a possibilidade da formação de uma cidadania mais ativa. Em 1920, cerca de 16,6% da população, o que correspondia a 20 milhões de pessoas, era urbana. A tradição de maior persistência acabou sendo aquela que buscava melhorias por meio de alianças com o Estado, com contratos com os poderes públicos. Tal atitude, mais tarde foi denominada de “estadania”.

Para Carvalho (1987, 1990), a sociedade escravocrata tinha proporcionado poucos espaços ocupacionais, fazendo com que os deslocados acabassem por recorrer diretamente ao emprego público ou à intervenção do Estado para abrir perspectivas de carreira. Essa realidade pode ser vista nos argumentos que seguem:

Bacharéis desempregados, militares insatisfeitos com os baixos salários e com minguados orçamentos, operários do Estado em busca de uma legislação social, migrantes urbanos em busca de empregos, todos acabavam olhando para o estado como porto de salvação. A inserção de todos eles na política se dava pelas portas do estado do que pela afirmação de um direito de cidadão. Era uma inserção que se chamaria com maior precisão de 'estadania'. (CARVALHO, 1990, p. 29).

Para esse autor, além de ter surgido de uma sociedade profundamente desigual e hierarquizada, a república brasileira apresentava outros aspectos que devem ser considerados nesta análise. Sua proclamação ocorreu em um momento de intensa especulação financeira, causada pelas grandes emissões de dinheiro feitas pelo governo para atender as necessidades geradas pela abolição da escravidão.

Dadas essas condições, Carvalho (2013) argumenta que com esse conjunto de direitos, civis e políticos, tão precários, seria difícil, pensar ou falar nos direitos sociais. A assistência social estava quase que exclusivamente nas mãos das associações particulares, principalmente irmandades religiosas advindas ainda do período colonial. O governo republicano pouco cogitava a criação de uma legislação trabalhista de proteção ao trabalhador. Em troca do trabalho e da lealdade do trabalhador recebia proteção contra a polícia e assistência em momentos de necessidades. Com isso, predominava o poder do patrão, diga-se coronel.

Diante dessa narrativa histórica, torna-se possível referendar os fundamentos trabalhados por Souza, J. (2000, 2006, 2011, 2012) e Holston (2013), nos quais se percebe a existência de uma dívida, principalmente, do Estado Republicano Brasileiro para com a sociedade. Nesse sentido, se o trabalho de Marshall, T. (1967) parte do ideário de que a cidadania é uma construção social dentro de um Estado-Nação, que por meio de suas instituições procura garantir o acesso e o gozo da cidadania, os autores, aqui trabalhados, afirmam que no Brasil ainda existe uma lacuna ou zonas de sombreamentos institucionais, por conta das deformações da formação do Estado brasileiro, que ainda não permite o acesso “pleno” dos cidadãos à cidadania, sendo este ainda altamente seletivo.



## **4 CORREIOS - UMA EMPRESA TRADICIONAL, COM UM HISTÓRICO DE MODERNIZAÇÃO**

Os Correios são uma instituição centenária no Brasil, com alcance e presença em todo o território brasileiro. Sua institucionalização, como serviço público regular no Brasil, ocorreu em 1663, passando por um processo de interiorização dos serviços para as localidades da Colônia. Seguindo essa perspectiva se procurou realizar uma análise histórica de sua trajetória, uma empresa pública com 352 anos de existência no Brasil, sua relação com a ONU, os impactos da economia do setor postal para o mundo por conta de suas transformações – institucionais e organizacionais - comumente desenvolvidas e justificadas por um discurso modernizante, contendo a ideia de ampliação de sua participação e contribuições, para as políticas públicas de integração territorial e de construção da cidadania. Barros Neto (2002) procura retratar uma dessas passagens históricas da organização.

Acabando com o empreguismo e a desordem – que dominaram por tantos anos a vida do DCT – a empresa brasileira de Correios e telégrafos consegue o que parecia um milagre: a recuperação da organização quase falida e desmoralizada. (BARROS NETO, 2002, p. 117).

Cabe ressaltar que a história postal faz parte da história do desenvolvimento econômico e social das sociedades (países). Sempre transitando entre a tradição de sua existência e serviços e a necessidade de inovação ou renovação, foram fundados marcos e marcas, em sua trajetória. Assim, cabe examinar, no cumprimento do objetivo deste trabalho, parte dessas transformações. Nesse sentido, será analisado o setor postal no mundo e suas implicações para o Brasil, a história do setor postal no Brasil e a atualidade dos Correios no Brasil.

### **4.1 O SETOR POSTAL – UM CAMPO EM TRANSFORMAÇÃO**

De forma simplificada e direta, os serviços postais, em sua gênese, foram estabelecidos pelos governos dos vários países e são prestados em sua grande maioria pelas empresas de Correios. Ao longo do tempo os Correios dos mais variados países trataram de cartas, pequenas remessas de numerário, encomendas, trocas de malotes empresariais, remessas de pequenas somas de valores, telegramas e outros serviços, definidos por Osborn e Sund (2010, 2011, 2012) e Sund (2013), de serviços postais tradicionais.

Segundo Osborn e Sund (2010), mundialmente, um conjunto de 192 países estão organizados em uma plataforma de trocas internacionais de serviços postais, capitaneada pela União Postal Universal (UPU), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por promover a integração das atividades em uma grande rede. Criada em 09 de outubro de 1974, é a segunda organização internacional de vocação mundial mais antiga (depois da União Internacional de Telecomunicações (UIT)), tendo como papel principal, coordenar os serviços postais dos diferentes países membros, sem interferir nas políticas internas dos países membros.

Segundo a UPU (2013) o setor postal é um componente essencial da economia mundial e sua missão é estimular o desenvolvimento sustentável, tanto nos aspectos econômicos – equilíbrio de receitas e despesas - dos operadores postais, quanto nos aspectos sociais - atendimento às questões de cidadania e dos serviços postais universais - com qualidade, eficiência e acessibilidade, visando facilitar a comunicação entre os habitantes espalhados pelo globo.

Sobre serviços universais, não adentrando em sua discussão jurídica, mas observando apenas os aspectos contemplados no conceito estabelecido pela União Europeia e seu alcance operacional, que define como sendo:

Serviços desenvolvidos pelas instituições da Comunidade, que estabelece um conjunto de exigências de interesse geral a quem deveriam se submeter as atividades de telecomunicações ou Correios em toda a comunidade, por exemplo. As obrigações que derivam deste serviço têm por objetivo garantir o acesso de todos a determinadas prestações essenciais de qualidade a um preço acessível. (OECD, 1996, 2003, p. 23).

Serviços universais com uma definição brasileira:

Constatamos desse modo, que a noção de serviço de interesse econômico geral consolidada na União Europeia (EU) é hábil para traduzir perfeitamente este contexto de diversificação de interesses protegidos, já que delimita, por meio de outra concepção – a de serviço universal – que operadores deverão garantir o acesso dos indivíduos aos serviços postais [...] terão obrigações de ‘serviço público’, e quais operadores não terão essas obrigações. (CARNEIRO, 2006, p. 124).

Nesse sentido, a UPU procura trazer as garantias mínimas à livre circulação dos objetos postais, a busca por normas equitativas e a utilização de tecnologia, promovendo a cooperação técnica e eficaz e levando em conta as necessidades da sociedade. Ansón et al. (2013) e Ansón e Helble (2014) afirmam que a estratégia da UPU é dual. De um lado os aspectos de serviços à cidadania (pelo braço do Estado) e de outro os aspectos de mercado. Assim, esse organismo procura definir sua atuação em explorar os diferentes níveis de modelos de negócios existentes e o

tamanho e complexidade das redes postais, nos diversos países que integram sua teia, de maneira que tanto a sociedade, quanto os mercados, sejam atendidos.

Para Osborn e Sund (2010), na perspectiva de análise da entidade nos âmbitos políticos e econômicos, muitas crises e turbulências continuam a sacudir o planeta, com efeitos dramáticos, indo tão longe que se pode ver apenas a ponta do *iceberg* e busca agir/reagir em consequência desses movimentos, sem perder de vista que, ao mesmo tempo, a tecnologia e a inovação transformam rapidamente os comportamentos dos clientes individuais e das empresas. Nesse sentido cabe ressaltar que parte das preocupações da UPU está centrada na orientação de esse setor importante para a economia e sociedade, precisar se reaproximar da cidadania, tendo em vista as alterações existentes no ambiente atual.

Assim, em um documento denominado Estratégia Postal de Doha (2012), elaborado para servir como guia para os países membros e como plano estratégico para a própria UPU, para os anos de 2013 a 2016, o então Diretor Geral da Secretaria Internacional da União Postal Universal, procura deixar clara a posição da entidade:

O setor postal e a União Postal Universal, enquanto instituição especializada das Nações Unidas, não escapa das consequências destas turbulências mundiais. No mundo todo, os operadores postais designados tentam lutar contra o declínio relativo dos serviços tradicionais explorando novos modelos de atividades. A UPU se esforça em acompanhar o setor postal em sua transformação e em assegurar-se de que nenhum de seus Países-Membros, seja deixado para trás. (DAYAN, 2012, p.4).

Para referendar seu discurso institucional, nos documentos apresentados pela UPU (2012), procurou trabalhar quatro grandes metas, que deverão ser desenvolvidas em um conjunto de dezoito programas, visando buscar uma orientação equitativa para o setor: a) Melhorar a interoperabilidade das redes postais internacionais; b) Transmitir conhecimentos técnicos e específicos relativos ao setor postal; c) Promover os produtos e serviços inovadores (desenvolvendo a rede tridimensional) e; d) Favorecer o desenvolvimento sustentável do setor postal.

A análise contempla duas linhas de ações. A primeira está voltada para os fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, legais e legislativos e ambientais (denominado PESTLE). Nesta etapa, foram identificadas cinco áreas de interesse para a UPU e para o setor postal: evolução da paisagem política e econômica internacional, poder da tecnologia, da Internet e dos clientes, fatores humanos (migrações, urbanização, envelhecimento), crises mundiais e regulação. A segunda

linha ressalta as cinco tendências postais que representam os desafios diretos: a) mudanças nos volumes de correio; b) mudanças nos mercados postais; c) diversificação para responder às necessidades dos clientes; d) inovação e; e) interesse pelas questões ambientais.

A UPU procura buscar um equilíbrio para seus países membros que compõem o setor postal, com preocupações voltadas para a regulação dos serviços universais sob uma plataforma “unificada”. Em síntese, reunindo governos, operadores postais, agentes reguladores e outros operadores da indústria, a UPU, indiscutivelmente, tem um papel a desempenhar na transformação do setor postal desde que possa compreender, respeitar e adaptar-se às exigências de um mundo em transformação.

Apesar da UPU (2013) reconhecer, em seus estudos e discursos, que esse é um momento de transformação radical do setor postal, sinaliza que ainda existem algumas vantagens do setor postal em comparação com outros setores de serviços, traduzidos em sua extensa rede de alcance global e uma estratégia postal clara e unificada. Para Clivaz (2011), um item postal pode ser enviado a partir de praticamente qualquer lugar do mundo e entregue em qualquer parte do mundo. Esta capacidade logística constitui a espinha dorsal do setor postal e pouco tinha mudado nas últimas décadas.

Porém, ainda permanece uma dúvida de como os operadores irão lidar com as mudanças do setor, principalmente após a avalanche de transformações sobre o setor postal, ocorridas na União Europeia, a partir dos anos 90. Autores como Mokyr (2010), Hau (2010) e Sund (2013) reconhecem que inicialmente as empresas postais foram criadas pelos governos, com a intenção de oferecer uma rede logística capaz de realizar a integração interna e externa, em serviços considerados estratégicos para o desenvolvimento dos países, como o telégrafo, as cartas, as encomendas e outros transportes postais, ou seja, atendimento, comunicação e logística.

Para Greene (2010) essa rede é composta por dois elementos centrais: uma plataforma de atendimento (locais de captação e prestação de serviços e comercialização de produtos) - a montante - e a plataforma de tratamento e distribuição física e virtual de objetos e mensagens postais - a jusante. Nessa perspectiva, observando a história, um primeiro relato interessante é o de Mokyr (2010), que procura demonstrar a importância que os Correios tiveram para o desenvolvimento e para o empreendedorismo britânico, nas questões de

infraestrutura de transporte e presença local e regional. Para o autor, foi à organização dos serviços postais que permitiu a integração das cidades britânicas pela oferta de comunicação e transporte, com segurança e confiabilidade.

Wengenroth (2010), por sua vez, destaca a participação dos Correios para o desenvolvimento da Alemanha. Primeiro como integrador de comunicações e transportes de pequenos volumes, permitindo que comerciantes pudessem realizar transações econômicas e, segundo, para que a sociedade como um todo tivesse acesso aos meios de comunicação (como telegrafo/cartas) e outras informações.

Já Hau (2010) destaca esses fatores para a França, EUA e Japão, e acresce, principalmente, o braço financeiro dos Correios. As operações financeiras realizadas pelos Correios, possibilitaram negócios e inserções sociais ao fluxo financeiro. Na atualidade, segundo Sund (2013), pode-se inserir questões como a inclusão financeira, serviços digitais ou virtuais, os financiamentos e fomentos agrícolas e de segurança nacional e os serviços para a cidadania, que são prestados em diversos países.

Assim, é possível perceber a existência de uma convergência entre esses autores sobre o papel dos Correios para a sociedade. Para eles a relevância do setor postal está embasada inicialmente sobre a necessidade dos países de proverem seu desenvolvimento e disponibilizar serviços básicos aos cidadãos, utilizando, dentre outros mecanismos, a criação de uma infraestrutura pública que pudesse de alguma forma impulsionar e dar suporte às ações empreendedoras de empresas e instituições de governo.

Foi nesse sentido que a grande maioria dos Correios modernos surgiram no continente europeu, experiência essa posteriormente vivenciada em outras partes do mundo, como entidades públicas, que possuíram ou possuem vínculos fortes com o Estado e com os governos de seus países, serviram e servem como base para o desenvolvimento. A logística postal formou as bases europeias para a logística atual. Essa relevância pode ser vista na afirmação de Osborn (2013, p. 12):

Alguns dos motivos que o mundo postal (antigo) está lutando para lidar com o novo mundo são porque ele faz parte de uma ordem estabelecida nos últimos séculos. Um organismo público bem-amado e confiável que fornece serviços para os cidadãos, governos e comunidade. Mas, também, um corpo que foi muitas vezes muito tradicional em perspectiva, lento, burocrático, um monopólio não orientado para cliente/mercado. Esta ainda é uma percepção amplamente aceita e vista por muitas pessoas que veem essas organizações

presas a este quadro histórico. Vem dessa trajetória os 'Correios' e sua relação com a terminologia dos dinossauros, muitas vezes utilizadas nessa relação com os serviços postais.

Porém, para Barton (2010), Gori (2010), Dieke e Nierprüm (2010), Bentem e Al Abduljaabar (2011), Thijs (2011) e Büttner (2011), inúmeras alterações no ambiente global têm sinalizado com alterações significativas para o setor postal. As liberalizações do comércio mundial, a redefinição do papel do Estado (pautado principalmente para um Estado regulador), as alterações das tecnologias de comunicação, o *e-commerce*, entre outros fatores, passaram a alterar o comportamento nas sociedades, fazendo surgir novos espaços para movimentos de mercado (empresas e negócios) e sociais (acesso do cidadão aos serviços).

Uma pequena amostra dessas alterações, segundo Bialot (2014), foi o que as administrações postais europeias, no final da década de 1980, receberam como um primeiro choque, advindo de duas grandes alterações institucionais: a separação gradual dos serviços de Correio e Telecomunicações e a erosão do monopólio postal. A primeira surgida pelas novas formas de comunicação que decretaram o fim do telégrafo e propiciaram o surgimento de empresas específicas para a exploração comercial do setor de telecomunicações. A segunda causada pela necessidade de expansão dos mercados e melhoria dos serviços prestados e pelo surgimento de novos marcos regulatórios para o setor, vindos do Estado.

Independentemente de todos os demais aspectos técnicos, políticos e sociais, a separação dessas duas operações teve consequências imediatas, a destacar, a questão do financiamento do serviço postal, que, em muitos países, vinham das telecomunicações, que era o setor mais rentável e acabava financiando as atividades postais. Nesse momento de cisão, as empresas do setor postal precisavam sobreviver de suas próprias receitas, o que antes, na maioria dos casos, era financiado pelas atividades de telecomunicações ou pelo próprio Estado.

Em face desses acontecimentos, para Brandt (2007) e Bialot (2014), impunha-se a muitos países da Europa o desafio da regulação postal para que, ao mesmo tempo, fosse universalizante em seu contexto e fortalecedoras em seu espaço geográfico, definindo que o conjunto de instituições, que se submetessem a prestar serviços de Correios e de Telecomunicações, tivessem a obrigação que derivam desses serviços, ou seja, garantir o acesso da sociedade a prestação de serviços

essenciais de qualidade: conteúdo das prestações dos serviços, densidade dos pontos de contato da instituição com a população, frequência de coletas e distribuição, informações que devem ser disponibilizadas para os usuários, preços acessíveis e padrões de qualidade.

Nesse contexto, a Europa inicia a transformação de seus serviços postais em 1992, com a publicação do *Green Book* (Livro Verde) – documento emitido pela Comissão europeia - que contemplava uma política de liberalização dos mercados postais que seria feita de maneira gradual. Para a UPU (2002) a Diretiva 97/67/EC (Diretiva Postal I) deu início ao estabelecimento de regras mais harmonizadas (buscando o equilíbrio entre países e instituições) com relação aos serviços postais universais, acesso ao mercado e a abertura e estabelecimento de reguladores independentes.

Diante desse cenário, a UPU e a Comissão Europeia para Assuntos Postais, sinalizavam que eram inevitáveis as mudanças no ambiente institucional e de negócios para o setor postal. Essas mudanças apontadas pelos autores Hoestra (2010) e Plum (2011) como mudanças de status; Palder (2010) a necessidade de inovação; Pääkkönen (2011) um reforço de marca; Johnsen (2010) e Jackson (2012) a busca por alta performance e novas tecnologias; O'Brien (2010) a necessidade de diversificação; Alijak (2010), Persson (2010) e Starkey (2011) a melhoria do relacionamento com os clientes e Klargaard (2010) e Berenblatt (2011) preços e custos dos serviços, sustentabilidade e estruturas postais.

O desafio recaía sobre como realizar essas transformações dos serviços, que por sua orientação histórica e de estratégia governamental, eram considerados como uma plataforma para o intercâmbio de informação e mercadorias entre cidadãos, consumidores, empresas e governos, sem prejuízos imediatos aos atores participantes. Para Brännstrom e Lindeborg (2011) e Pharand (2012) era preciso ir ao encontro do futuro do setor postal, ou seja, construí-lo com êxito.

Segundo Osborn e Sund (2010), esse processo foi acontecendo em um campo caracterizado por intensas discussões e muitas resistências por parte de países, governos e operadores. Logo, essa abertura de mercado provocada pela nova regulamentação foi concebida e planejada de forma gradual pela Comissão Europeia para assuntos Postais, reduzindo os limites de peso, preço e os espaços de reserva de mercado, ou seja, tendo como horizonte a liberalização de todo o conjunto de

serviços postais, mantendo a obrigatoriedade de prestação dos serviços universais, pelos operadores. Segundo a UPU (2002) as diretrizes legais foram consumadas pela Diretiva Postal II (2002) e Diretiva Postal III (2008), que ofereceram a legislação necessária para a conclusão das etapas de liberalização dos mercados até o ano de 2013. Nesse ano, concluiu-se a liberalização do setor postal e reafirmou-se a garantia dos serviços universais.

No Quadro 7 é possível verificar cronologicamente as principais decisões e impactos das alterações propostas na Lei ou Diretivas Postais propostas e executada pela UE para liberalização total do mercado postal. Iniciada, em 1992, com o *Green Book*, em 2009, sete dos países membros já haviam liberalizado totalmente seus mercados e cinco de forma parcial. Este conjunto de mudanças torna-se completo, em 2013, para os 27 países membros da UE, incluídos no projeto inicial.

Quadro 7 - Síntese do Processo de Liberalização dos serviços Postais na UE

ANO	MEDIDAS AMPLAS	CONSEQUÊNCIAS
1992	LIBERALIZAÇÃO DOS MERCADOS	Lançamento do Green Book
1997	DIRETIVA POSTAL I	1ª Liberalização de correspondências domésticas e internacionais acima de 350g com tarifas maiores do que uma correspondência simples.
2002 2003	DIRETIVA POSTAL II	2ª Liberalização de correspondências domésticas acima de 100g com tarifa maior do que três vezes a de uma correspondência padrão. Correspondência Exportação (exceções permitidas).
2006	MERCADO LIBERALIZADO - GRÃ-BRETANHA	3ª Liberalização de correspondências domésticas acima de 50g com tarifa maior do que 2,5 vezes a de uma correspondência padrão.
2007	DIRETIVA POSTAL III	
2008	MERCADO LIBERALIZADO - ALEMANHA	
2009	MERCADOS LIBERALIZADOS - ESTÔNIA e PAÍSES BAIXOS	
2011 2013	MERCADOS LIBERALIZADOS TOTALMENTE – PARA TODOS OS PAÍSES DA UE.	

Fonte: Adaptado de - ITA Consulting/WIK (2009), Osborn (2013) e Osborn e Sund (2010)

Para Osborn e Sund (2010, 2011, 2012), apesar do processo de liberalização postal na União Europeia os avanços rumo à competição efetiva nos mercados de correspondências ainda foram limitados. Segundo eles, os operadores postais nacionais ainda têm posições parecidas com as monopolísticas na maioria dos mercados europeus.



Osborn (2013) afirma que alguns dos motivos pelos quais o mundo postal (antigo) está lutando para lidar com o novo mundo são porque eles fazem parte de uma ordem estabelecida nos últimos séculos e, sendo que os Correios são, em sua maioria, um organismo público bem-amado e confiável que fornece serviços para os cidadãos, governos e comunidade. Mas, também, ao mesmo tempo podem representar entidades muitas vezes muito tradicionais em perspectiva, lentas, burocráticas, um monopólio não orientado para cliente/mercado.

Costuma-se dizer que a indústria postal está numa encruzilhada e a direção futura que levará não está claro. Clara que isso é verdade e não apenas da indústria postal. Todos os setores precisam decidir o negócio em que se está? Quem são os seus principais mercados e, em suma, o para o que eles existem. Na verdade, todas as empresas ou as organizações precisam conduzir esse tipo de "revisão estratégica" em uma base regular, especialmente tendo em vista o ambiente em rápida mutação em que todos nós vivemos a operar. Em geral, esta é uma discussão saudável e produtiva para ter porque oferece a oportunidade de voltar a focar o nosso pensamento e (re) definir nossas metas e prioridades. (OSBORN, 2013, p.5).

Esta é, ainda, uma percepção amplamente aceita por muitos autores que veem essas organizações presas a este quadro histórico. Para Dietl (2011) a estabilidade do setor começa a ser ameaçada quando outras plataformas concorrentes, como a Internet, por exemplo, conseguem atrair um dos lados desse mercado, no caso os destinatários, os efeitos de rede (*crossside*) diminuem e, por sua vez, o outro lado, nesse caso os remetentes, têm grandes estímulos também para migrar para a nova plataforma. Nesse sentido, os resultados podem ser desastrosos para os operadores postais.

Dietl (2011) afirma que os operadores postais precisam encontrar respostas para esses desafios? O autor apresenta três opções: a) reduzir a escala (*downsizing*) das suas operações; b) defender seus principais negócios (*core business*) por meio da diferenciação de produto e de preços, assim como prestar serviços de maior valor agregado e; c) - modificar ou até transformar seus modelos de negócio e, desse modo, contra-atacar com mais agressividade. Nessa visão tamanho (gigantismo), foco na estratégia e diferenciação de portfólio e gestão seriam os pontos relevantes para os operadores postais.

Para que isso possa vir a ocorrer Marthaler e Friedelli (2013) apontam saídas. Para eles os operadores postais precisam desenvolver novas competências para compreender a dinâmica e as consequências da rápida mudança nos setores postais.

Essas competências estariam revestidas de reinventar a oferta e oferecer escolhas para ambos os lados do mercado, redefinindo o relacionamento com os destinatários: mudando o relacionamento existente de “você são um cliente de meu cliente” para um relacionamento comercial pleno e direto, “você são também meus clientes”. O olhar e cuidado com as cadeias de negócios seria o aconselhamento dos autores.

Autores como Trezek (2011) e Sund (2013) afirmam que toda essa tradição postal está centrada em sua gênese. O fundamento de fornecer serviços postais e telegráficos foi pensado e desenvolvido para atender as necessidades em uma infraestrutura (plataforma) segura para a troca de itens postais físicos: correspondências postais pesando até 2 kg e encomendas postais até 30 kg (os denominados serviços universais). Essa concepção de serviço universal visava permitir o acesso de forma ampla, designando provedores nacionais para cada país. Tanto isso é verdadeiro que o conteúdo de cada item foi legalmente salvaguardado, em que qualquer quebra de privacidade ou integridade de um objeto postal, caberia punição por lei, com alcance global.

Está clara a ideia de que a infraestrutura postal foi e ainda é, em alguns países, a espinha dorsal de logística e comunicações para os governos, permitindo-lhes alcançar todo cidadão, no local em que eles estiverem. Na maioria dos países, os endereços postais formam uma base de contato com a cidadania, para governos avançados. Até recentemente, o acesso às redes postais era tão importante quanto o acesso às comunicações digitais e móveis de hoje.

Para Osborn e Sund (2010), esse serviço “bem-amado” pela sociedade desenvolveu-se no século XIX, já tendo servido como um indicador do estágio de desenvolvimento das sociedades. Tanto era sua importância que direitos fundamentais humanos, como a integridade e a privacidade de um item de correspondência postal, eram consagrados em todas as legislações postais dos países pela Convenção da UPU. O desenvolvimento da sociedade e a criação de riquezas podiam ser diretamente medidos pelo crescimento em volumes de itens de correspondência postal e das comunicações.

É nesse sentido que se busca especular, a partir do conjunto de alterações descritas, a partir da Europa, como estão e para onde irão o setor e os portfólios postais. O cenário do sucesso do e-mail, até mais do que a mídia móvel e social, tem acarretado a queda dos volumes de correspondências físicas - e ainda mais

importante - a substituição do fornecimento de serviços postais por outros meios de comunicação. É possível, portanto, buscar um ponto de partida na legislação europeia, haja vista, que seus governos têm fomentado esse desenvolvimento, incentivando o fornecimento de novos serviços digitais, que os capacitam a se comunicarem de forma segura e confiável, com seus cidadãos.

Para Rabii (2011), essa preocupação com a necessidade de incorporar novas tecnologias, de melhorar os serviços postais e de implementar uma estratégia de diversificação de negócios, são todas mensagens que se tornaram claramente evidentes durante a realização da *Conferência Estratégica da União Postal Universal 2010*, em Nairóbi no Quênia e mais recentemente em Doha, Catar, em 2013.

Para a Accenture (2012) as organizações postais que estão alcançando um alto desempenho são aquelas que, além de estarem aptas a enfrentar desafios e eliminar ou reduzir gaps de capacidade, atuam com objetivo estratégico e clareza de propósitos de longo prazo. Além dessa perspectiva a *International Post Corporation (IPC)* e *Boston Consulting Group (BCG)*, 2012) afirmam que os operadores postais não devem buscar uma solução única para o setor, pois esses institutos não acreditam que ela possa existir. Para eles o escopo encontra-se em denominadores comuns para a maioria dos operadores postais: questões corporativas, negócios de correspondência, negócios de comunicações e marketing, encomendas e negócio de e-commerce, servindo aos governos, mercados e cidadania.

O trabalho de Prado e Souza (2016) também sinalizam que as transformações no mundo postal têm acenado com algumas mudanças significativas na estruturação do setor. As novas formas ou composições organizacionais, que variam desde a desvinculação – parcial ou total - com os governos, até a divisionalização em unidades de negócios; o surgimento de empresas globais que passaram a atuar em todo o globo; a incorporação de novas tecnologias, tanto para as operações (processos), quanto para novos produtos e serviços; a profissionalização da mão de obra; a revisão de custos e preços de operações e serviços; a aproximação com mercados e clientes; o fortalecimento da rede com projetos integrados e coordenados pela UPU etc. Esses e muitos outros fatores têm levado as empresas do setor para uma melhoria de serviços, inovação e melhor atendimento à sociedade.

Essas transformações são capazes de refletir as angústias de um setor que serviu como base para integrar governo e sociedade em diversos continentes, o qual

hoje se debate em seus movimentos de modernização (institucional, organizacional e social - serviços), tentando, ainda, ser útil e importante para a sociedade. Acredita-se que todas essas transformações, estejam sendo arquitetadas respeitando-se a importância do setor postal para a sociedade e visando melhorar a qualidade dos serviços para a sociedade (cidadãos e cidadania).

Nesse sentido, assim como em outros países, no Brasil também se pode observar os ventos dessas transformações, pois os Correios brasileiros, além de sua conhecida trajetória histórica, enfrentam atualmente os mesmos ou as consequências dos ventos europeus. As decisões adotadas pela Europa nos anos 80 e 90, espalham-se pelo mundo, atingindo em cheio os Correios brasileiros.

#### 4.2 A TRADIÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO CENTENÁRIA NO BRASIL

Para uma análise das atuais transformações vivenciadas pelos Correios brasileiros, torna-se necessário uma melhor compreensão da história dos serviços postais no Brasil, que para fins metodológicos será dividido em três períodos: o antigo (do ano de 1500 até 1929), o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) (do ano de 1930 até 1969) e o da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) (a partir do ano de 1969).

Segundo o site dos Correios (2017) ([www.correios.com.br](http://www.correios.com.br)), acessado em julho de 2017, e em consulta aos relatórios RAE (2009 a 2017), o transcorrer da história postal corresponde à crescente transformação histórica do próprio País, razão pela qual o saber dos principais fatos ligados à implementação e ao aperfeiçoamento dos serviços postais, pode fornecer, também, um panorama do desenvolvimento histórico brasileiro.

Para Barros Neto (2002), embora respeitando-se as inúmeras transformações pelas quais passou o Estado brasileiro, os serviços postais prestados pelos Correios, em linhas gerais, receberam orientações dos governantes, para assumirem uma posição integradora de aproximação das instituições do Estado e da sociedade. Para uma melhor explicação será disponibilizado no Quadro 8, um resumo contendo os principais fatos ocorridos no período denominado antigo, que compreende desde o ano de 1500, com a chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil, até o ano de 1929,

com a ascensão de Vargas ao poder, compreendendo quatro etapas: Colonial, Regência Joanina do reino Unido, Imperial e Republicano.

Quadro 8 - A Caracterização dos serviços dos Correios – Período Antigo

<b>PERÍODO E PRINCIPAIS FATOS HISTÓRICOS ACONTECIDOS</b>
<b>Colonial</b>
<p><b>1500</b> – Primeira carta de Pero Vaz de Caminha</p> <p><b>1663</b> - Os primórdios dos serviços postais no Brasil Colônia reportam-se ao correio de Portugal e à sua atuação neste novo território. Durante os primeiros tempos da colonização, os portugueses não dispunham de um sistema postal bem organizado, tendo, inclusive, que recorrer ao de nações vizinhas.</p> <p><b>1798</b> - Pelo Alvará de 20 de janeiro de 1798 foi instituído o processo de organização postal dos correios terrestres e estabelecida a ligação postal marítima regular entre o Brasil e Portugal (Rio de Janeiro e Lisboa, inicialmente). Instalava-se no Rio de Janeiro a Administração do Correio, que teria funcionado no Paço Real, junto às instalações do Tribunal da Relação e da Casa da Moeda, onde eram distribuídas as cartas que chegavam de Portugal, tendo como primeiro administrador Antônio Rodrigues da Silva. Foi regulado o serviço postal interno, iniciado com a criação da primeira agência postal brasileira do interior, na cidade de Campos - RJ.</p> <p><b>1799</b> - Data de 1º de abril, o Regulamento Provisional para o novo estabelecimento do Correio, instituindo administrações terrestres e ultramarinas. O cálculo dos portes foi estabelecido com base no peso da correspondência e na distância percorrida para a entrega. 1801 - Criação, no Rio de Janeiro, do serviço de Caixas Postais e instituição do serviço de registrados para o interior.</p> <p><b>1805</b> - Promulgação em Lisboa, em 8 de abril, do decreto que instituída a “Nova Regulação de Correio” para Portugal e colônias.</p>
<b>Regência Joanina e Reino Unido</b>
<p>O Príncipe D. João, regente do trono português, por incapacidade mental de sua mãe, D. Maria I, foi obrigado a transferir-se para o Brasil com toda a corte, por causa das Guerras Napoleônicas. No período em que aqui ficou (1808-1821) fez da Brasil sede da monarquia lusitana e estabeleceu os correios interiores do Brasil e sua ligação com o Rio de Janeiro.</p> <p><b>1808</b> - A Família Real Portuguesa, acompanhada de grande comitiva, chegou ao Brasil em 7 de março, e o País passou da condição de colônia à de sede do governo português, localizada no Rio de Janeiro.</p> <p>Foi estabelecida, no mês de julho, a ligação marítima entre a Inglaterra e o Brasil. A partida inaugural, no dia 14 daquele mês, se deu no Porto de Falmouth com destino ao Rio de Janeiro, passando pela Ilha da Madeira, por Pernambuco e pela Bahia. Na ocasião, o navio Walsingham era comandado pelo Capitão Roberts. Isso fez com que o Brasil substituísse o antigo serviço de Correio Marítimo com a Inglaterra, até então feito com Lisboa, em face da suspensão temporária, ocasionada pela invasão de Portugal pelas tropas de Napoleão Bonaparte.</p> <p>O Regulamento Provisional, da Administração Geral dos Correios da Coroa e Província do Rio de Janeiro, primeiro Regulamento Postal do Brasil, foi instituído em 22 de novembro, por D. Fernando José de Portugal, Marquês de Aguiar.</p> <p><b>1817</b> - Criação de um correio regular entre São Paulo e o Rio Grande do Sul, executado pelo militar José Pedro César.</p> <p><b>1818</b> - Aclamação de D. João VI como rei em 6 de fevereiro.</p>
<b>Imperial</b>
<p>Durante este período, D. Pedro I reorganizou os Correios do Brasil independente e iniciou o processo de criação de administrações de correios nas províncias.</p>

<b>PERÍODO E PRINCIPAIS FATOS HISTÓRICOS ACONTECIDOS</b>
<p>Com D. Pedro II, as reformas postais instituíram: o pagamento prévio de franquia unificada; o lançamento dos primeiros selos postais; a criação do quadro de carteiros, de caixas de coleta e de postais e a distribuição domiciliária de correspondência na Corte e nas províncias. Foi estabelecido o serviço telegráfico, e o Brasil aderiu, por tratados, aos organismos internacionais de telecomunicações recém-criados.</p> <p><b>1879</b> - A União Geral dos Correios, desde o Congresso de Paris, passou a se chamar União Postal Universal.</p> <p><b>1880</b> - Início do uso de Bilhetes Postais.</p> <p><b>1882</b> - Edição do Guia Postal do Império do Brasil.</p> <p><b>1888</b> - Promulgação do último decreto imperial que promovia uma nova reforma nos serviços postais do Brasil.</p>
<b>Republicano</b>
<p>No mesmo ano da Proclamação da República, em 1889, surgiu o primeiro Museu Postal Brasileiro. Tempos depois, a Nação unia-se a outras do continente em um Congresso, formando o embrião da futura União Postal Sul Americana.</p> <p>A aquisição de novas máquinas, ampliação da área de ação interna e externa, a evolução dos transportes e a implantação do Correio Aéreo marcaram esse período de notório desenvolvimento dos Correios, que puderam expandir seus serviços às populações de todas as regiões do País, contribuindo enormemente para a integração nacional.</p> <p><b>1890</b> - A Repartição Postal ficou subordinada ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos.</p> <p><b>1893</b> - Criado o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. A ele ficaram subordinados os Correios e Telégrafos.</p> <p><b>1900</b> - O Brasil inicia o serviço de Encomendas Internacionais (Colis Postaux). 1901 - Entrada em serviço dos vales internacionais.</p> <p><b>1907</b> - Edição do primeiro Guia Postal.</p> <p><b>1909</b> - A Repartição Postal passa a ser subordinada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas.</p> <p><b>1911</b> - Criação da União Postal Sul-americana. Inauguração do novo serviço postal telegráfico: o Pneumático subordinado à Repartição de Telégrafos.</p> <p><b>1921</b> - Realização do primeiro transporte de malas postais via aérea, em 1º de fevereiro.</p> <p><b>1924</b> - Início do uso da máquina de franquear correspondências, fabricada pela Universal Postal Frankess, de Londres. O serviço de Expressos Internacionais começa a ser utilizado.</p> <p>1925 - Transportada a primeira Mala Aérea internacional pela <i>Compagnie Générale d'Enterprises Aéronautiques</i> (CGA).</p> <p><b>1927</b> - Início do transporte de correspondência via aérea regular, entre a América do Sul e a Europa. A título de experiência, em 24 de novembro desse ano, foi recebida, no Rio de Janeiro, a primeira mala aérea, vinda de Natal, conduzida pelo avião 606 da CGA.</p> <p><b>1929</b> - Entrada em operação do Graff Zeppelin – dirigível que sobrevoava regularmente os céus do Brasil transportando, entregando e recebendo correspondências.</p>

Fonte: Correios (2017).

Como é possível verificar, muitas transformações modernizantes foram absorvidas pelos Correios brasileiro. Dentre elas, destacam-se a “Nova Regulação de

Correios” para Portugal e suas colônias, em 1805; a ligação marítima entre Brasil e Inglaterra, em 1808, período da abertura dos portos brasileiros; a União Geral do Correios, passou a se chamar União Postal Universal (UPU) e uma nova modernização prevista em 1888 e consolidada em 1989. Já no Brasil República, em 1890, a Repartição Postal ficou subordinada ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos e em 1893 foi criado o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. A ele ficaram subordinados os Correios e Telégrafos. Também no período republicano os Correios iniciam seu processo de internacionalização utilizando o transporte aéreo.

Diante desse contexto, é possível constatar, que na medida em que o Brasil vai se transformando, a modernização dos Correios vai se tornando inevitável, dada a importância que possuía para a comunicação e integração logística, para o país. Historicamente a Revolução de 30 causou alterações profundas na estrutura político-administrativa do País, atingindo também o setor postal. Para Prado (2000), os Correios, não ficaram indiferentes às mudanças e passaram a repensar não só a sua estruturação, mas também a evolução de seu desempenho, seus meios e a sua capacidade técnica, para atender à necessidade de comunicação. Esse momento é denominado de período do DCT, ou do Departamento de Correios e Telégrafos.

O presidente, Getúlio Vargas fundiu a Direção-Geral dos Correios com a Repartição-Geral dos Telégrafos. Originava-se assim o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, cuja administração instalou-se, em um primeiro momento, no antigo Paço da Praça XV de novembro, no Rio de Janeiro, onde ficou até ser transferida para Brasília em 1975.

Para Barros Neto (2002), nesse período, foi criado o Código Postal Universal, elaborado por ocasião do IX Congresso Universal de 1929, ocorrido em Londres. Esse congresso viria a legislar e apresentar soluções para os problemas postais modernos dando início a uma nova era na história dos Correios. O Correio Aéreo Militar, que deu origem ao Correio Aéreo Nacional, permitindo a remessa de correspondências a lugares quase inatingíveis do território nacional e instituída a Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos. Iniciou-se as operações com as máquinas de triagem automática, denominada "Transforma". Em 1941, ocorreu a criação do Correio Aéreo Nacional (CAN), pela fusão do Correio Aéreo Militar (CAM)

com o Correio Aéreo Naval (CAN) e as Administrações regionais dos Correios passam a denominar-se de Diretorias Regionais.

Seguindo as transformações dos Correios brasileiros, em 1967, pelo Decreto Lei nº 200, foi instituído o Ministério das Comunicações, para o qual, em 1968, o DCT passa a ser subordinado. Para Prado (2000) e Menezes (2005) as necessidades dessas alterações foram perfeitamente compreensíveis, pois as transformações sociais e econômicas, que se processaram, a partir da década de 60, geraram novas exigências, tanto técnicas quanto de qualidade dos serviços, muito superiores à capacidade instalada, do antigo departamento.

A transformação da empresa representou um passo importante para a recuperação da qualidade dos serviços. A administração estava preocupada com a conquista de uma nova mentalidade, que incluísse novos conceitos e novo comportamento empresarial. Durante os anos que se seguiram a empresa contou com apoio de entidades internacionais, como UPU e outras, que deram sustentação a essa transformação. A contribuição fundamental, que consolidou essa transformação, deu-se por intermédio de uma empresa francesa denominada *SOMEPOST*, que estabeleceu um amplo diagnóstico da empresa, identificando seus principais problemas. Em 1972, um novo contrato com a *SOMEPOST* foi assinado, denominado de Projeto ECO. A intenção da denominação ECO era fazer com que os novos conceitos, princípios e práticas trouxessem como objetivos organizacionais o aumento das receitas, a definição e quantificação de investimentos, definição de uma estrutura administrativa necessária e assimilação de novas tecnologias, devendo “ecoar” por toda a empresa. (PRADO, 2000, p.16).

Significativamente é importante registrar que o DCT, em seu tempo, operou transformações importantes no serviço postal brasileiro incorporando várias inovações e melhorias nas operações. Mas, tornou-se visível que na década de 50 deixou de acompanhar o ritmo do País, obtendo a “pecha” e má fama de ineficiência, por algumas disfunções.

As cartas demoravam dias e dias para chegar (quando chegavam) ao destinatário. Foi no tempo do Departamento de Correios e Telégrafos (DCT). Eu me lembro bem quando, na década de 1940, a maioria das malas postais era transportada por ferrovia e via marítima. Meu primeiro emprego, aos 12 anos de idade, era de mensageiro, e uma das tarefas era a de selar a correspondência e levá-la aos Correios. Em Pereira Barreto, São Paulo, não havia carteiros, de modo que eu tinha de apanhar também a correspondência na agência postal. (MENEZES, 2005, p. 19).

Com o período da ECT uma nova etapa com uma expectativa de outros padrões de qualidade para os serviços. Segundo relatórios RAE (2009 a 2017) e acesso ao site [www.correios.com.br](http://www.correios.com.br), acessado em julho de 2017, com o desenvolvimento dos setores produtivos do Brasil tornava-se necessária a reorganização do serviço postal, com um modelo mais moderno que o do DCT, que



já não apresentava uma infraestrutura compatível, com as necessidades atuais da sociedade brasileira.

Nesse sentido, foi criada, em 20 de março de 1969, pela Lei nº. 509, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), como Empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações. Assim, inicia-se a terceira etapa da análise. O surgimento da ECT correspondia a uma nova postura por parte dos poderes públicos, com relação à importância das comunicações e, particularmente, dos serviços postais e telegráficos, para o desenvolvimento do País. Para Fausto (2001, p. 284):

O regime militar fortaleceu a burocracia estatal brasileira, ao conceder-lhe privilégios. [O regime instalado em 1964] privilegiou setores da burocracia do Estado, em especial os dirigentes das empresas estatais a ponto de ser possível falar de um condomínio do poder entre os militares, como grupo decisório final mais importante e a burocracia técnica do Estado.

Para Fausto (2001), o ciclo de desenvolvimento ocorrido na década de 70 aportou novas necessidades para uma sociedade que, pouco a pouco, viu as distâncias serem encurtadas e percorridas graças ao serviço postal, que se estruturou e passou a desenvolver e oferecer produtos e serviços, de acordo com a realidade do mercado e as necessidades de sua clientela. Ao mesmo tempo, nesse período, a ECT consolidava seu papel como importante agente da ação social do Governo, atuando no pagamento de pensões e aposentadorias; na distribuição de livros escolares; no transporte de doações em casos de calamidade pública; em campanhas de aleitamento materno; no treinamento de jovens carentes e em inúmeras outras situações em que a Empresa já demonstrava sua preocupação com o bem-estar da sociedade, ou seja, participava efetivamente da cidadania.

Prado (2000) afirma que o aperfeiçoamento dos transportes e a passagem de ferroviário para o rodoviário - próprio e fretado, a conclusão da montagem do Centro de Triagem Mecanizado de São Paulo, em 1971, o centro de tratamento marítimo de Santos - destinado ao tratamento das Encomendas Postais Internacionais (Colis Postaux), a ampliação da rede de distribuição e atendimento e a criação do Guia Postal Brasileiro com o Código de Endereçamento Postal representado por cinco algarismos, melhoraram, sensivelmente, a teia de logística da empresa.

Para Barros Neto (2002), a qualificação da mão de obra foi outro fator relevante. Com essa preocupação, vieram a celebração de convênio com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), para a formação de técnicos

especializados de nível superior (os administradores postais), bem como para a realização de outros cursos para treinamento em níveis médio, técnico e de execução e a criação dos centros de treinamento de Recife, Rio de Janeiro, Bauru e Porto Alegre. Nesse mesmo sentido, é promulgada, em 22 de junho, a Lei Postal 6.538, que unificava a legislação relativa aos Correios e Telégrafos e criada em 15 de março, em Brasília, a Escola Superior de Administração Postal (ESAP), agora com administração da própria ECT. Para os Correios esse momento foi de uma superação importante, conforme pode ser visto na afirmação, abaixo:

O Curso de Administração Postal (CAP/RIO) ministrado pela PUC/RIO, com duração de três anos, tinha o objetivo de formar técnicos de nível superior para o desempenho de diversas atividades na ECT. O Convênio com a PUC/RIO formou cinco turmas. Todavia, o CAP/RIO não alcançou os desenvolvimentos esperados pela Empresa. (MONTEIRO, 1981, p.2-3).

O treinamento atingiu, no ano de 1972, o número de 9.755 funcionários inscritos nos cursos de formação superior e outros. O que se percebe é uma preocupação muito grande em formar e capacitar mão de obra para a nova empresa que estava surgindo. A implantação da Assessoria de Planos e Desenvolvimento e a reestruturação do Departamento de Operações Postais, trouxeram o planejamento técnico e racional.

Segundo Monteiro (1981), no ano de 1972 ocorreu a assinatura de contratos com a *Sofrepost* e a *Somepost*, empresas francesas especializadas em consultoria postal, com vistas a levantar os diversos problemas postais relacionados aos setores de exploração, meios a serem utilizadas, organização e racionalização de serviços e avaliação das necessidades de investimentos.

Para Monteiro (1981), as alterações tecnológicas e de infraestrutura, propiciaram a implantação do Serviço de Processamento de Dados e a entrada em funcionamento do sistema de Rede Interna de Comutação de Mensagens (GENTEX), com a transmissão de telegramas, a instalação dos Centros de Triagem Automática e a criação da Rede Postal Aérea Noturna (RPN), visando atender aos padrões de qualidade estabelecidos para a logística de cartas e outros objetos de correspondências urgentes, também foram fatos marcantes no período.

Segundo Prado (2000), no campo dos produtos, em 1982 é implantado o Serviço de Encomenda Expressa Nacional (SEDEX), com prazo máximo de entrega de 24 horas (D+1) entre as principais capitais do País. Esse é um serviço importante

para os Correios e para a sociedade até os dias de hoje. No início dos anos 2000, houve o lançamento de vários serviços que marcaram a remodelação do portfólio empresarial dos Correios. O Serviço de Encomendas Expressas – Sedex 10, que visa garantir a entrega do objeto até as 10 horas do dia útil seguinte à postagem. O Sedex Mundi. O lançamento de três projetos do e-Post: os “Quiosques de Acesso Público à Internet”, o “Endereço Eletrônico Permanente” (EEP) e o “Shopping Virtual dos Correios”.

Segundo *Relatórios de Gestão RAE* (2009, 2010), para o campo empresarial, a ECT tem lançado inúmeros produtos e serviços voltados para atender suas demandas. Exemplos disso são os recentes serviços **Exporta Fácil e Importa Fácil**, que visam facilitar as exportações, tanto de mercadorias quanto de amostras, e o **e-Sedex**, voltado para atender o segmento de comércio eletrônico. Além disso, existem os serviços tradicionais como mala-direta, impressos, serviços de entrega de documentos e outros. A rede de atendimento e de logística postal, precisa estar adequada para atender às demandas da sociedade.

Segundo Barros Neto (2002), em 2001 com a inauguração, em janeiro, da agência dos Correios de Rio do Fogo - Rio Grande do Norte (RN), concretizando-se o ideal de cobertura de 100% dos 5.561 municípios brasileiros. Nenhuma outra instituição nacional, jamais registrou algo parecido em termos de capilaridade. No mesmo ano, a escolha pública do Bradesco como parceiro na implantação do atendimento bancário em agências dos Correios, o Banco Postal. O projeto da poupança postal estava consolidando novos rumos. Em 2002, o lançamento do Banco Postal, atuando como correspondente bancário, em uma iniciativa concebida com a missão de prestar atendimento, aos milhões de brasileiros, até então, excluídos do sistema financeiro tradicional.

Esse argumento pode ser visto em Brendle (2015), para quem os bancos postais têm o objetivo de atender, principalmente, o público de baixa renda desprovido de atendimento bancário, com função precípua de promover a inclusão social e financeira. Por esse motivo, tem sido estimulada em vários países, sendo inclusive um dos projetos incentivados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Mundial.

Segundo o *Relatórios de Gestão RAE* (2014, 2015), no campo social ou de cidadania, em parceria com os governos, os Correios efetuam a distribuição de mais

de 110 milhões de livros didáticos e mais de 4,6 milhões de dicionários para mais de 162 mil escolas públicas do País, em benefício de mais de 31 milhões de estudantes. Os Correios integram o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Um marco para a logística dos Correios e um marco para o braço de cidadania postal dos Correios e do governo federal.

Segundo o site Correios.com.br (acessado em julho de 2017), entre os anos de 2003 e 2008, ocorre a reestruturação do serviço de telegrama, com tecnologia via internet. A criação do projeto de Correio Híbrido Postal (CHP), atendimento de última geração, voltado ao mercado corporativo que movimentaria grandes volumes de postagens e o lançamento de uma nova ferramenta de endereçamento on-line - o Endereçador - que permite a qualquer pessoa gerar etiquetas e rótulos de endereçamento padronizados. Em 2007, a inauguração da Central Braille dos Correios.

Neste mesmo site, publica-se que em 2008 é assinado pelos Correios, no dia 27 de agosto, o “Protocolo Brasília”, objetivando a adoção de padrões abertos em documentos editáveis de escritório, em conjunto com a Caixa Federal, Serpro, Banco do Brasil, Ministério da Ciência e Tecnologia e outros órgãos, durante a abertura do Congresso Internacional Sociedade e Governo Eletrônico 2008 (CONSEGI), cujo tema central foi “Tecnologia Livre a Serviço da Sociedade”. Também, referente a cidadania, em 11 de setembro, foi assinado o acordo de cooperação técnica dos Correios com o Departamento de Polícia Federal, visando a uma atuação conjunta no combate às remessas ilegais de drogas e entorpecentes, via postal.

É possível perceber que, com as transformações a partir de 1969, todo o sistema postal procurou ganhar em agilidade e eficiência. Dentre as medidas adotadas para modernizar a empresa, destacam-se: a reformulação do Código de Endereçamento Postal (CEP), a implantação de centros de triagem automatizada, a instalação da Rede Aérea Postal Noturna (RPN), a informatização da empresa que está permitindo a prestação de diversos serviços ao cidadão e à cidadania.

### 4.3 MODERNIDADE INSTITUCIONAL E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – UMA QUESTÃO NÃO APENAS JURÍDICA

O item 4.2 tratou, pontualmente, dos aspectos mais relevantes, da história dos Correios, sua institucionalização e as principais transformações ocorridas. A seguir serão tratadas as questões centrais da modernização do Correios. Aquilo que se entende serem pontos fundamentais que podem representar, uma ratificação da empresa como pública e uma confirmação da relevância jurídica e institucional dos Correios, para a sociedade brasileira.

Para Barros Neto (2004) e Menezes (2005) a transformação do DCT na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), uma empresa pública, criada nos termos do Decreto lei nº 200, de 20 de março de 1969, classificada como integrante da administração indireta, vinculada ao Ministério das Comunicações, trouxe um caráter de empresa descentralizada e com atuações regionais, com o intuito de aproximar o governo, o mercado e a sociedade. Essas transformações tinham o propósito de acompanhar a modernização e a necessidade de integração do país. Essa passagem, marcou um período de intensas transformações - administrativas, tecnológicas, de novos produtos e serviços para a sociedade, contemplando as dimensões de mercado e Estado, ou seja, serviços comerciais e serviços públicos para a cidadania, as quais ficaram evidenciadas no item 4.2.

Para Menezes (2005), esse modelo de atuação estava em sintonia com a UPU e representava um alinhamento com alguns modelos europeus de atuação. Operava em regime de monopólio para alguns serviços e gozava de alguns benefícios legais e tributários. Com a Constituição Federal de 1988, começa-se a questionar o regime de operação monopolística dos Correios, tendo em vista principalmente os interesses de empresas privadas – nacionais e internacionais – de poderem operar livremente um mercado que se mostrava promissor, devido aos avanços econômicos e políticos que o Brasil desfrutava. É possível visualizar, aqui, as mesmas pressões sofridas pelo setor postal europeu, em relação à regulamentação desse espaço.

Assim, tem início um novo embate, agora no campo jurídico. A liberalização do setor postal, que na Europa ocorreu por meio de um processo intenso de negociação, no Brasil ocorreu por meio de uma intensa e longa batalha judicial, traduzidas em duas visões de autores, que podem representar muito bem esse momento: a visão de Carneiro (2006) e a visão de Gaban (2012).

Para Carneiro (2006), o arcabouço jurídico que dá sustentação a manutenção dos Correios como empresa pública está, basicamente, na Constituição Federal de 1988, quando absorveu o conteúdo jurídico da Lei nº 6.538, de 22 de julho de 1978. Porém, uma dúvida ainda assolava os interesses públicos e privados. Os Correios modernizados deveriam ser públicos, controlados pelo Estado, com seus serviços prestados à população sob a égide do Estado ou deveriam ser operados nos moldes do mercado, servindo então aos interesses do capital (dimensão mercado) tendo na figura do Estado apenas o regulador?

Carneiro (2006) entende que os correios deveriam permanecer como empresa pública, porém, podendo ser operado como empresa de capital misto, visando apresentar melhor controle, transparência e estrutura disponível para as políticas públicas de cidadania. Para cumprir esse intento, sugere que haja mudança institucional da empresa:

A primeira mudança institucional tratada ao presente trabalho é a transformação da ECT em uma sociedade de economia mista, uma vez constatada a necessidade de um modelo mais ágil, simultaneamente, com um perfil empresarial e uma vertente social. Mediante essa modificação, também seriam viabilizados os controles gerenciais de resultado, em substituição aos controles burocráticos de procedimento. [...] a segunda mudança é a instituição de formas diferenciadas de exploração dos serviços mediante concessão e permissão. [...] a terceira mudança institucional é a criação de uma agência reguladora do Sistema Nacional dos Correios. (CARNEIRO, 2006, p. 285-286).

Essa autora fundamenta juridicamente os motivos de permanência da ECT como empresa pública. Assinala que como tal poderá prestar os serviços públicos com maior abrangência e com menor pressão de mercado por lucros e resultados. Assim, uma espécie de empresa híbrida seria capaz de garantir serviços elementares à sociedade brasileira. Iria trabalhar com a abrangência nacional – garantindo presença em todos os municípios do Brasil, portanto, sendo capaz de levar cidadania e os braços do governo a todos os rincões. Ao mesmo tempo seria capaz de lidar com a dimensão mercado, visando garantir sua sobrevivência econômica, mesmo que se utilizando de subsídios cruzados.

Na proposta de Carneiro (2006), também, está contida a preocupação com os controles e transparência. Para a autora a constituição de uma empresa de economia mista seria uma alternativa viável. A necessidade de mercado estaria aliada com a vertente social da empresa e os mecanismos de gestão, característicos das empresas de economia mista, dariam a transparência necessária para a sociedade e a

confiabilidade de gestão para o governo. Aborda as formas de atendimento que poderiam ser expandidas por meio de concessões e permissões, podendo a empresa como ente público optar por formas de atender a população, seja nas questões de mercado seja nas questões sociais.

Fica evidente, na defesa de Carneiro (2006), que dois vetores influenciaram diretamente em sua concepção. A influência das reformas europeias e o conhecimento do Projeto de Lei (PL) nº 1.491/1999, que abordava a questão específica de transformação estrutural da ECT. O art. 170 do substitutivo ao PL apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração e serviço Público (CTASP), cujo conteúdo inicialmente autorizava o Poder Executivo a transformar a ECT de empresa pública com totalidade pertencente à União, em uma sociedade de economia mista vinculada ao ministério das Comunicações denominada de “Correios do Brasil S.A”. Esse projeto que estava sendo amadurecido dentro das esferas do governo e dentro dos quadros gerenciais da ECT, foi retirado de pauta pela presidência da república, nos primeiros dias do governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), em nome de uma garantia de empresa pública de qualidade, agindo sob forte pressão dos sindicatos.

Por outro lado, para Gaban (2012), fica claro que a exploração dos serviços postais em regime de monopólio da União, não estaria clara na Constituição Federal. O autor defende que os serviços postais e seu campo de regulação, deveriam estar nos argumentos econômicos da Constituição e não nos argumentos de serviço público. Essa controvérsia foi o ponto gerador do ingresso da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 46-7/DF, pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (ABRAED), contra a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 14 de novembro de 2003, no Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, se não há previsão expressa na Constituição de 1988 sobre a existência de um monopólio postal, que é claramente contrário à ideia de livre-mercado, normas infraconstitucionais anteriores que contenham mandamentos nesse sentido devem ser como não integrantes do atual ordenamento jurídico. Isto é, não houve recepção pela Ordem constitucional de 1988 do chamado monopólio postal da ECT fundamentado no Decreto-Lei n. 509/69 e na Lei n. 6.538/78. (GABAN, 2012, p. 261).

Em seu posicionamento, esse autor, entende e dissemina a ideia de que a economia (dimensão mercado) brasileira, em seu atual estágio de desenvolvimento,

não teria espaço para continuidade do monopólio postal dos Correios. Essa posição abarca a ideia de que esta não é mais uma empresa de serviços públicos, mas de atendimento de transporte (logística) prestado não só para a cidadania e governo, mas, para a iniciativa privada, concorrendo em situações desiguais com os demais operadores do mercado.

Tem-se então duas alternativas muito claras na análise jurídica desse fenômeno. De um lado a manutenção dos Correios como empresa pública, como agente de governo e serviçal da cidadania, garantindo acesso e qualidade de serviços diversos à população, inclusive na dimensão mercado, por sua presença e capilaridade. Somente assim, seria capaz de atender aos mais longínquos rincões do Brasil, com serviços e preços acessíveis, integrando nacionalmente as diversas esferas da sociedade brasileira, garantindo a presença do Estado.

De outro, caberia ao Estado apenas a regulação dos serviços, tendo em vista que o monopólio de serviços postais atingiria, em cheio, a livre iniciativa na dimensão mercado. Foram apontados como argumentos contrários a decisão de monopólio a má qualidade dos serviços, a concorrência desleal com operadores privados, a impossibilidade pública de prestar serviços de qualidade e atualização tecnológica para uma sociedade que atingiu um estágio de desenvolvimento, cujo conteúdo de monopólio deveria ser evitado, em nome do equilíbrio do setor postal. A disputa jurídica estava posta no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADPF 46-7/DF.

Segundo Carneiro (2006), após longo período de trâmite jurídico – ocorrido entre os anos de 2003 e 2009 - o acórdão sobre a ADPF 46-7/DF foi publicado com uma decisão do STF. Dentro do STF formaram-se três correntes de argumentação: um Ministro acolheu integralmente o conteúdo da ADPF; outros três Ministros acolheram parcialmente o conteúdo da ADPF e; seis Ministros não acolheram o conteúdo da ADPF.

Assim, o argumento de que o serviço postal deveria permanecer como um serviço público foi amplamente vencedor. Assim, a permanência dos correios como serviço público na Constituição cidadã de 1988 e o julgamento da ADPF em 2009, pelo STF, reforçam a identidade e a tradição da instituição ECT como pública a serviço da sociedade brasileira. Diante desses fatos e da conjuntura que se apresentava para o setor postal, no Brasil, soprada também pelos ventos da reforma europeia, abriu-se



o espaço para novas transformações. Começa-se assim, a esboçar os contornos da renovação dos Correios brasileiro, no intuito de atender a cidadania e integrar o território.

No capítulo 5 serão discutidos os fundamentos mais relevantes sobre os documentos certificadores da cidadania, que são centrais a este estudo.

## **5 DOCUMENTOS CERTIFICADORES PARA A CIDADANIA – ACESSO E RESTRIÇÕES - UMA ANÁLISE ESPACIAL NO ESTADO DA BAHIA**

Diante do que foi discutido sobre cidadania, cabe retomar a análise sociológica feita por Marshall, T. (1967), pela qual definiu os elementos da cidadania: os direitos civis, direitos políticos e direitos sociais (econômicos). Esses elementos na sociedade abrem espaços de exercício da cidadania, nos quais o cidadão vai obtendo acesso para o desfrute. Esses devem ser os espaços para os quais o autor define a necessidade de haver uma igualdade humana básica, associada com o conceito de participação integral do indivíduo na sociedade.

Esses espaços criados e garantidos pelo Estado-Nação - Estado Moderno – que, juntamente com seu conjunto de instituições, devem zelar pelo acesso e pelo desfrute das conquistas da cidadania. Ao logo do tempo, essas entidades se encarregaram de criar uma série de “fichas simbólicas”, no sentido de Giddens, Beck e Lash (1997), ou um conjunto de procedimentos (documentos certificadores ou legitimadores), para o reconhecimento do indivíduo como cidadão, em cada um desses espaços.

Associados com a visão de Carvalho e Mialhe (2011), esse conjunto de fichas simbólicas ou documentos certificadores visam garantir o acesso aos direitos fundamentais da cidadania: reconhecimento, acesso e desfrute. Primeiro, o indivíduo precisa ser reconhecido pelo Estado como cidadão, somente posterior a esse evento, poderá ter as garantias de acesso e desfrute.

Nesse sentido, na sociedade brasileira, a seletividade de Souza, J. (2001) e a insurgência de Holston (2013) são análises feitas sobre um processo histórico, o qual para os autores negou ou dificultou, tanto as formas de acesso, quanto o desfrute da cidadania. Essa construção ou conquista por uma sociedade passa, obrigatoriamente, primeiro pelo reconhecimento e garantias legitimadoras do Estado, segundo pela criação de mecanismos (políticas públicas) e procedimentos para o acesso e desfrute da cidadania e terceiro pelas garantias de convivência igualitária e integral, de forma irrestrita.

Assim, esse processo legitimador passa pela aquisição de um conjunto de documentos básicos (fichas simbólicas) de acesso para a cidadania, aqui denominados, para fins deste trabalho, de documentos certificadores para a

cidadania. Esse conjunto de documentos, dada a sua importância, passarão a ser caracterizados, em seguida.

## 5.1 OS DOCUMENTOS CERTIFICADORES PARA A CIDADANIA

Documentos certificadores é um termo utilizado para denominar um conjunto de documentos que serão analisados neste estudo, sendo identificados como documentos elementares para propiciar o acesso dos indivíduos às arenas ou conceitos da cidadania. Sem esses documentos o indivíduo não terá acesso para desfrutar de sua condição mais básica como cidadão. A seguir serão analisados quatro dos documentos considerados, segundo Caltram (2010) e Chrispino (2012), essenciais para identificação e acesso à cidadania: Registro Civil de Nascimento (RCN); Carteira de Identidade (CI); Cadastro de Pessoa Física (CPF) e; Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Dentre os documentos considerados essenciais, não foram contemplados nesta análise Título de Eleitor, Passaporte, Certificação Digital e Certificado de Reservista, dadas as suas especificidades e dificuldades de acesso às informações.

### 5.1.1 Registro Civil de Nascimento - RCN

Um primeiro documento certificador para a cidadania a ser analisado é o Registro Civil de Nascimento (RCN). Para Weis (1999), cidadania, em sua forma mais ampla, é formada por um conjunto de direitos humanos decorrentes de tratados referentes a direitos globais (em sentido universalizante), sempre que for viável identificar as medidas requeridas, relacionadas aos âmbitos social, econômico, político e cultural.

Nesse sentido, Caltram (2010) inclui o direito ao Registro Civil de Nascimento (RCN) entre esses direitos humanos de caráter universalizante, que envolvem diretamente - o acesso para e o desfrute da - cidadania, como um poder-dever que garante um mínimo necessário e imprescindível à dignidade humana, sem o qual o indivíduo não pode estar inserido na sociedade em que vive, pois, trata-se de direito indivisível pertencente a titulares indetermináveis, a todos os indivíduos indistintamente. Portanto, o RCN está correlacionado com a cidadania, quando retrata a garantia de identidade do cidadão e sua relação inicial com o Estado brasileiro.

Para Castro (1948), é por meio do Registro Civil que são feitas as anotações oficiais de todos os dados relativos aos nascimentos, casamentos, óbitos, lavrado por um funcionário civil. No tempo do Império, suas atribuições eram deferidas à Igreja, que regulava as condições e normas para o casamento. No caso dos nascimentos, eles eram marcados pelo assentamento do batismo. É nesse sentido que o Registro Civil das Pessoas Naturais é uma instituição universal, compreendendo nos assentos em livros próprios, por Oficial Delegado, para a qualquer tempo poder certificar-se, com relação a determinada pessoa, a existência de três fatos: o nascimento, o casamento e a morte.

Segundo Balbino Filho (1983), foi o Dr. Philadelpho Azevedo, autor principal do regulamento 18.542, de 24 de dezembro de 1928, que antecedeu o decreto 4.857, de 09 de novembro de 1939, consta que o Registro Civil das Pessoas Naturais, teve início com a Lei 586 de 06 de setembro de 1850, em seu artigo 17 §3o. Foi criado o Primeiro Regulamento de Registro Civil, através do Decreto 798 de 18 de janeiro de 1852, que declarava não ser afetado o Registro Religioso, regulado pelo Concílio Tridentino e das Constituições do Arcebispado da Bahia, em seu §70 do Título 20, quanto aos batismos e sobrestada por Decreto de 29 de janeiro de 1852.

Para Balbino Filho (1983), quase quarenta anos foram precisos para ultrapassar os velhos hábitos, substituindo os assentos eclesiásticos. Através da Lei 1.144 e Regulamento 3.069, de 17 de abril de 1863, foi instituído o registro dos atos referentes ao casamento leigo para os acatólicos, até chegar ao Regulamento de Registro Civil pelo Decreto no. 9.886 de 07 de março de 1888, sendo marcado o início do Serviço para o dia 1o de janeiro de 1889, através do Decreto nº. 10.044 de 22 de setembro de 1888. Fazendo-se assim o novo registro, prova do nascimento, ou da idade, com nome e filiação das pessoas das pessoas naturais, bem como dos casamentos e óbitos, ainda que celebrados aqueles perante autoridades religiosas. Com a Proclamação da República, a 15 de novembro de 1889, a evolução rompe os obstáculos “eclesiásticos” com a decretação do Casamento Civil, único reconhecido Oficialmente, com o registro de solenidade do ato, determinado pelo Decreto 181 de 1890.

O registro civil é regulado pela Lei Federal 6.015 de 1973, que especifica em seu art. 50, que todo nascimento ocorrido em território nacional deve ser levado a registro, seja no lugar do parto ou no local de residência dos pais. Hoje em dia, tramita

pelo requerimento nº 4.056/16, dos Srs. Líderes, que requer, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 1.775, de 2015, do Poder Executivo, que dispõe sobre o Registro Civil Nacional (RCN) e dá outras providências.

Para Caltram (2010), o RCN é o primeiro documento da pessoa natural, sem o qual é impossível a retirada dos demais documentos necessários ao longo da vida do indivíduo. As informações constantes do assento de nascimento da pessoa são tão fundamentais que acompanham o indivíduo por toda a vida, individualizando-o das demais pessoas e provando sua idade e relações de parentesco.

É fundamental ressaltar que sem o registro, as pessoas não terão acesso às arenas ou espaços da cidadania, como por exemplo, saúde, educação, ao exercício de direitos políticos como votar e ser votado, exercer uma profissão com registro regular, acesso a crédito, não pode abrir conta em bancos, além de ficar impedidas de ter acesso a alguns programas sociais.

Porém, para Caltram (2010) é imprescindível destacar que cabe ao Estado, sob a égide da Constituição Federal, artigo 37 - a Administração Pública direta e indireta, de qualquer um dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios - obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, cabe ao poder público a obrigação de esclarecer que, no Brasil, o RCN realizado fora do prazo não acarreta em multa ou qualquer tipo de sanção. É preciso informar que sem o registro a criança fica extremamente prejudicada quanto ao exercício de seus direitos de maneira plena. Além disso, que o registro, no prazo ou fora dele, é totalmente gratuito, tanto a lavratura do ato quanto à emissão da primeira certidão, seja o indivíduo rico ou pobre.

Dentro desse contexto, cabe destacar a importância desse documento certificador. Além, do reconhecimento como cidadão perante o Estado brasileiro, registra-se como de suma importância para o acesso a outros documentos e aos espaços da cidadania.

### 5.1.2 Carteira de Identidade - CI

Um segundo documento analisado é a Carteira de Identidade (CI). É possível estudar o conceito de identidade pela perspectiva teórica de diversas áreas do conhecimento: a Antropologia, a Sociologia, a Psicologia, a Economia, o Direito etc., muito embora todas elas partam de uma mesma entidade: o indivíduo. As discussões, que vem a seguir pretendem enveredar pela perspectiva do Direito.

Para esse campo, conforme Caltram (2010), a identidade constitui-se como um conjunto de características que, delimitadas legalmente, tornam a pessoa em um indivíduo único, diferenciando-o dos demais na sociedade, como tal, sujeito a direitos e deveres no meio em que vive. Importa aqui analisar a identidade da pessoa natural sob a ótica jurídica, a fim de verificar em quais formas o indivíduo é diferenciado e quais elementos possibilitam esta particularização da pessoa.

Segundo o Instituto Nacional de Identificação (INI, 2016), atualmente, no Brasil, a Identificação Oficial (civil e criminal) é exercida pelos Órgãos de Identificação, vinculados às Secretarias de Segurança Pública, na sua maioria, no quadro da Polícia Civil. A nível Federal, o INI, por meios de convênios com as Secretarias de Segurança Pública, centraliza e dissemina as informações criminais das Unidades da Federação. O INI também centraliza as impressões digitais de todos os estrangeiros registrados no país.

Os países Europeus e Asiáticos, de tradição milenar, fazem sérias restrições à identificação datiloscópica para fins civis, em razão de já haver sedimentado na sua cultura de que a identificação exata e minuciosa é relegada às pessoas nocivas à sociedade, razão pela qual uma simples coleta de impressões digitais poderá constituir em sério agravo aos direitos individuais do cidadão. Diversamente nos países do novo mundo, como é o caso do Brasil e outros países latino-americanos - a sociedade já aceita como procedimento normal da identificação civil, baseado na coleta de impressões digitais.

Nesse sentido, cabe destacar as competências do Instituto Nacional de Identificação (INI, 2016):

- I. orientar, coordenar e controlar as atividades de identificação humana no âmbito do DPF;
- II. centralizar informações e impressões digitais de pessoas indiciadas em inquéritos ou acusados em processos criminais no Território Nacional;

- III. realizar a centralização das individuais datiloscópicas dos estrangeiros sujeitos a registro no Brasil;
- IV. realizar perícias papiloscópicas;
- V. expedir Folhas de Antecedentes criminais às autoridades policiais, militares e judiciárias;
- VI. realizar identificação funcional de seus servidores;
- VII. programar a supervisão geral de suas atividades e inspeção periódica aos Núcleos de Identificação das Superintendências;
- VIII. analisar os resultados das atividades de identificação, propondo, quando necessário, medidas para seu aperfeiçoamento;
- IX. propor a movimentação dos servidores integrantes da Categoria Funcional de Papiloscopista Policial;
- X. sugerir a indicação de Papiloscopistas para Núcleos de Identificação das Superintendências Regionais;
- XI. manter intercâmbio de informações criminais com organizações congêneres, nacionais e estrangeiras;
- XII. analisar dados estatísticos de suas atividades específicas;
- XIII. colaborar com os Institutos de Identificação dos Estados e Distrito Federal, no sentido de aprimoramento e uniformização das atividades de identificação no País;
- XIV. realizar treinamento específico para técnicos de organizações congêneres;
- XV. desenvolver projetos e programas de estudos e pesquisas no campo da identificação e expedir passaportes via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Todo o controle nacional das carteiras de identidade é de competência do INI. Este instituto por sua vez, por meio de convênios com os Estados, descentralizou a emissão das carteiras para as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, que realizam a operacionalização do serviço, conforme a infraestrutura de cada estado. Essa medida atende a um requisito importante que é a aproximação do Estado para com os cidadãos, no entanto, a fragmentação das atividades e a adequação de estruturas adequadas para a prestação dos serviços podem ficar prejudicadas. Essa perspectiva de análise será desenvolvida, no decorrer do trabalho.

Para fins de registro e histórico, em 1891, pelo Decreto nº 09, de 31 de dezembro, começa, em São Paulo, a identificação por meio da fotografia. Esse sistema foi empregado como método exclusivo de identificação até o ano de 1898, quando foi instituído o Sistema Antropométrico e posteriormente o Papiloscópico. Segundo o INI (2016), os primeiros documentos de identificação no país seguiam o modelo antropométrico criado em Paris, com nome, peso e cor dos indivíduos. Em 1903, no governo de Rodrigues Alves, foi instituído o método de identificação por datiloscopia, que usa como parâmetro as impressões digitais. No Sistema

Papiloscópico, o processo se baseia no aproveitamento das impressões papilares, com fins individualizadores das pessoas. Os desenhos característicos encontrados na polpa digital, nas palmas das mãos e nas plantas dos pés, foi objeto de observações pela mente humana ao longo de nossa história.

Em 2009, pela Lei nº 12.037, de 1 de outubro, artigo 2º, ficou definido que a identificação civil é atestada por qualquer dos seguintes documentos: I – carteira de identidade; II – carteira de trabalho; III – carteira profissional; IV – passaporte; V – carteira de identificação funcional; VI – outro documento público que permita a identificação do indiciado.

Atualizando as informações históricas, o Ministério da Justiça (2012) passou a estabelecer o Registro de Identificação Civil (RIC), que havia sido regulamentado em 6/5/2010, com a publicação do decreto nº 7166, constituindo-se como uma nova forma de identificação que, gradativamente, vai substituir o RG. A previsão de substituição dos documentos para toda a população brasileira foi estabelecida para um período de 10 anos. O sistema utilizará a tecnologia do SmartCard, semelhante a um cartão de crédito, tendo sido adquirido em 2004 pelo governo, por 35 milhões de dólares. O documento contém um chip capaz de reunir as mais diversas informações sobre o cidadão, como por exemplo, altura, impressões digitais, entre outras, com a promessa de dificultar falsificações.

Para o Ministério da Justiça (2012), além dos dados do RG, o RIC deverá carregar os dados do CPF, título de eleitor, Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), Carteira de Trabalho (CTPS) e Carteira Nacional de Habilitação (CNH). A nova identidade ainda traz um campo de observações optativos, com tipo sanguíneo e se a pessoa é doadora ou não de órgãos.

Ainda segundo o Ministério da Justiça (2012), os estados de Alagoas, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro, Santa Catarina e o Distrito Federal serão os estados candidatos a receber os primeiros cartões RIC. Complementarmente, o Ministério da Justiça, também, já assinou acordo de cooperação técnica com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que disponibilizará a base de dados biométricos e biográficos colhidos em 64 municípios de 23 estados da federação, a fim de participarem do projeto piloto juntamente com os estados candidatos.



Nesse sentido, percebe-se todo um cuidado do Estado, primeiro para modernizar seu sistema de RG, segundo com as tratativas para unificação das diversas informações que estão dispersas, adotando um sistema e documento único e terceiro a adoção de maiores cuidados para evitar falsificações, que hoje assombram os órgãos judiciais do Estado brasileiro. Mas, para além disso que está sendo proposto, é preciso antes, cuidar do acesso das pessoas ao documento.

### **5.1.3 Cartão de Identificação de Pessoas Física - CPF**

Um terceiro documento a ser analisado é a o Cadastro de Pessoa Física (CPF). Esse documento possui uma importância fundamental. Ele é o registro de um cidadão na Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), na qual devem estar registrados todos os contribuintes (pessoas físicas brasileiras ou estrangeiras com negócios no Brasil). O CPF é o documento que indexa informações fornecidas pelo próprio contribuinte e por outros sistemas da Receita Federal. Descendente direto do Cartão de Identificação do Contribuinte (CIC), o CPF foi instituído em meados dos anos 1980, com a reformulação do sistema tributário. Ao longo dos anos, passou a ser usado por instituições bancárias, o que lhe conferiu mais confiabilidade.

Com base na SRF (2016), o CPF é o documento que possui um número, definido pela SRF, para cada contribuinte. Ao ser emitido, um CPF gera um número de onze algarismos, sendo os dois últimos dígitos verificadores para evitar erros de digitação. Este número é único para cada contribuinte e não muda, mesmo no caso de perda do cartão. Trata-se de principais documentos para os campos econômicos e fiscal. Dada a sua importância, em 2016, a SRF estabeleceu por meio de normativas, que cidadãos, a partir da idade de 14 anos, deverão ter o número do CPF obrigatoriamente incluído na Declaração e Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF). Essa obrigatoriedade, a partir do ano de 2017, passou para 12 anos.

Muito embora sua posse não seja obrigatória, torna-se essencial para muitas atividades dos cidadãos. Operações financeiras, como abertura de contas em bancos, por exemplo, atividade bastante comum na vida atual, tornam obrigatória a apresentação do CPF, sempre acompanhado de outros documentos identificadores. Em grande parte de procedimentos econômicos e fiscais, para o exercício da cidadania, a apresentação do CPF é obrigatória.

O CPF é também considerado um documento regulador para o acesso e desfrute da cidadania, na arena econômica. Seu número está indexado a diversas atividades da vida econômica. A ausência do documento, o cancelamento do CPF por parte da SRF, por algum motivo Fiscal ou a inclusão do CPF em órgãos de controle de crédito, pode afastar ou dificultar a cidadania.

Dada a sua importância, recentemente, o governo lançou o "e-CPF", documento eletrônico no formato de certificado digital, que garante a autenticidade e a integridade na comunicação entre as pessoas físicas e a Secretaria da Receita Federal (SRF). Funciona exatamente como uma versão digital do CPF, sendo vinculado a este. O e-CPF serve, entre outras aplicações, para entregar declarações de renda e demais documentos eletrônicos com aposição de assinatura digital. Além disso, está sendo difundido seu uso na assinatura digital de contratos de câmbio e, futuramente, em outros contratos bancários.

O CPF é considerado o quarto documento, em uma lista, que todo cidadão precisa ter. Por conta do acesso a essa documentação, esse é um problema grave para a população carente — afirma a juíza Raquel Chrispino (2012), da Comissão para Erradicação do Sub-Registro de Nascimento, da Corregedoria Geral do Rio de Janeiro.

#### **5.1.4 Carteira Nacional de Habilitação - CNH**

Um quarto documento certificador a ser analisado é a Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Segundo o DENATRAN (2016), a CNH atesta que o cidadão brasileiro está apto a conduzir veículos. Seu porte ou posse é obrigatória para quem dirige. O modelo atual de CNH possui a fotografia da pessoa, o número da Carteira de Identidade (RG) e do Cadastro de Pessoa Física (CPF). Assim, a CNH pode ser utilizada, também, como documento para identificação em todo território nacional.

O Código de Trânsito Brasileiro divide a habilitação para dirigir em 5 (cinco) categorias: i) Categoria A - condutor de veículo motorizado de duas ou três rodas, com ou sem carro lateral (motos); ii) Categoria B - condutor de veículo motorizado não abrangido pela categoria A, com peso bruto total inferior a 3.500 quilos e lotação máxima de oito lugares, além do motorista (automóveis); iii) Categoria C - condutor de veículo motorizado usado para transporte de carga, com peso bruto superior a 3.500

quilos (como caminhões); iv) Categoria D - condutor de veículo motorizado utilizado para o transporte de passageiros, com lotação superior a oito lugares além do motorista (ônibus e vans, por exemplo) e; v) Categoria E - condutor de combinação de veículos em que a unidade conduzida se enquadre nas categorias B, C ou D e cuja unidade acoplada ou rebocada tenha peso bruto de 6 mil quilos ou mais; ou cuja lotação seja superior a oito lugares; ou, ainda, que seja enquadrado na categoria trailer.

Um aspecto importante a ser considerado sobre a CNH é que a sua primeira solicitação deve ser feita nas categorias, A, B ou AB. Neste último caso, a pessoa deve participar de dois cursos preparatórios. Assim, quem possui habilitação na categoria B pode mudá-la para C ou D; quem possui na categoria C, pode mudar para as categorias D ou E; e quem possui o documento na categoria D, pode obtê-lo na categoria E. Para solicitar a admissão nas categorias C, D ou E, o condutor deve estar habilitado há pelo menos um ano na categoria anterior exigida. Por exemplo: para obter a CNH na categoria C é necessário ter no mínimo um ano de habilitação na categoria B. Em cada estado, o órgão responsável pela emissão da CNH é o DETRAN.

Nesse contexto, estão aptos para solicitar a Carteira Nacional de Habilitação, nas categorias A e B, os brasileiros maiores de 18 anos, que saibam ler e escrever, que possuem documento de identidade e CPF. Após iniciado, o processo de solicitação deve estar concluído em um ano. Depois disso, é necessário dar início a um novo procedimento. O processo para tirar a Carteira Nacional de Habilitação deve ser feito somente pelo interessado, pois envolve exame médico e psicológico, aulas, provas teórica e prática.

Na medida em que o cidadão é aprovado nas avaliações, receberá, em cerca de cinco dias úteis, a permissão para dirigir. A CNH definitiva será expedida após um ano da emissão, se o condutor não tiver cometido infração de natureza grave ou gravíssima durante esse período. O motorista também não pode ter cometido infração de natureza média mais de uma vez.

Diante do exposto, a condução de veículos poderá ocorrer em diversas situações. O veículo tem se transformado em um símbolo atual da sociedade. Além da finalidade para a qual inicialmente foi criada – facilitar o deslocamento de pessoas - tornou-se um bem (uma propriedade) e virou um símbolo de status para uma

geração, alterando inclusive as condições de organização das cidades, criando novas profissões (motoristas), alterando, portanto, o espectro das arenas da cidadania, cujo documento de acesso a essas condições é a CNH.

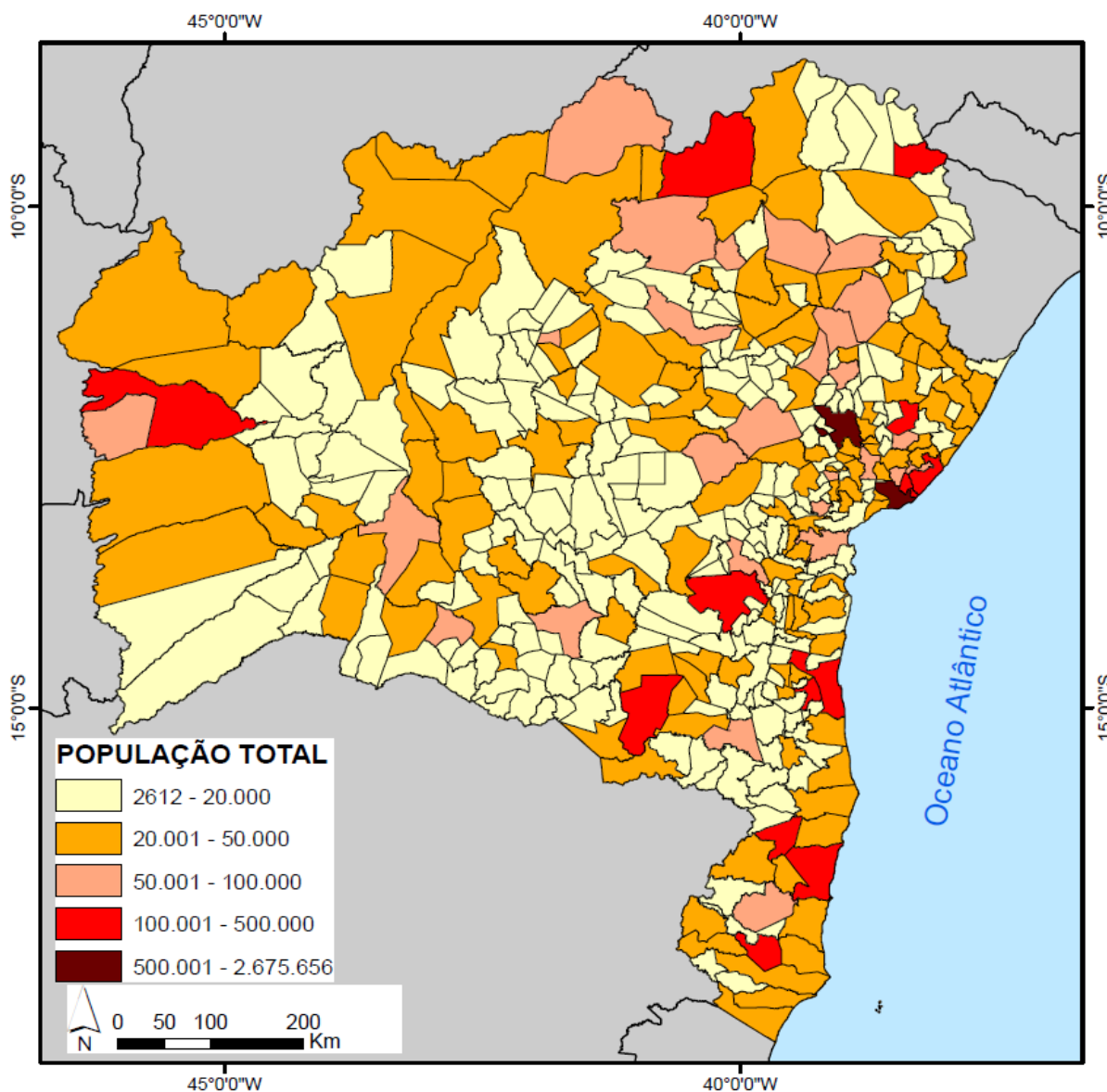
Ilustrando esses aspectos, Uzêda (2009) afirma que a rua, na concepção do urbanismo, ao menos do urbanismo progressista de Le Corbusier, é uma máquina de circular. Dessa maneira, a imagem projetada era de uma fábrica que deveria garantir, por meio de suas ferramentas, a circulação. Portanto, novas arenas da cidadania são criadas e controladas pelo Estado e novos documentos certificadores tornam-se necessários.

Assim, dada a importância desse conjunto de documentos, do Estado em prover a sociedade de instituições que sejam formuladoras de políticas públicas, capazes de garantir o acesso a esses documentos - os quais permitirão o acesso para a possibilidade de desfrute de uma cidadania mais plena - e as condições históricas de seletividade da cidadania no Brasil, torna-se necessário investigar se a infraestrutura disponibilizada pelo Estado, no caso específico o Estado da Bahia, objeto deste estudo, para o acesso da população a esse conjunto de documentos certificadores, para a cidadania.

## 5.2 A INFRAESTRUTURA DE OFERTA DE SERVIÇOS PARA A CIDADANIA DOS CORREIOS E DO ESTADO DA BAHIA

Segundo o Censo Demográfico 2010, a área territorial do estado da Bahia está dividida em 417 municípios e conta com uma população de 14.016.906, ocupando a 4<sup>o</sup> posição no Brasil (IBGE, 2010). Possui uma extensão territorial de 564.831 Km<sup>2</sup>, o que representa 6,6% do território brasileiro. Referente à participação econômica, o Estado da Bahia detém 4,3% do PIB brasileiro e 31,3% do PIB da região Nordeste, ocupando nacionalmente a sétima posição relativa entre os estados da federação, em tamanho do PIB. No Mapa 1, pode-se ver a distribuição populacional no território do Estado (IBGE, 2010).

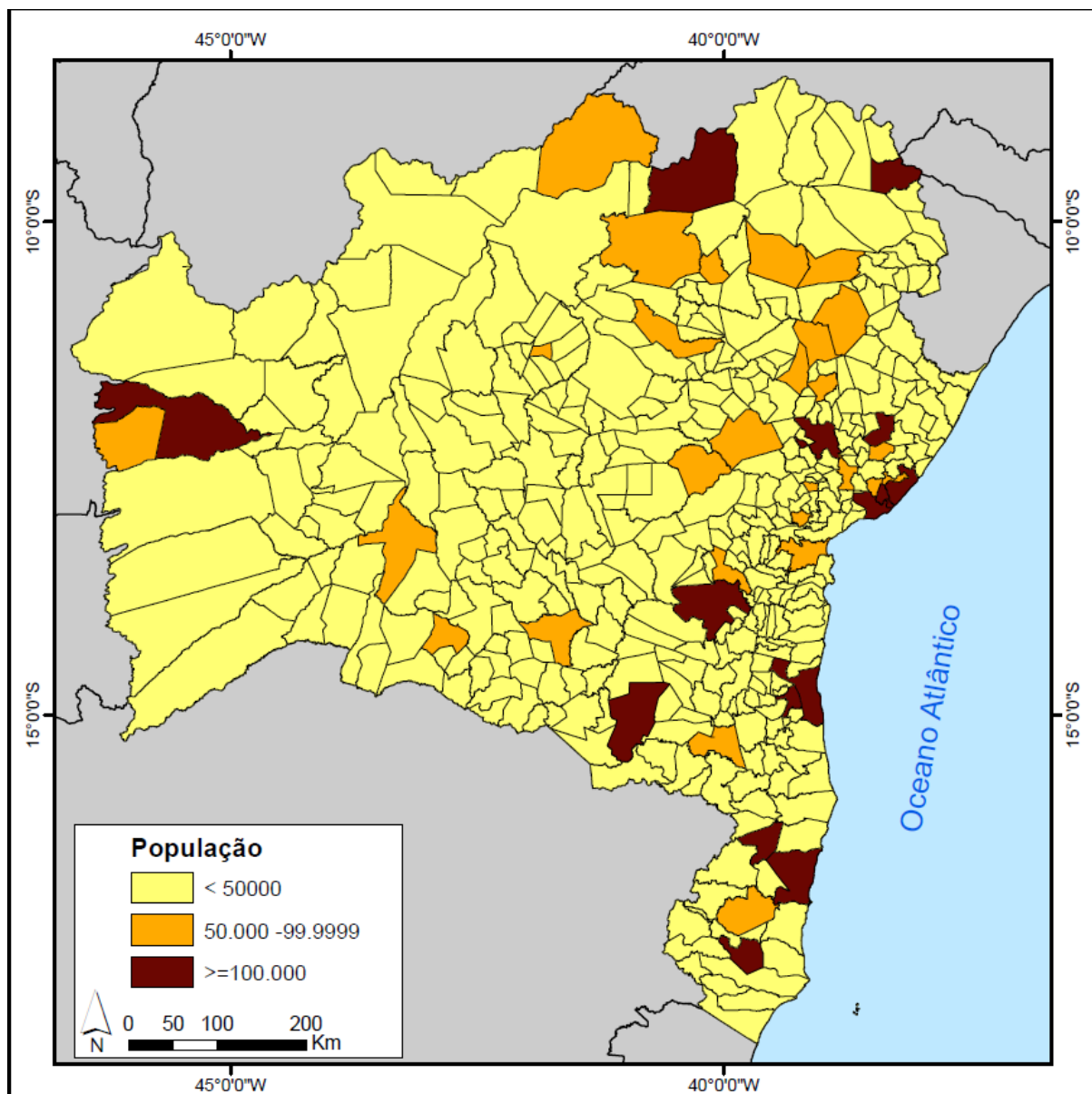
Mapa 1 - Bahia, População Residente nos Municípios, 2010



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Diante desse contexto, economicamente, geograficamente e populacionalmente, a Bahia configura-se como um Estado importante, tanto para a sua posição em âmbito nacional, quanto para sua posição na região nordeste, na qual ainda é considerada a economia mais importante. Neste contexto, cabem algumas considerações sobre o Estado, no tocante a distribuição de sua população pelos seus municípios. No Mapa 2, pode-se observar a distribuição total da população pelos municípios do Estado da Bahia, destacando que possui 374 dos 417 municípios (90%), com população inferior a 50.000 habitantes. Portanto, é um estado caracterizado em termos de distribuição populacional por pequenos municípios.

Mapa 2 - Bahia, População Residente nos Municípios - Menor que 5.000, até 50.000 e Acima de 100.000 Habitantes, 2010



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Complementarmente, o Mapa 2 ainda demonstra espacialmente que 41 dos municípios (10%) apresentam uma população superior a 50.001 habitantes e que apenas 13 municípios (3%) possuem acima de 100.001 habitantes. Cabe ainda ressaltar, que apenas 2 municípios possuem população superior a 500.000 habitantes, sendo eles Salvador e Feira de Santana.

Quando se observa a distribuição dos municípios acima de 50.001 habitantes, percebe-se que estão localizados em maior concentração nas áreas centro e norte do

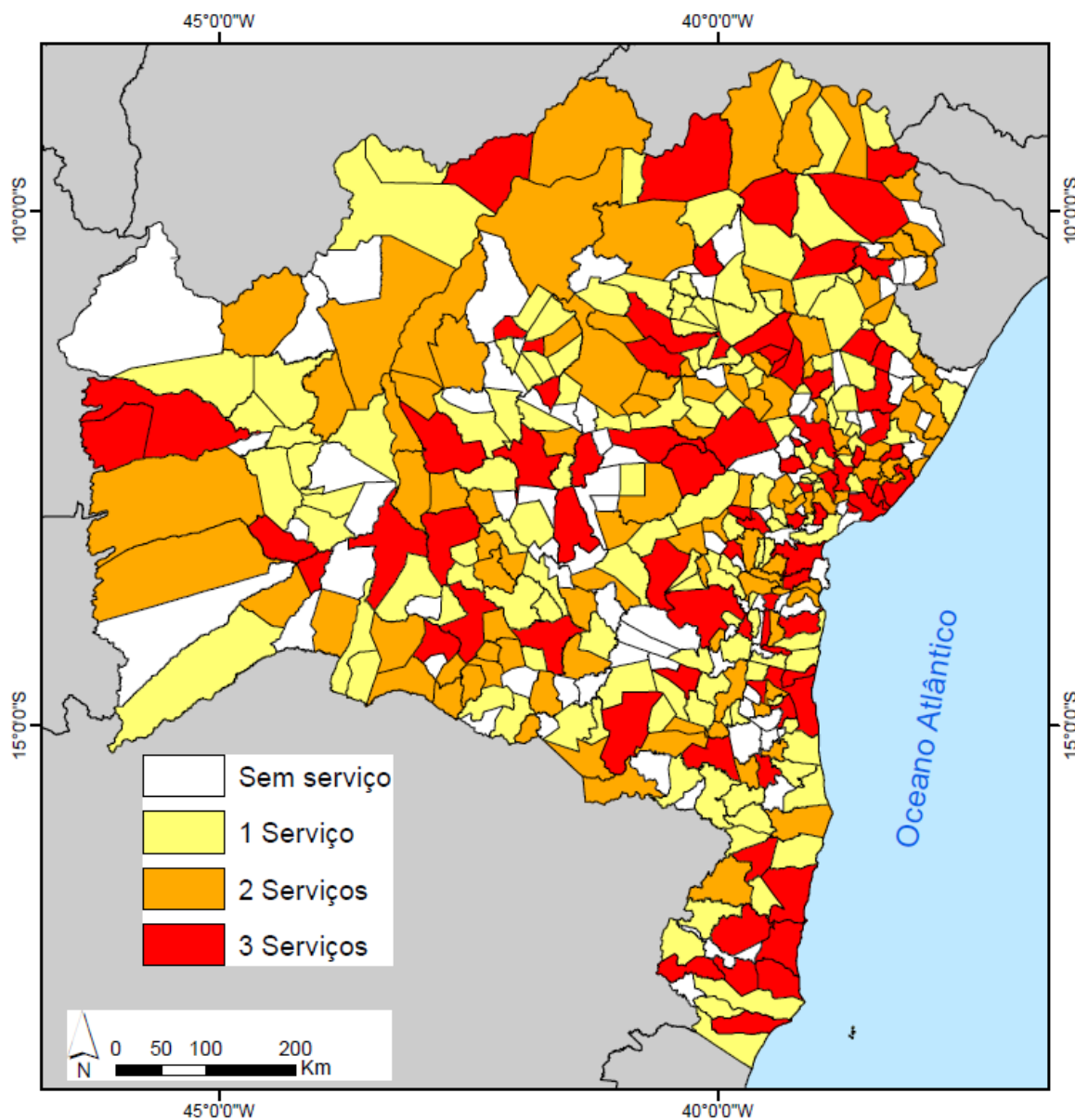
estado, enquanto aqueles situados acima de 100.001 habitantes estão mais na faixa litorânea.

Nesse sentido, tendo reconhecida a importância do estado da Bahia, no cenário nacional e para a região Nordeste, a distribuição geográfica de sua população e dada à importância já demonstrada dos documentos certificadores (RCN, CI e CNH) para acesso à cidadania, torna-se fundamental passar a analisar a infraestrutura de oferta desses serviços elementares (certificadores) para a cidadania, distribuída por município no estado da Bahia, visando obter uma melhor compreensão do tratamento dispensado por este aos seus cidadãos.

### **5.2.1 A Oferta de Serviços para Documentos Certificadores de Acesso a Cidadania no Estado da Bahia**

Diante da caracterização populacional do estado da Bahia, pretende-se agora analisar a infraestrutura de acesso aos serviços certificadores para a cidadania, disponibilizado pelo Estado. Quando se fala na infraestrutura de acesso, conforme o Mapa 3, pode-se verificar que para 91 (22%) dos 417 municípios não são ofertados nenhum dos 3 documentos certificadores (RCN, CI e CNH) que estão sendo analisados. Ainda, dentre aqueles municípios que possuem a oferta dos serviços, para 35% (141/417) apenas um serviço é ofertado, com dois serviços são 24% (102/417) e com três serviços apenas 19% (83/417).

Mapa 3 - Bahia, Distribuição Espacial por Município da Oferta de Serviços para Aquisição de Documentos Certificadores no Estado da Bahia, 2010



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

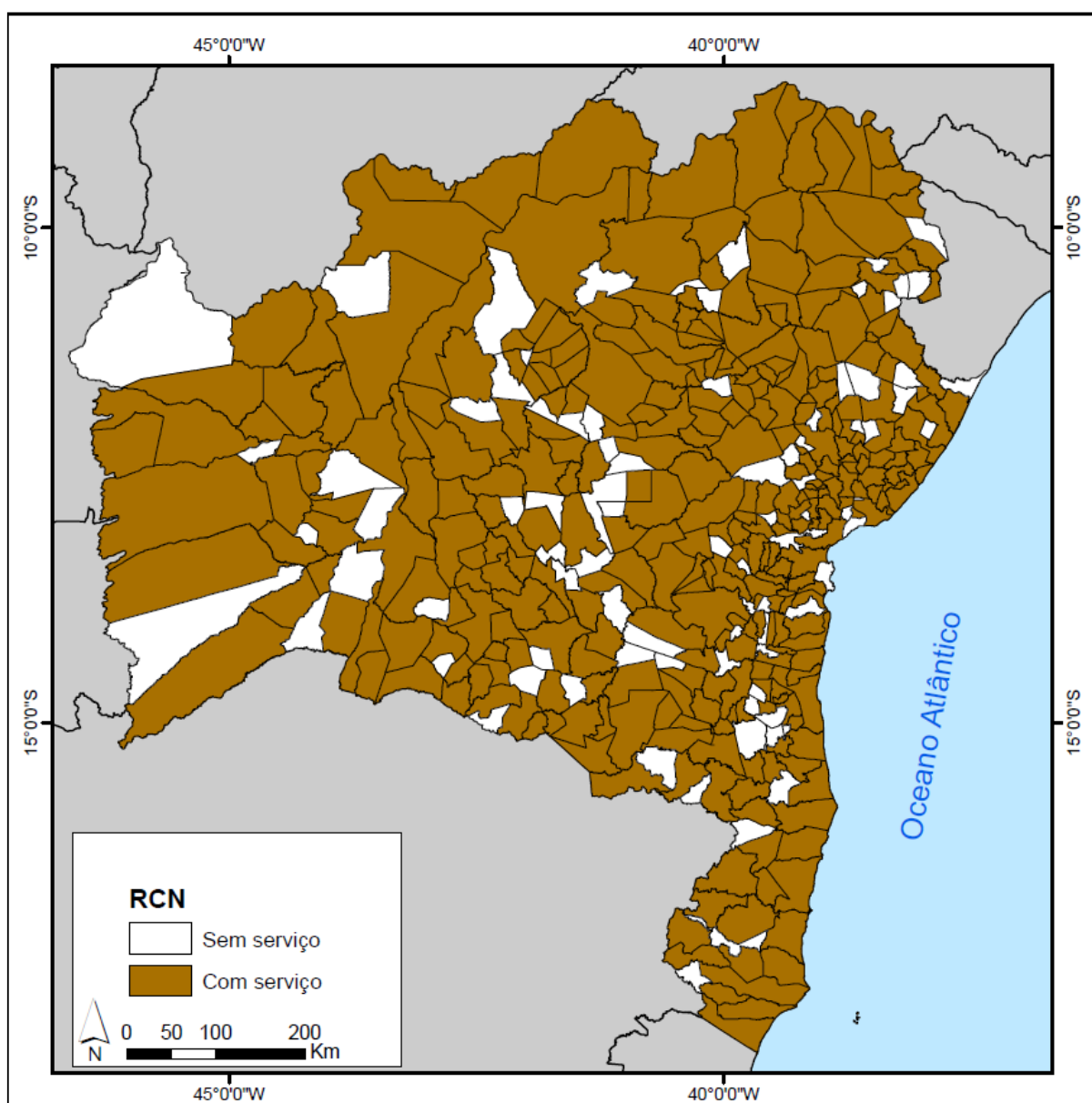
Quando se analisa a população atendida com os três serviços, são contemplados 58%, ou seja, (8.168.424/14.016.906) de habitantes. Por outro lado, 8% (1.083.977/14.016.906) de habitantes não possuem nenhuma forma de acesso aos serviços em seus municípios. Visando entender melhor a distribuição da infraestrutura para acesso aos serviços, será realizada uma análise individual, para cada um dos documentos.



### 5.2.2 Serviços Para Registro Civil de Nascimento - RCN

Conforme já visto anteriormente esse documento de caráter universalizante é considerado como o documento de acesso inicial para a cidadania. Retomando a observação de Caltram (2010), sem ele o indivíduo não pode estar inserido na sociedade em que vive, pois, trata de direito indivisível pertencente a titulares indetermináveis a todos os indivíduos indistintamente. No Mapa 4, é possível visualizar a distribuição espacial da oferta desse serviço, no Estado da Bahia.

Mapa 4 - Bahia, Oferta do Serviço de RCN, 2016



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Sobre a oferta de serviço de RCN, em 21% (88/417) dos municípios não são ofertados em suas sedes municipais. Diante dessa realidade, o serviço não é ofertado para 15% (2.081.278/14.016.906) de habitantes.

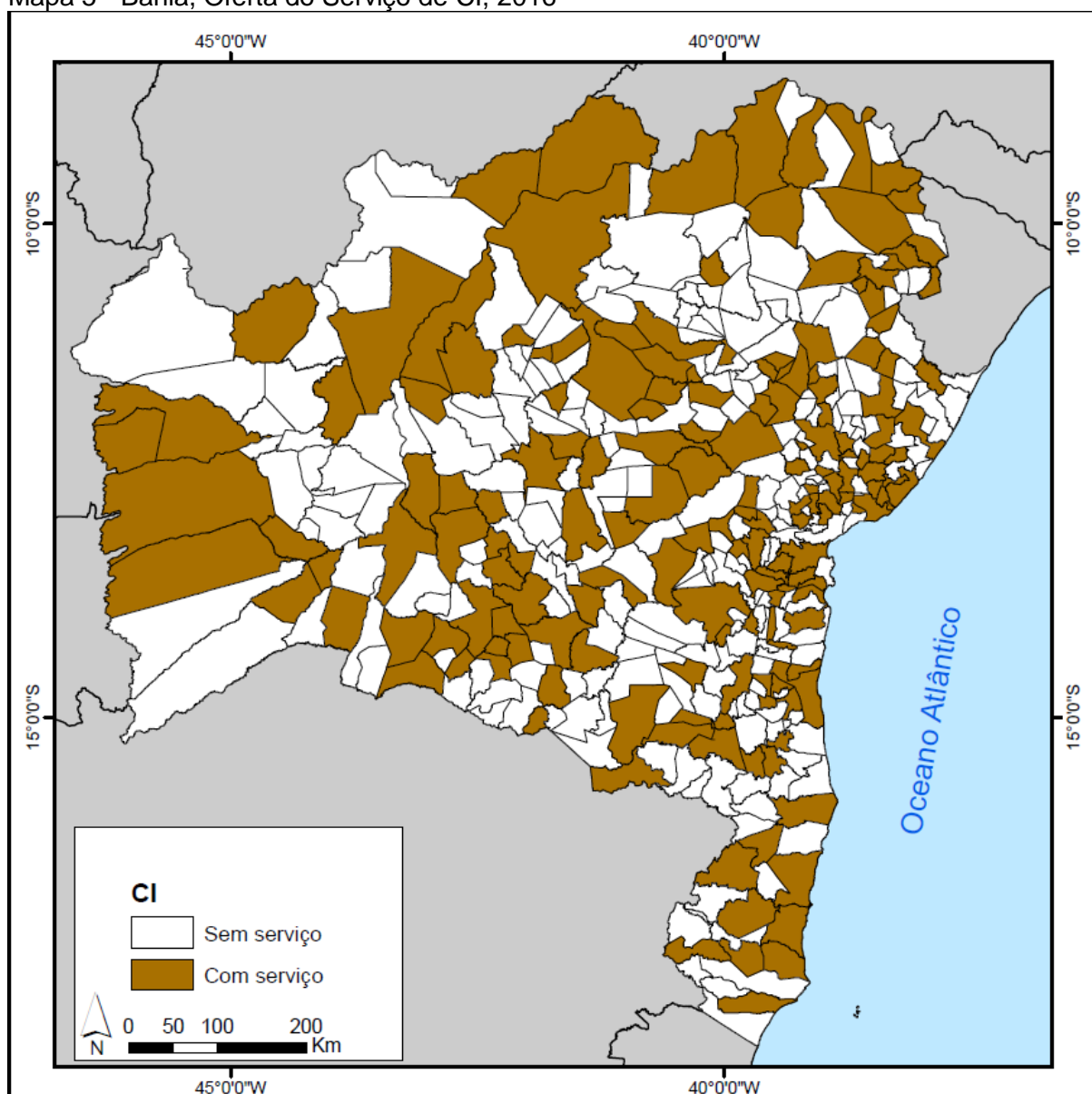
Nesse contexto, mesmo se tratando do serviço mais elementar para o acesso a cidadania, é possível constatar que um número relativamente alto de municípios baianos oitenta e oito (88) e dois milhões de habitantes não possuem acesso regular, em seus municípios. Muito embora a carência esteja presente em todo o estado, pode-se verificar que as regiões Oeste e Central do Estado, caracterizadas por pequenos municípios e maiores distâncias geográficas, aparecem com o maior número de municípios sem a oferta dos serviços.

### **5.2.3 Serviços Para Carteira de Identidade - CI**

Como já visto anteriormente, a CI se constitui como um documento, cujo conjunto de características delimitadas legalmente, torna a pessoa um indivíduo único, diferenciando-o dos demais na sociedade. No Brasil, a Identificação Oficial (civil e criminal) é exercida pelos Órgãos de Identificação, vinculados às Secretarias de Segurança Pública, na sua maioria, no quadro da Polícia Civil, coordenado pelo Instituto Nacional de Identificação (INI), e descentralizada para os Estados, por meios de convênios.

Assim, cabe as Secretarias dos Estados efetuarem a operacionalização, disponibilizando a infraestrutura necessária para o acesso da população aos serviços. No Mapa 5, é possível se verificar em quais municípios do estado da Bahia está disponível essa infraestrutura de prestação de serviços.

Mapa 5 - Bahia, Oferta do Serviço de CI, 2016



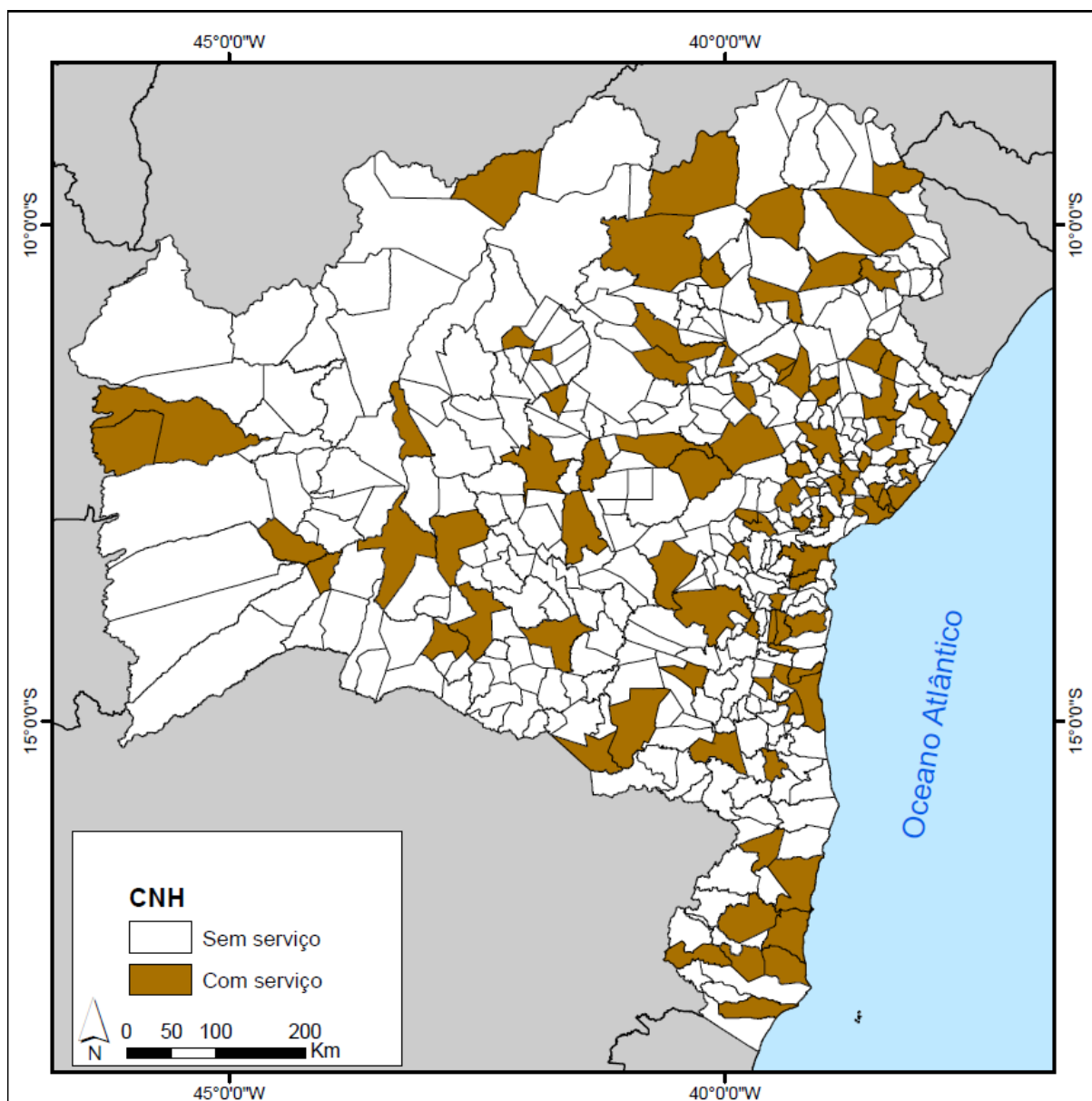
Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

De acordo com os dados obtidos junto a SSP-BA, para o serviço de CI no estado da Bahia, é possível verificar que 59% (244/417) não possuem acesso. Relativo à população, para 28%, ou seja, quase cinco milhões de pessoas (4.913.829/14.016.906), o serviço não é ofertado em seus municípios. As regiões Norte e Noroeste do estado apresentam as maiores lacunas na oferta desse serviço.

### 5.2.4 Serviços Para Carteira Nacional de Habilitação - CNH

A CNH, segundo o DENATRAN (2015), atesta que o cidadão brasileiro está apto a conduzir veículos. Seu porte ou posse é obrigatória para quem dirige. Esse documento, além de permitir a condução de um bem (veículo automotor), serve como instrumento de trabalho para quem exerce a profissão de motorista e também como documento de identidade. Pela espacialização das informações é possível verificar, no Mapa 6, os municípios do Estado da Bahia que contemplam a oferta regular desse serviço.

Mapa 6 - Bahia, Oferta do Serviço de CNH, 2016



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Referente à oferta do serviço de CNH, o qual para 79% dos municípios (328/417) não é prestado, perfazendo um percentual de 49% (4.708.164/9.597.387) da população que não é atendida. As regiões Oeste, Noroeste e Sudeste do Estado apresentam as maiores lacunas. Nesse item específico, dadas as condições legais de acesso, foi considerada a população acima de 18 anos de idade, que legalmente está autorizada para condução de veículos, seja no exercício profissional ou na condução de um bem de sua propriedade ou de outrem.

### 5.2.5 Serviços Para Cadastro de Identificação de Pessoas Física - CPF

O CPF é o documento que consolida o registro de um cidadão junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF, 2016) (regulado atualmente pela Instrução Normativa RFB Nº 1548, de 13 de fevereiro de 2015, publicado (a) no *Diário Oficial da União* de 19/02/2015, seção 1, p. 10 e Instrução Normativa RFB nº 1610, de 21 de janeiro de 2016, complementar, nas quais constam que devem estar registrados todos os contribuintes (pessoas físicas brasileiras ou estrangeiras com negócios no Brasil)) – definem-se algumas características específicas. Por exemplo, da Obrigatoriedade de Inscrição - Art. 3º - Estão obrigadas a inscrever-se no CPF as pessoas físicas:

I - Residentes no Brasil que integrem o polo passivo de relação tributária principal ou acessória, seja na condição de contribuinte ou responsável, bem como, os respectivos representantes legais, nos termos da legislação tributária da União, estados, Distrito Federal ou municípios;

II - Residentes no Brasil ou no exterior que:

- a) praticarem operações imobiliárias de quaisquer espécies no Brasil;
- b) possuírem, no Brasil, contas bancárias, de poupança ou de investimentos;
- c) operarem no mercado financeiro ou de capitais no Brasil, inclusive em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhados; ou
- d) possuírem, no Brasil, bens e direitos sujeitos a registro público ou cadastro específico, incluídos imóveis, veículos, embarcações, aeronaves, instrumentos financeiros e participações societárias ou no mercado de capitais;

III - Com 12 (doze) anos ou mais que constem como dependentes em Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF); (Redação dada pelo (a) Instrução Normativa RFB nº 1610, de 21 de janeiro de 2016). (SRF, 2016).

Portanto, o CPF tem a finalidade de indexar as informações fornecidas pelo próprio contribuinte e por outros sistemas da Receita Federal. Tratando-se do principal documento para os campos econômico e fiscal. Para proceder as operações de inscrição, alteração de dados e regularização da situação cadastral desse documento,

a Receita Federal celebrou convênios com algumas instituições públicas federais como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, os Correios e outros. Em algumas delas esse serviço é gratuito e em outras é cobrada uma tarifa do cidadão (como é o caso dos Correios).

Além desses órgãos federais, os serviços de inscrição e alteração de endereço no CPF podem ser realizados gratuitamente nas entidades públicas conveniadas. No Estado da Bahia, são consideradas entidades públicas conveniadas as unidades de atendimento ao cidadão, Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), do governo do Estado da Bahia/Secretaria de Estado da Cidadania e Justiça e Ponto Cidadão.

Na análise do CPF não foi possível seguir a mesma lógica dos demais documentos, tendo em vista as questões de sigilo e segurança das informações que envolvem esse documento, impostas pela SRF, que não permitiu o acesso aos dados de emissão e documentos válidos, por município do Estado da Bahia. Assim, foram analisadas apenas as movimentações feitas nos CPFs emitidos ou alterados, nos Correios. O intuito principal é analisar as movimentações ocorridas e a cobertura geográfica do acesso aos serviços pelos cidadãos, caracterizando se essa situação pode ser vista como mais favorável ou não ao cidadão.

A verificação contemplou a emissão de CPF pelos Correios no Brasil e no estado da Bahia. Na Tabela 1, é possível verificar a movimentação de CPF (atualizações e emissões) realizadas pelos Correios nos 27 estados da federação, entre os anos de 2010 e 2015, último ano disponibilizado pelos Correios.

Tabela 1 - Emissão de CPF pelos Correios no Brasil entre os anos de 2010 e 2015

EMIÇÃO DE CPF PELOS CORREIOS										
ESTADO	POP	ANO						TOTAL	%TOTAL	%POP TOTAL
		2010	2011	2012	2013	2014	2015			
AL	3.120.494	64.868	116.307	141.113	138.238	174.851	123.828	759.205	1,64%	24,33%
AM	3.483.985	83.681	165.686	168.350	155.901	132.507	132.302	838.427	1,83%	24,07%
BA	14.016.906	443.845	411.809	459.699	428.741	558.353	491.481	2.793.928	7,35%	19,93%
BSB	2.570.160	120.106	140.242	156.216	142.334	137.971	113.472	810.341	1,35%	31,53%
CE	8.452.381	202.972	332.018	489.332	379.735	349.291	307.996	2.061.344	4,43%	24,39%
ES	3.514.952	101.572	170.757	173.169	170.915	218.538	193.908	1.028.859	1,84%	29,27%
GO	6.003.788	85.813	147.634	148.201	151.923	141.683	136.098	811.352	3,15%	13,51%
MA	6.574.789	124.964	157.771	168.515	143.520	155.326	140.530	890.626	3,45%	13,55%
MG	19.597.330	497.671	837.818	813.883	784.733	1.317.497	1.005.538	5.257.140	10,27%	26,83%
MS	2.449.024	68.653	101.773	113.206	111.961	128.196	123.401	647.190	1,28%	26,43%
MT	3.035.122	83.944	142.408	250.516	153.195	154.835	142.813	927.711	1,59%	30,57%
RO	1.562.409	51.879	85.512	85.991	81.136	85.681	99.511	489.710	0,82%	31,34%
PA	7.581.051	220.081	329.712	370.957	348.021	454.880	462.008	2.185.659	3,97%	28,83%
PB	3.766.528	66.309	106.430	122.909	138.265	150.922	132.380	717.215	1,97%	19,04%
PE	8.796.448	194.648	341.734	353.942	305.465	338.043	335.390	1.869.222	4,61%	21,25%
PI	3.118.360	80.722	132.020	159.887	148.746	147.296	146.276	814.947	1,63%	26,13%
PR	10.444.526	239.318	374.280	397.364	460.875	502.421	501.977	2.476.235	5,48%	23,71%
RJ	15.989.929	408.177	710.880	706.970	677.765	647.212	576.708	3.727.712	8,38%	23,31%
RN	3.168.027	59.306	87.976	98.220	119.867	140.754	123.078	629.201	1,66%	19,86%
RS	10.693.929	226.541	375.665	365.015	361.755	380.501	387.416	2.096.893	5,61%	19,61%
SC	6.248.436	129.992	216.563	222.126	238.317	291.730	271.752	1.370.480	3,28%	21,93%
SE	2.068.017	50.341	91.477	90.410	87.313	96.653	92.809	509.003	1,08%	24,61%
SP	41.262.199	1.040.848	1.747.086	1.768.615	1.859.864	1.767.277	1.771.628	9.955.318	21,63%	24,13%
AP	669.526	26.220	40.138	45.450	40.027	38.594	36.238	226.667	0,35%	33,85%
ACR	733.559	17.019	47.760	47.464	58.279	56.796	50.883	278.201	0,38%	37,92%
TO	1.383.445	35.815	51.662	64.894	76.966	72.772	70.886	372.995	0,73%	26,96%
RR	450.479	12.330	30.882	35.340	24.844	23.112	23.218	149.726	0,24%	33,24%
<b>TOTAIS</b>	<b>190.755.799</b>	<b>4.737.635</b>	<b>7.494.000</b>	<b>8.017.754</b>	<b>7.788.701</b>	<b>8.663.692</b>	<b>7.993.525</b>	<b>44.695.307</b>	<b>100,00%</b>	<b>23,43%</b>

Fonte: SARC Correios (2016).

Conforme esta Tabela 1, no Brasil, para uma população total de 190.755.799, apontada pelo Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), foram atendidos pelos Correios, cerca de 23% da população. Quando considerada apenas a população acima de 12 anos, levando-se em conta que a obrigatoriedade da posse desse documento, para inclusão de dependentes na declaração de Imposto de Renda, tem-se uma população aproximada de 144.821.802. Nessa faixa o atendimento pelos Correios passaria para 31%.

Seguindo a lógica de análise da população total, quando se passa a analisar as regiões do Brasil, verifica-se que de forma relativa, as regiões Norte (28%) e Sudeste (25%), são as que percentualmente tiveram maior procura pela emissão do

documento, ver Tabela 2. Na região Norte do Brasil pode-se explicar devido as carências mais latentes de oferta de atendimento (oferta dos serviços), sendo os Correios, em alguns municípios, a única alternativa. A região Sudeste do Brasil, por sua vez, é caracterizada por um maior número de emissões nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cuja realidade espelha a disponibilidade de um grande número de agências dos Correios, que irrigam os grandes municípios e presença em todos os pequenos municípios, principalmente nas cidades mais longínquas do estado de Minas Gerais.

Tabela 2 - Emissão de CPF por Região do Brasil pelos Correios entre 2010 e 2015, e sua relação com a População Total

REGIÃO	CPF CORREIOS	POPULAÇÃO	% ATENDIDO
<b>NORTE</b>	4.168.390	14.481.009	28,79%
<b>NORDESTE</b>	11.044.691	53.081.950	20,81%
<b>CENTRO OESTE</b>	3.569.589	15.441.539	23,12%
<b>SUDESTE</b>	19.969.029	80.364.410	24,85%
<b>SUL</b>	5.943.608	27.386.891	21,70%
<b>TOTAL</b>	<b>44.695.307</b>	<b>190.755.799</b>	<b>23,43%</b>

Fonte: SARC Correios (2016) e IBGE (2010).

Diante da realidade expressa pela Tabela 2, uma estratégia utilizada pelos Correios para alcançar a população, é o desenvolvimento de projetos junto às comunidades e Escolas urbanas e rurais, geralmente realizados pela área de filatelia da empresa, responsável pelo lançamento de novos selos e integração do programa Correios na Escola, cujo objetivo é acessar as comunidades escolares mais carentes de infraestrutura (alunos e familiares) envolvidas.

Na Bahia, os Correios estão presentes em todos os 417 municípios, sendo que em alguns destes, como é o caso de Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna, Barreiras, Luiz Eduardo Magalhães e outros, contam com mais de um ponto de atendimento. Pela Tabela 3, é possível observar que no Estado da Bahia, para uma população total de 14.016.906 apontada pelo Censo demográfico do IBGE (2010), cerca de 20% da população baiana total, entre os anos de 2010 e 2015, foram atendidas pelos Correios nas emissões de CPF. Quando se leva em conta a



população acima de 12 anos, tem-se uma população aproximada de 10.426.812. Nessa faixa o atendimento passaria para 26,80% da população.

Tabela 3 - Comportamento da Emissão de CPF pelos Correios, no Estado da Bahia de 2010 a 2015

<b>EMIÇÃO DE CPF NO ESTADO DA BAHIA</b>						
<b>ANO</b>						
<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>TOTAL</b>
443.845	411.809	459.699	428.741	558.353	491.481	2.793.928

Fonte: SARC Correios (2016).

Na Tabela 3, foi possível conhecer as emissões totais de CPF em cada ano analisado, no estado da Bahia. No anexo I, constam esses números totais de emissões de CPF por município baiano, entre os anos de 2010 e 2015. Já na Tabela 4, podem ser contemplados os dez municípios do estado da Bahia, que registram os maiores e os menores percentuais de emissão de CPF, quando se leva em conta a população maior de 12 anos, do ano de 2010 a 2015.

Os dez municípios com maior percentual de atendimento (serviços com CPF) alcançaram entre 47% e 62% da população acima de 12 anos e aqueles com menor percentual variaram entre 10% e 19%. Quando observada a prestação dos demais serviços (RCN, CI e CNH), apenas em 1 município há a oferta de 2 serviços (RCN e CI) e 3 municípios ofertam apenas 1 (RCN). Todos os demais não são contemplados com a oferta de nenhum serviço. Mesmo com a variação dos percentuais de emissão percebe-se o acesso ao serviço pela população.

Tabela 4 - Municípios com Maior e Menor % de Emissão de CPF pelos Correios que também não possuem oferta de nenhum dos serviços analisados

Municípios com maior percentual de atendimento					Municípios com menor percentual de atendimento				
MUNICÍPIOS	POP-TOT	POP-12	CPF	%	MUNICÍPIOS	POP-TOT	POP-12	CPF	%
Ipecaetá	15.331	11.382	7.054	62%	Floresta Azul	10.660	7.902	1.466	19%
Ribeirão do Largo	8.602	6.052	3.456	57%	Itaguaçu da Bahia	13.209	9.123	1.668	18%
Candeal	8.895	6.649	3.567	54%	Presidente Dutra	13.750	10.224	1.757	17%
Aiquara	4.602	3.435	1.784	52%	Sítio do Mato	12.050	8.121	1.360	17%
Candiba	13.210	10.279	5.294	52%	Caraíbas	10.222	7.804	1.223	16%
Pirai do Norte	9.799	6.848	3.467	51%	Novo Triunfo	15.051	10.918	1.609	15%
Andorinha	14.414	10.764	5.422	50%	Gongogi	8.357	6.135	868	14%
Cardeal da Silva	8.899	5.985	2.907	49%	Abaíra	8.316	6.739	937	14%
Jaborandi	8.973	6.822	3.212	47%	Mascote	14.640	10.120	1.299	13%
Almadina	6.357	4.742	2.225	47%	Cairu	15.374	11.053	1.081	10%

Fonte: IBGE (2010) SARC Correios (2016).

Mesmo diante da impossibilidade de analisar o percentual da população que já tem a posse desse documento, cabe ressaltar que a regularidade da oferta do serviço pelos Correios pode favorecer em muito os cidadãos que desejam solicitar, alterar ou regularizar esse documento, estando aptos para o acesso às demais arenas da cidadania de Marshall, T. (1967).

Diante da realidade Brasil apresentada, da oferta do serviço pelos Correios, tem-se um caso de sucesso que pode ser analisado e copiado seu modelo de execução para outros documentos certificadores, realizando as devidas adaptações necessárias.

A seguir serão analisados alguns índices de crescimento e desenvolvimento, visando relacionar com a oferta dos serviços certificadores da cidadania. Serão contemplados na análise o IDHM, o PIB e o limiar de oferta para esses serviços.

### 5.3 OFERTA DE SERVIÇOS E SUA RELAÇÃO COM O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH

Segundo 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.

Segundo PNUD (2013), criado por Mahbub UI Haq, economista paquistanês, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange, nem esgota todos os aspectos do processo de desenvolvimento. Essa visão de desenvolvimento humano nasceu definida como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. É uma maneira parametrizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. O IDH vai de 0 (zero – para nenhum desenvolvimento humano) a 1 (um – para desenvolvimento humano total). Sob essa perspectiva, quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o país. Este índice é usado para apurar o desenvolvimento de países, estados, municípios, cidades e regiões.

O PNUD (2013) estabeleceu um sistema de *ranking* para classificar comparativamente as posições relativas de um conjunto de países, estados ou municípios, divididos em quatro quadrantes. De um lado estão aqueles situados entre os 25% de menor IDH, que representam um desenvolvimento humano baixo e considerados mais pobres. Logo acima desses estão os 25% que representam um desenvolvimento humano médio, considerados em processo de desenvolvimento. Após esse grupo estão os outros 25% formando um bloco com desenvolvimento humano alto e estão localizados entre aqueles com rápido processo de crescimento econômico, os emergentes. No topo do ranking estão os 25% com os melhores IDH, considerados com desenvolvimento humano muito alto, geralmente se encontram localizados entre os mais ricos e/ou desenvolvidos.

Embora apresente deficiências no sistema educacional, o IDH do Brasil, ainda assim, é considerado um país com alto desenvolvimento humano, pois vinha apresentando bons resultados econômicos e sociais. A expectativa de vida no Brasil, também tem aumentado, colaborando para a melhoria do índice nos últimos anos. No geral, o país havia obtido um índice de (0,589) em 1990 e de acordo com dados para 2013, o IDH do Brasil é (0,744) ocupando a 79º entre 187 países pesquisados. Porém,

com a crise que se instalou no país a partir de 2014, o Brasil encontra-se atualmente em sérias dificuldades, com altos índices de desemprego, quedas no consumo e endividamento das famílias. Esses fatores devem influenciar os indicadores para as próximas avaliações do IDH e IDHM.

Outro fator relevante constatado pelo IBGE (2013) é que o IDH no Brasil apresenta um certo desequilíbrio desse indicador quando são analisados algumas regiões e estados brasileiros. As regiões brasileiras, Sul com (0,752) e Sudeste com (0,750), apresentaram, em 2013, índices superiores ao obtido pelo Brasil, situando-se próximas aos índices obtidos por países como Cazaquistão (0,754) e Albânia (0,749), com as posições relativas no ranking de 69ª e 70ª, respectivamente. Outras regiões do Brasil apresentaram índices inferiores, como por exemplo, as regiões Nordeste (0,658) e Norte (0,687), aproximando-se de países como Paraguai (0,669), Egito (0,662) e Moldávia (0,660), situados na 111ª, 112ª e 113ª posições relativas no ranking já citado. Lembrando que tais países, utilizados na comparação, estão muito aquém dos índices obtidos por aqueles considerados desenvolvidos.

Diante desse cenário, o Atlas de Desenvolvimento Humano Brasil (ADHB) 2013, publicado pelo PNUD (2013) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), que utilizou como base os dados do Censo Demográfico de 2010, constatou que o estado da Bahia aparece na 22ª colocação no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ver Tabela 5.

Tabela 5 - Ranking do IDH segundo as Unidades da Federação, 2013

RANKING - BRASIL POR ESTADOS								
POSIÇÃO	ESTADO	IDH	POSIÇÃO	ESTADO	IDH	POSIÇÃO	ESTADO	IDH
1º	DISTRITO FEDERAL	0.824	10º	MATO GROSSO DO SUL	0.729	19º	PERNAMBUCO	0.673
2º	SÃO PAULO	0.783	11º	MATO GROSSO	0.725	20º	SERGIPE	0.665
3º	SANTA CATARINA	0.774	12º	AMAPÁ	0.708	21º	ACRE	0.663
4º	RIO DE JANEIRO	0.761	13º	RORAIMA	0.707	22º	BAHIA	0.660
5º	PARANÁ	0.749	14º	TOCANTINS	0.699	23º	PARAÍBA	0.658
6º	RIO GRANDE DO SUL	0.746	15º	RONDÔNIA	0.690	24º	PIAUÍ	0.646
7º	ESPÍRITO SANTO	0.740	16º	RIO GRANDE DO NORTE	0.684	25º	PARÁ	0.646
8º	GOIÁS	0.735	17º	CEARÁ	0.682	26º	MARANHÃO	0.639
9º	MINAS GERAIS	0.731	18º	AMAZONAS	0.674	27º	ALAGOAS	0.631

Fonte: PNUD (2013).

Apesar de ser considerado médio, o índice baiano melhorou 71% nos últimos 20 anos, superando a melhoria observada no país, que foi de 47,8%, passou de 0,386,

considerado um IDH muito baixo, em 1990, para 0,660, em 2013, considerando-se médio desenvolvimento. Mesmo com a melhoria, o estado da Bahia está bem abaixo da média nacional, que é de 0,744 (Alto Desenvolvimento). A única unidade da federação com IDHM considerado Muito Alto é o Distrito Federal: 0,824.

Seguindo a mesma metodologia do ADHB (2013), o IDHM é o índice utilizado para classificar os municípios. O maior IDHM do Estado da Bahia pertence ao município de Salvador, que apresenta um índice de 0,759 e ocupa a 383ª posição no ranking nacional, localizado na faixa de alto desenvolvimento. Na Tabela 6, estão os dez (10) municípios com os maiores IDHM do estado da Bahia (todos são contemplados com os três serviços analisados) e os dez (10) municípios com os menores IDHM (desses cinco (5) contam com apenas 1 serviço, dois (2) possuem dois serviços e três (3) não possuem nenhum dos serviços analisados).

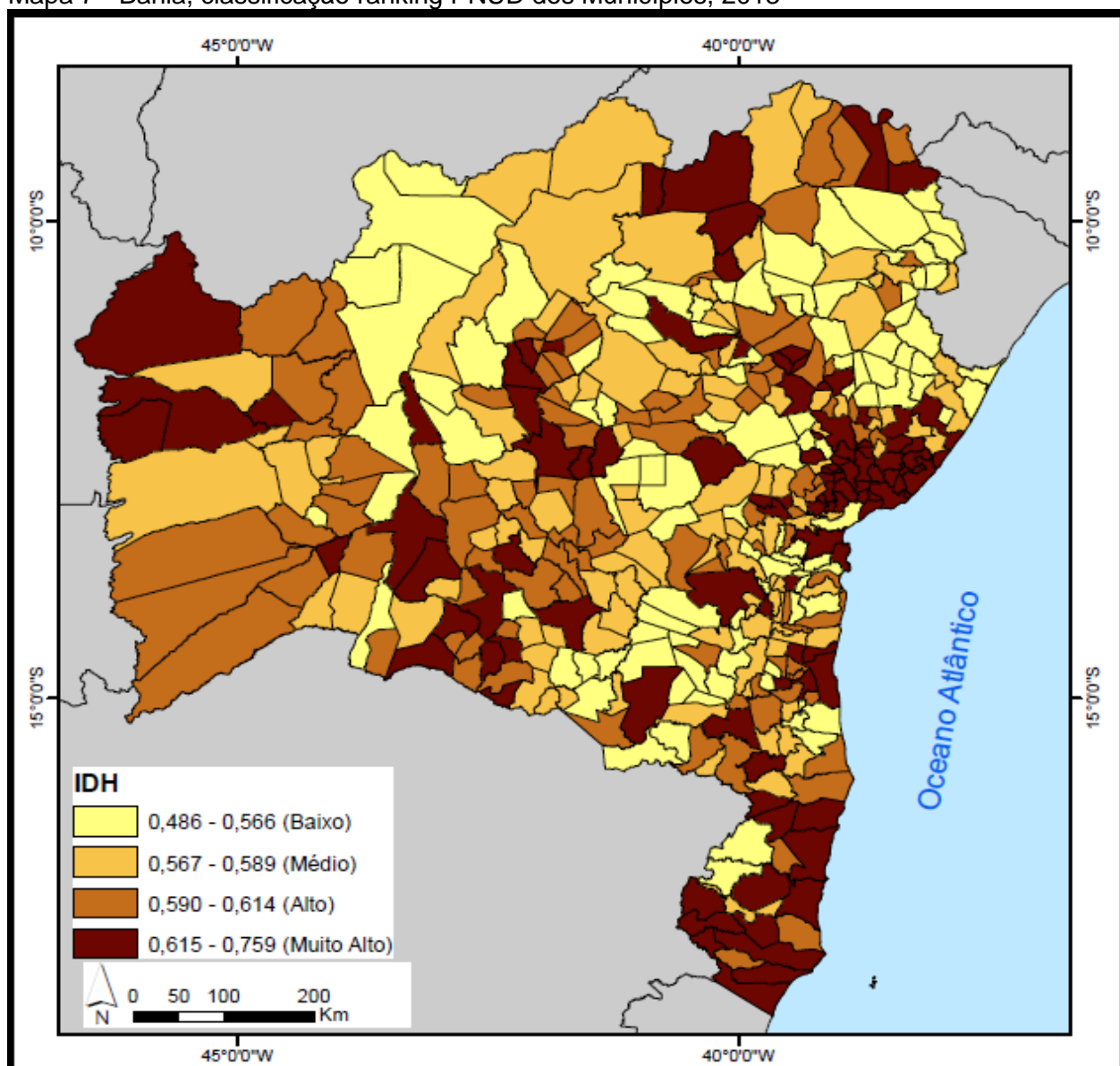
Tabela 6 - Municípios do Estado da Bahia classificados como os melhores e piores no ranking do IDHM, 2013

RANKING BAHIA					
DEZ MAIORES IDHM			DEZ MENORES IDHM		
POSIÇÃO	MUNICIPIO	IDHM	POSIÇÃO	MUNICIPIO	IDHM
1º	SALVADOR	0.759	1º	MACAJUBA	0.524
2º	LAURO DE FREITAS	0.754	2º	NOVA ITARANA	0.524
3º	BARREIRAS	0.721	3º	LAMARÃO	0.518
4º	L. EDUARDO MAGALHÃES	0.716	4º	UMBURANAS	0.515
5º	ITABUNA	0.712	5º	PEDRO ALEXANDRE	0.513
6º	FEIRA DE SANTANA	0.712	6º	RIBEIRA DO AMPARO	0.512
7º	MADRE DE DEUS	0.708	7º	IBIQUERA	0.511
8º	S. ANTÔNIO DE JESUS	0.700	8º	PILÃO ARCADE	0.506
9º	CRUZ DAS ALMAS	0.699	9º	MONTE SANTO	0.506
10º	CAMAÇARI	0.694	10º	ITAPICURU	0.486

Fonte: PNUD (2013).

Utilizando o ranking de classificação do PNUD (2013), no Mapa 7, são demonstrados os municípios do Estado da Bahia, com baixo, médio, alto e muito alto índice de desenvolvimento.

Mapa 7 - Bahia, classificação ranking PNUD dos Municípios, 2013



Fonte: PNUD (2013).

Verifica-se que o grupo de municípios com desenvolvimento muito alto está mais concentrado na região sul do estado e no Recôncavo baiano, enquanto que aqueles municípios considerados de baixo desenvolvimento estão localizados mais nas regiões norte e noroeste. Especula-se que essas localizações possam estar ligadas ao modelo de desenvolvimento inicial dessas regiões e, em consequência, à atração dos tipos de serviços prestados pelo Estado. Na Tabela 7, pode-se ter uma visão geral da distribuição da classificação comparada com os serviços prestados.

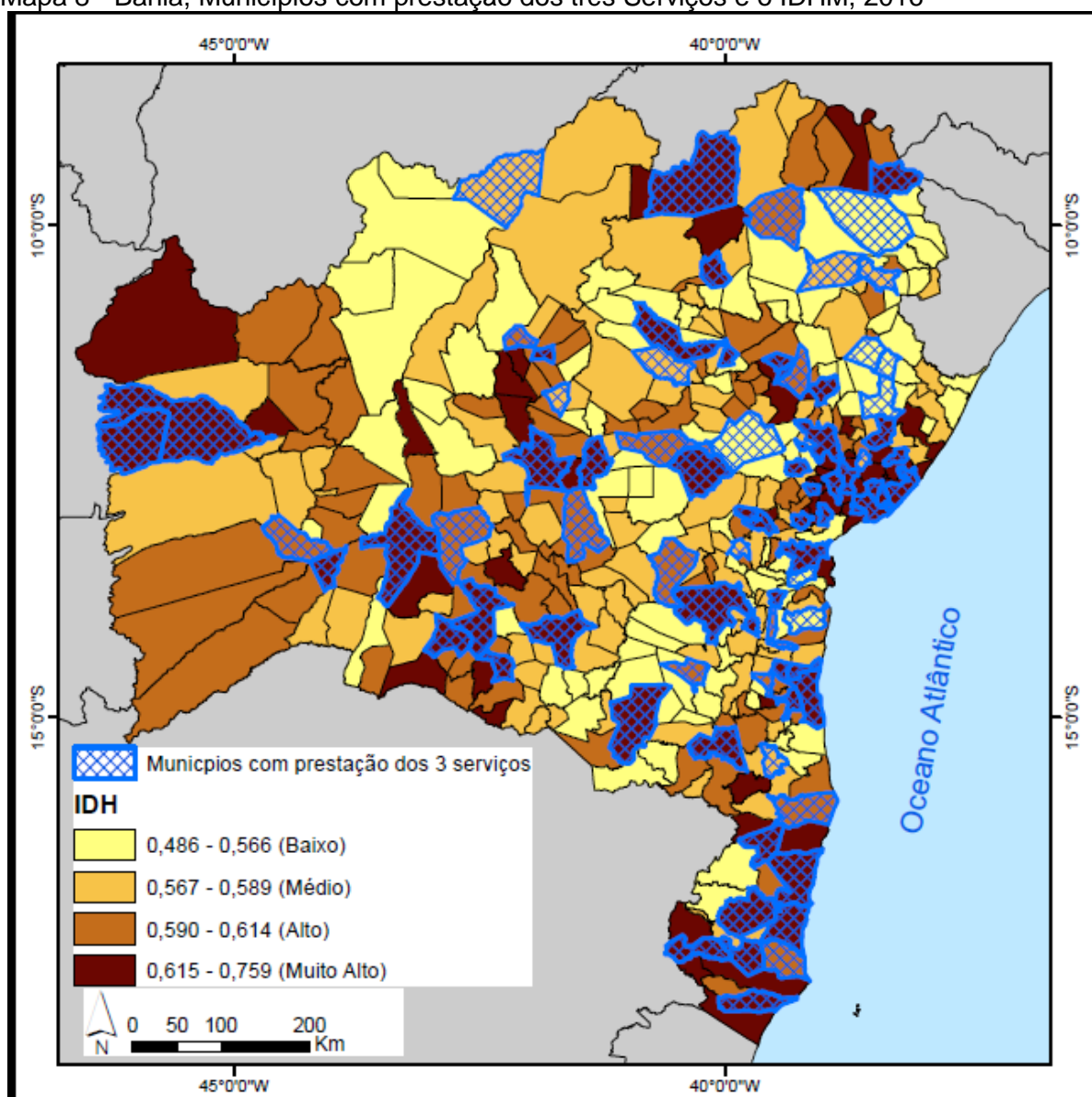
Tabela 7 - Quantidade de municípios em relação a classificação do IDH e os serviços prestados

CLASS E IDHM	Nº MUNICÍPIOS	SEM SERVIÇOS	%	1 SERVIÇO	%	2 SERVIÇOS	%	3 SERVIÇOS	%
<b>BAIXO</b>	<b>106</b>	<b>36</b>	34	<b>37</b>	35	<b>25</b>	24	<b>8</b>	8
<b>MEDIO</b>	<b>106</b>	<b>26</b>	25	<b>40</b>	38	<b>32</b>	30	<b>8</b>	8
<b>ALTO</b>	<b>102</b>	<b>19</b>	19	<b>43</b>	42	<b>26</b>	25	<b>14</b>	14
<b>MUITO ALTO</b>	<b>103</b>	<b>10</b>	10	<b>22</b>	21	<b>19</b>	18	<b>52</b>	50

Fonte: PNUD (2013).

Enquanto 52 (50%) dos municípios com desenvolvimento muito alto oferecem os 3 (três) serviços analisados para sua população, apenas 10 desses municípios não possuem a oferta de nenhum dos serviços. Por outro lado, 36 (34%) municípios com baixo desenvolvimento não oferecem nenhum serviço à população e apenas 8 oferecem os três serviços. Ao se observar a Tabela 7, verifica-se, também que todos os fatores da classificação do IDHM são declinantes quando se trata da oferta dos três serviços, excetuando-se aqueles considerados com muito alto desenvolvimento. É possível ver essa distribuição pelo Mapa 8.

Mapa 8 - Bahia, Municípios com prestação dos três Serviços e o IDHM, 2016



Fonte: PNUD (2013).

Assim, a informação, que pode ser visualizada agora espacialmente, quanto a distribuição dos municípios com a prestação de 3 serviços, ratificando-se o Recôncavo e a região Sul da Bahia, com a maior concentração de municípios com essa oferta, enquanto o Oeste, Noroeste e Norte possuem as maiores zonas de sombreamento para a oferta dos serviços.

A análise a seguir será realizada sobre a relação da oferta dos serviços e o PIB de cada município.



#### 5.4 SERVIÇOS E PRODUTO INTERNO BRUTO – PIB

Para Spínola (2009), o PIB representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos em uma determinada região (país), durante um determinado período. Trata-se de um dos indicadores mais utilizados em macroeconomia e tem o objetivo principal de mensurar a atividade econômica de uma região (país, estado ou município). Em sua contagem deve ser considerado apenas bens e serviços finais, excluindo da conta todos os bens de consumo intermediários.

Neste tópico, pretende-se verificar a relação entre a oferta dos serviços para a população e a participação dos municípios no PIB do Estado da Bahia, visando compreender se existe uma concentração dessa oferta em algumas localidades e quais as características, principalmente econômicas, possuem. Nesse contexto, foi possível observar que para o conjunto de municípios (91/417) que não são contemplados com nenhum serviço, o PIB Corrente total é de R\$ 6.576.877.810, que representa aproximadamente 4% do PIB corrente total, do Estado da Bahia em 2010. Ver anexo B.

Diante dessa realidade, mais de um milhão (8%) de habitantes não são atendidos. Também pode ser observado que os municípios desassistidos de serviços são pouco representativos economicamente. A desconcentração ou não atratividade econômica pode levar a não investimentos em estruturas de serviços à população. Por outro lado, para o conjunto de municípios (83/417) contemplados com os três tipos de serviços analisados, o PIB corrente total é de R\$ 108.251.818.045, que representa aproximadamente 70% do PIB corrente total do Estado da Bahia, ver anexo C.

As maiores carências de acesso aos documentos certificadores ou à própria cidadania estão localizadas em municípios com uma menor expressão ou com uma insignificante participação econômica. Essa realidade se demonstra preocupante, pois as áreas mais carentes são ao mesmo tempo as mais esquecidas ou desprovidas de um maior cuidado, por parte do estado, para com o acesso básico à cidadania.

Quando se compara o PIB com o IDHM, ver Tabela 8, obtém-se uma configuração interessante.

Tabela 8 - PIB dos Municípios selecionados, oferta de serviços e classificação IDHM, no Estado da Bahia, 2010

MUN	Pop-Total	%	PIB-Corrente	%	Serviços	IDHM Percentil
Salvador	2.675.656	19,09%	36.480.990.783,00	23,64%	3	4º
Feira de Santana	556.642	3,97%	7.470.441.255,00	4,84%	3	4º
Vitória da Conquista	306.866	2,19%	3.491.075.776,00	2,26%	3	4º
Camaçari	242.970	1,73%	13.328.182.010,00	8,64%	3	4º
Itabuna	204.667	1,46%	2.582.042.356,00	1,67%	3	4º
Juazeiro	197.965	1,41%	1.919.843.103,00	1,24%	3	4º
Ilhéus	184.236	1,31%	2.255.604.639,00	1,46%	3	4º
Lauro de Freitas	163.449	1,17%	3.153.526.974,00	2,04%	3	4º
Jequié	151.895	1,08%	1.670.176.140,00	1,08%	3	4º
Alagoinhas	141.949	1,01%	1.619.135.433,00	1,05%	3	4º
Teixeira de Freitas	138.341	0,99%	1.268.944.425,00	0,82%	3	4º
Barreiras	137.427	0,98%	1.855.742.316,00	1,20%	3	4º
Porto Seguro	126.929	0,91%	966.599.551,00	0,63%	3	4º
Simões Filho	118.047	0,84%	3.708.950.737,00	2,40%	3	4º
Paulo Afonso	108.396	0,77%	2.112.706.171,00	1,37%	3	4º
Eunápolis	100.196	0,71%	1.285.733.467,00	0,83%	3	4º
Santo Antônio de Jesus	90.985	0,65%	975.528.482,00	0,63%	3	4º
Valença	88.673	0,63%	632.839.946,00	0,41%	3	4º
Candeias	83.158	0,59%	4.197.941.761,00	2,72%	3	4º
Jacobina	79.247	0,57%	612.144.792,00	0,40%	3	4º
Guanambi	78.833	0,56%	583.375.608,00	0,38%	3	4º
Serrinha	76.762	0,55%	484.933.276,00	0,31%	3	4º
Senhor do Bonfim	74.419	0,53%	500.711.973,00	0,32%	3	4º
Itapetinga	68.273	0,49%	833.382.478,00	0,54%	3	4º
Campo Formoso	66.616	0,48%	409.928.504,00	0,27%	3	4º
Dias d'Ávila	66.440	0,47%	2.176.539.646,00	1,41%	2	4º
Irecê	66.181	0,47%	494.070.933,00	0,32%	3	4º
Casa Nova	64.940	0,46%	344.718.859,00	0,22%	2	1º
Brumado	64.602	0,46%	633.793.553,00	0,41%	3	4º
Bom Jesus da Lapa	63.480	0,45%	420.063.996,00	0,27%	3	4º
Itamaraju	63.069	0,45%	507.504.927,00	0,33%	3	4º
Conceição do Coité	62.040	0,44%	327.538.777,00	0,21%	3	3º
Itaberaba	61.631	0,44%	379.570.159,00	0,25%	3	4º
Luís Eduardo Magalhães	60.105	0,43%	2.084.902.073,00	1,35%	3	4º
Ipirá	59.343	0,42%	289.806.997,00	0,19%	3	4º

MUN	Pop-Total	%	PIB-Corrente	%	Serviços	IDHM Percentil
Cruz das Almas	58.606	0,42%	448.102.011,00	0,29%	3	4º
Santo Amaro	57.800	0,41%	381.982.269,00	0,25%	3	4º
<b>TOTAL</b>	<b>7.010.834</b>	<b>50,02%</b>	<b>102.889.076.156,00</b>	<b>66,66%</b>		

Fonte: IBGE (2010) e PNUD (2010).

Quando se procurou construir essa tabela, dois parâmetros serviram como guia: quantos municípios representam aproximadamente dois terços do PIB e qual o percentual de população habita esse conjunto de municípios. Seguindo essa lógica, foram encontrados 37 municípios que respondem por 2/3 (66,66%) do PIB corrente e atendem a 50,02% da população total do estado da Bahia. É importante ressaltar que entre esses municípios, apenas dois não estão contemplados com os três serviços analisados – Dias D’Ávila e Casa Nova. No caso desse primeiro município, a população para acessar o serviço de fornecimento da CNH, por exemplo, deve se deslocar para Camaçari, percorrendo uma distância de 27 km ou então dirigir-se a Salvador, enfrentando uma distância ainda maior de 57 km. No caso do segundo, uma distância de 140 Km até Remanso, município mais próximo, em uma viagem com a duração de duas horas aproximadamente.

Quando se observa o IDHM, todo esse conjunto de municípios é classificado pelo ranking com um nível muito alto de desenvolvimento. A exceção reside apenas em Casa Nova (considerado pelo ranking com baixo desenvolvimento) e Conceição do Coité (considerado com alto desenvolvimento). Em uma análise mais geral, pode-se verificar que as maiores lacunas de oferta dos serviços estão localizadas nos municípios menores, mais distantes e com menor importância econômica. A melhor infraestrutura de atendimento se encontra nos municípios mais desenvolvidos economicamente e que por consequência, também são ranqueados com os melhores índices de IDHM.

Feitas essas observações, será analisado a seguir, o limiar de oferta de bens e serviços, tendo como base a teoria dos lugares centrais de Christaller (1966).

## 5.5 DOCUMENTOS CERTIFICADORES E O LIMIAR DE PROCURA E DE ALCANCE DO BEM E DO SERVIÇO

Outra discussão possível deste estudo recai sobre o limiar da procura e de alcance de um bem ou de um serviço. Para Alves (2013), de um lado os produtores

sempre procurarão concentrar, no espaço, os seus estabelecimentos, de modo a maximizar o aproveitamento da economia de escala e minimizar os custos da distância. Por outro, os consumidores vão procurar usufruir do espaço de modo a minimizar o custo da distância o que pode implicar que alguns produtores se localizem em um mesmo centro, de modo que os consumidores, aproveitando um mesmo deslocamento, possam aí realizar várias aquisições.

Alves (2013) afirma ainda que, dentro dessa lógica, os interesses de produtores e consumidores demonstram um certo grau de contradição. Enquanto que os produtores gostariam de poder concentrar a localização de seus estabelecimentos, para maximizar as economias de escala e minimizar os custos de deslocamentos (para o que se torna necessária a existência de um certo limiar de procura), os consumidores têm interesse que esses estabelecimentos estejam dispersos, de modo a poder minimizar a sua acessibilidade, ou seja, em disporem de um certo alcance do bem. Diante desse contexto, faz-se necessário encontrar caminhos em que esses interesses sejam compatibilizados.

As afirmações de Alves (2013) têm como base a teoria dos lugares centrais de Christaller (1966), exposta em sua obra *Lugares Centrais do Sul da Alemanha*. Nesta obra, afirma que as leis que determinam o número, o tamanho e a distribuição das cidades tem a ver com a centralização de serviços considerados essenciais pela população.

Para Silva (1976), 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. Tanto para Silva (1976), quanto para Alves (2013), quanto maior for o lugar central (cidade ou município), maior será o número de serviço que distribui.

A afirmação destes autores busca em Christaller (1966) seu aporte conceitual e referencial. Christaller (1966) concedeu uma maior atenção em seu trabalho aos sistemas de distribuição de bens e serviços. Sua compreensão é oriunda de que, por razões de mercado (economias de aglomeração), os produtores tenderem a localizar os seus estabelecimentos em determinados lugares (lugares centrais), onde também vivem parte dos consumidores dos seus bens e 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 central.

Para Christaller (1966), algumas outras hipóteses podem auxiliar a compreender adequadamente a teoria dos lugares centrais:

- a) bens e serviços se podem hierarquizar de acordo com a sua importância. O critério de importância assenta 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).

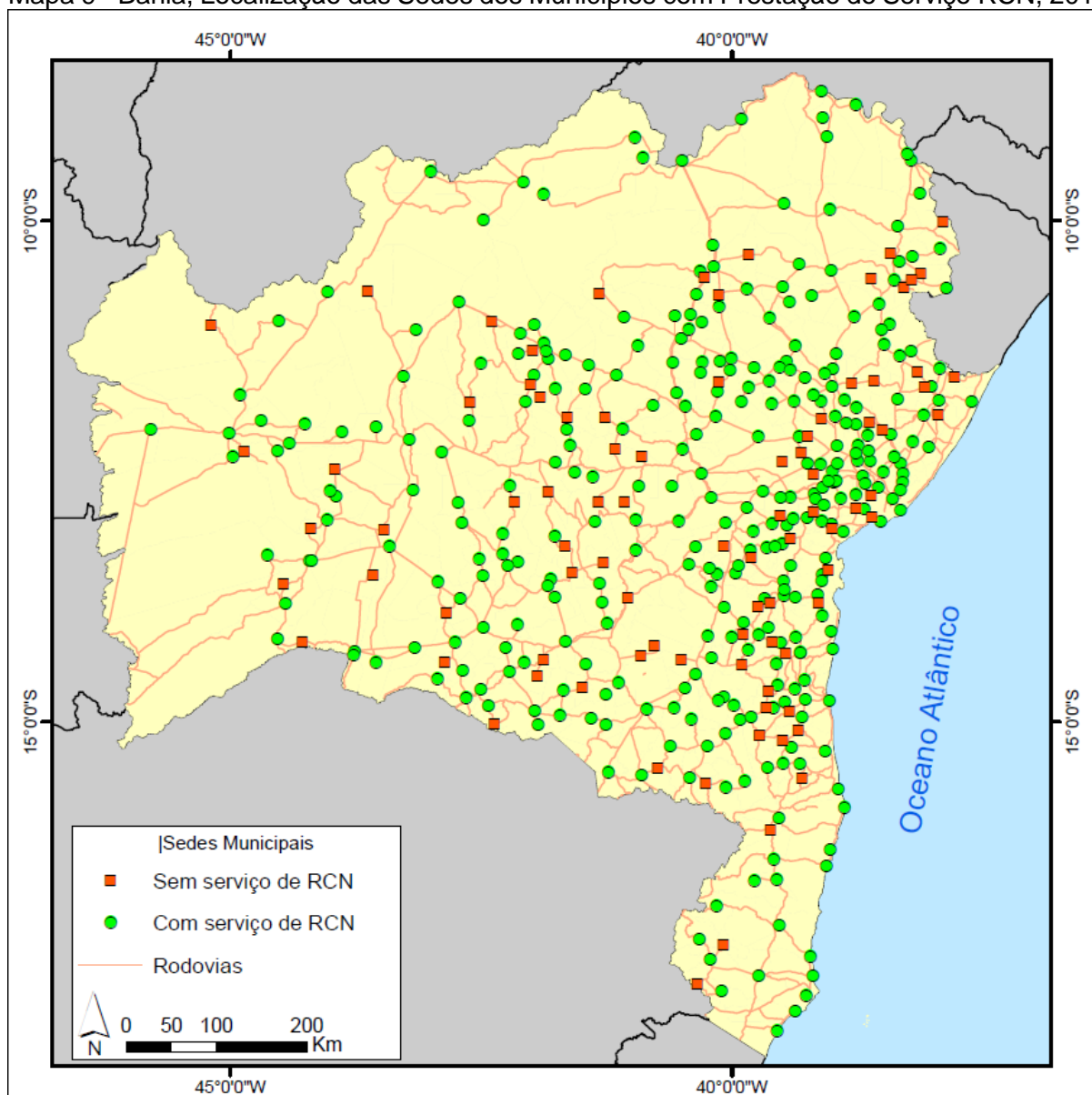
Pereira (2007) utilizou o trabalho de Christaller (1966) para fundamentar seu estudo sobre a rede lotérica na cidade de Salvador - BA. Para essa autora, a hierarquização das cidades em Christaller são justificadas a partir das seguintes proposições: a) o limiar de serviço, que corresponde ao nível mínimo de mercado, capaz de assegurar a oferta de um bem 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 ou serviço.

Para Pereira (2007), é a partir dessas proposições que Christaller (1966) distingue três princípios: marketing, transporte e administrativo. O marketing busca otimizar o número de consumidores com o número de centros. O transporte maximizar o atendimento da demanda com o custo mínimo de transporte. O administrativo é o responsável pelo gerenciamento da organização das redes de cidades ou municípios, sendo representado pelo Estado. O trabalho dessa autora, com referência às agências lotéricas da cidade de Salvador – BA, considerou o limiar de serviços, como sendo o limite de retorno do investimento de um empreendedor lotérico.

A partir desses autores visitados, é possível compreender que a lógica dos Lugares Centrais de Christaller (1966), pode ser aplicada na análise da oferta de serviços para os documentos certificadores da cidadania, pelo estado da Bahia, situando-se na vertente administrativa de Christaller. Para isso, serão analisadas as distâncias entre as residências, aqui considerando as sedes dos municípios), até os locais mais próximos (municípios), onde os respectivos serviços são ofertados. No Mapa 9, é possível verificar a distribuição dos serviços de RCN, a partir das sedes dos

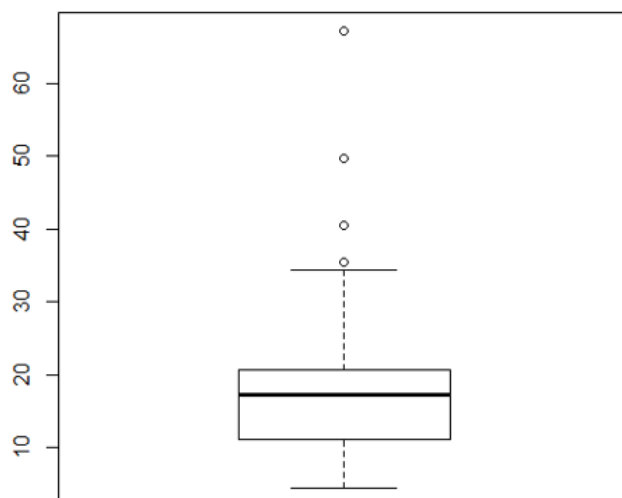
municípios no estado da Bahia e, no Gráfico 7, essa distribuição relativa com as distâncias entre as sedes dos municípios com oferta e sem a oferta, desse serviço.

Mapa 9 - Bahia, Localização das Sedes dos Municípios com Prestação do Serviço RCN, 2016



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Gráfico 1 - Bahia, distribuição dos serviços de RCN a partir das Sedes dos Municípios, considerando a distância em quilômetros, 2016



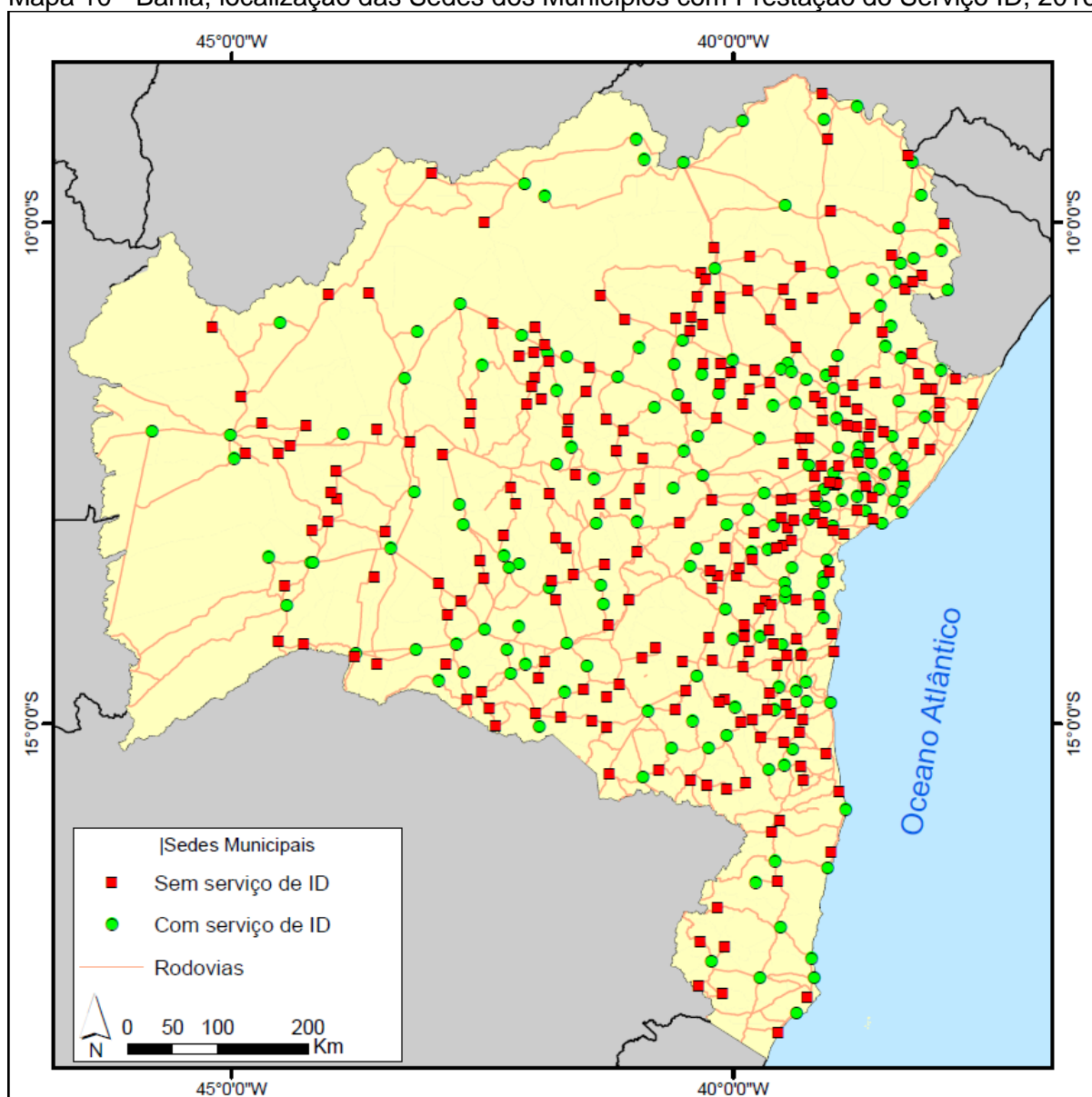
ITEM	DISTÂNCIA EM KM
Mínima	0.45
1º quartil	11.11
Mediana	17.24
Média	18.01
3º quartil	20.75
Máximo	67.11

Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

A partir do Gráfico 1, considerando-se os deslocamentos das sedes dos municípios, verifica-se que a menor distância a ser percorrida na procura por esse serviço é de 0.45 km. Já a maior é de 67.11 km. Até 75% da população que procura pelo serviço terá que percorrer uma distância de 20.75 km. Há de se considerar, que para esta análise e para as demais que se seguirão, que uma parte da população (em maior ou menor proporção, dependendo do município analisado) reside em áreas rurais, o que torna ainda mais dispendiosa a distância a ser percorrida, o tempo utilizado e dinheiro gasto no deslocamento.

No Mapa 10, é possível verificar a distribuição do serviço de ID e, no Gráfico 2, a distribuição e as distâncias percorridas pelos cidadãos, até as sedes de municípios com a oferta desse serviço.

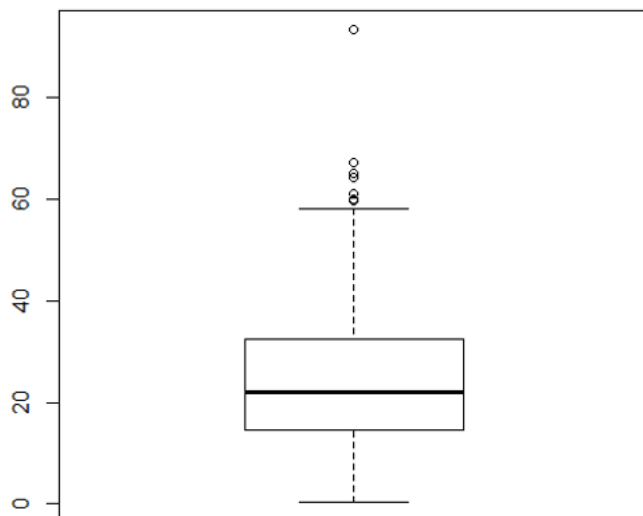
Mapa 10 - Bahia, localização das Sedes dos Municípios com Prestação do Serviço ID, 2016



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).



Gráfico 2 - Bahia, distribuição dos serviços de ID a partir das Sedes dos Municípios, considerando a distância em quilômetros, 2016



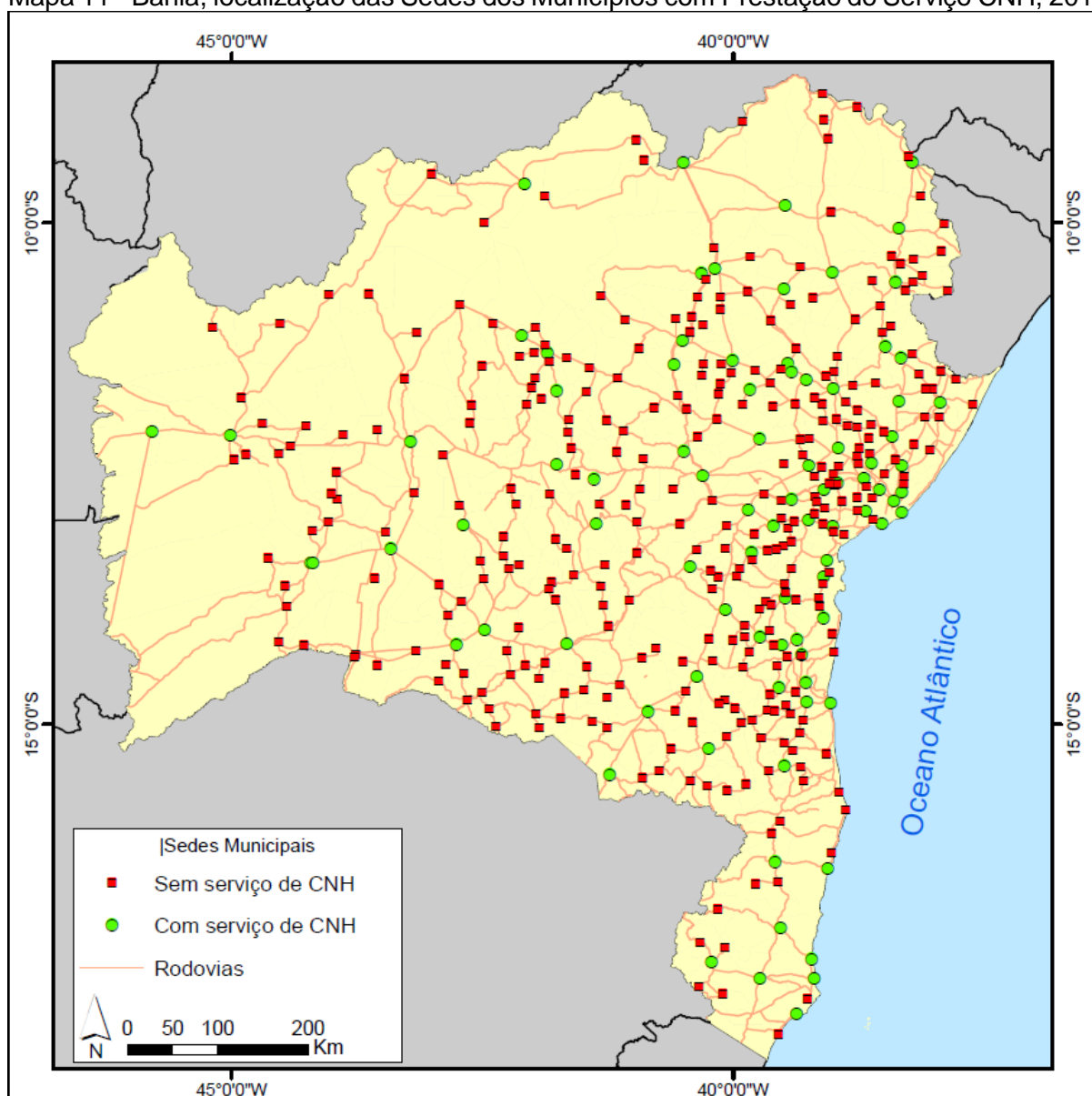
ITEM	DISTÂNCIA EM KM
<b>Mínima</b>	0.45
<b>1º quartil</b>	14.48
<b>Mediana</b>	21.95
<b>Média</b>	25.10
<b>3º quartil</b>	32.48
<b>Máximo</b>	93.30

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

No Gráfico 2, considerando-se os deslocamentos a partir das sedes dos municípios, verifica-se que a menor distância a ser percorrida na procura por serviço de ID é de 0.45 km. Já a maior é de 93.30 km. Até 75% da população que procura pelo serviço terá que percorrer uma distância da 32.48 km. As distâncias para esse serviço são maiores do que aquelas apresentadas para o serviço de RCN, acrescentando ainda que a modalidade de prestação desse serviço hoje exigirá do cidadão, no mínimo, dois deslocamentos: um para solicitar o documento e outro para retirá-lo após a confecção, sem levar em conta o lapso de tempo que existirá entre a solicitação e a retirada.

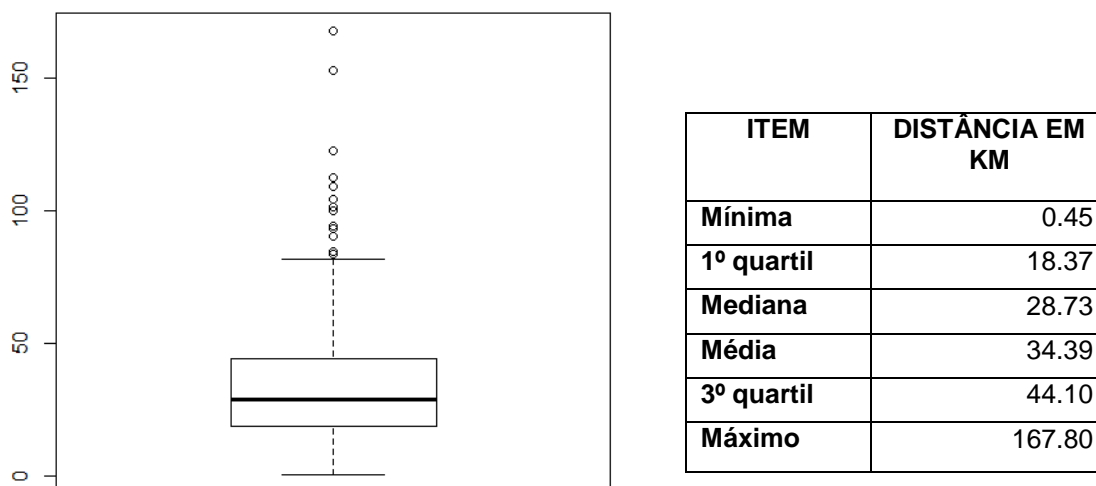
No Mapa 11 está representada a distribuição do serviço de CNH e no Gráfico 3, a distribuição e as distâncias percorridas pelos cidadãos, até as sedes de municípios com a oferta desse serviço.

Mapa 11 - Bahia, localização das Sedes dos Municípios com Prestação do Serviço CNH, 2016



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Gráfico 3 - Bahia, Distribuição dos Serviços de CNH a Partir das Sedes dos Municípios, Considerando a Distância em Quilômetros, 2016



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

O Gráfico 3 mostra os deslocamentos necessários para acessar esse serviço, a partir das sedes dos municípios, no qual se verifica que a menor distância a ser percorrida na procura pelo serviço é de 0.45 km. Já a maior é de 167,80 km. Até 75% da população que procura pelo serviço terá que percorrer uma distância da 44.10 km. Para esse serviço as distâncias são ainda maiores. Além da distância, esse é um serviço com um grau de complexidade mais elevado, que exige alguns procedimentos específicos e, por conta dessa natureza ou característica, no mínimo, exigirá dois ou mais deslocamentos do cidadão, até o local da oferta desse serviço.

Tendo em vista que o estado da Bahia não forneceu nenhuma informação sobre quais os critérios foram levados em conta para a definição dos locais que ofertarão os serviços, esta análise restringiu-se apenas a verificar os limites, (distâncias) mínimos e máximos, entre os municípios com e sem serviços. Também levou em conta, quais as distâncias a serem percorridas e qual o percentual da população que precisaria se deslocar, para acessar os serviços.

É muito provável que a universalização do serviço tenha custos muito elevados e que seja inviável neste estágio de desenvolvimento em que se encontra o país. Porém, isso não deve ser motivo para invalidar ou inviabilizar a necessidade de cada

vez mais aproximar a cidadania do Estado, no sentido de ampliar a oferta dos serviços e levar maior comodidade aos cidadãos, diminuindo as zonas de sombreamento existentes entre os locais de oferta e não oferta dos serviços. Essa necessidade pode ser estudada pela geografia do acesso aos serviços. Por exemplo, qual a culpa que carrega um cidadão que nasce em um determinado município, cujo serviço não é ofertado? Legalmente ele teria os mesmos direitos de acesso do que os demais cidadãos. Diante disso, seguindo modelos já adotados em outros estados e países, o estado da Bahia poderá utilizar outras plataformas já disponíveis, como por exemplo prefeituras e Correios, desde que sejam confiáveis e atendam a cidadania de forma mais plena.

Tendo finalizado as análises das relações entre oferta de serviços e o PIB, IDHM e limiar de serviços, a seguir, serão discutidos os principais resultados encontrados na pesquisa. Essa discussão foi centrada sobre as categorias de análise, a situação problema, os objetivos propostos e os principais pontos encontrados pela investigação.

## 5.6 DISCUSSÃO SOBRE OS RESULTADOS

Abrindo o espaço para discussão sobre os resultados obtidos com a pesquisa, foram abordadas as três categorias de análise deste estudo, políticas públicas, cidadania e Correios e algumas das relações mais importantes com as informações pesquisadas. Para se atingir esse intento, foram utilizadas três perspectivas de análise e discussão dos resultados: conceito e resultados; os fundamentos práticos dos resultados e a proposta dos serviços postais, para com os resultados obtidos.

Na perspectiva conceitual do acesso dos indivíduos à cidadania, ficou evidente, tomando-se por base a legislação pesquisada e vigente, que a oferta de infraestrutura para os serviços certificadores deve ser papel do Estado, atividade executada por meio de políticas públicas. O Estado brasileiro, em seu processo de modernização, foi absorvendo e exigindo um conjunto de “fichas simbólicas” ou documentos certificadores para o reconhecimento da cidadania, que se tornaram obrigatórios para que a população obtenha o acesso para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, as políticas públicas constitutivas citadas por Souza, C. (2006), que visam fornecer os mecanismos legais e a infraestrutura necessária para garantir

esse acesso mais elementar à cidadania, deveriam ocupar um lugar de destaque no contexto da sociedade brasileira, até o dia em que se poderia eliminar totalmente a seletividade. Ficou evidenciado no capítulo 2, que apesar de uma apropriação acadêmica tardia dos conceitos, os espaços já foram definidos para atuação das políticas públicas no Brasil. Isso representa avanços consideráveis na compreensão e relevância do tema. As Cartas Constitucionais historicamente foram, ao longo do tempo, apreendendo a realidade e procurando incorporar à legislação reguladora e as ações dos governos.

Por outro lado, foi possível verificar que ainda persistem muitas questões quando da implementação e do gerenciamento das políticas públicas, que são consideradas o braço prático do Estado ou o governo em ação. No ciclo gerencial das políticas públicas, contido nos modelos de Frey (2000), Souza C. (2006) e Secchi (2010), aparecem problemas de agenda, formulação de alternativas, decisão, implementação, avaliação e extinção, que podem oferecer verdadeiras armadilhas que precisam ser evitadas, para que haja uma agenda eficaz por parte do Estado e governo, para com seus cidadãos.

O alerta desses autores, sobre a eficácia da agenda, recai principalmente nas etapas de implementação e avaliação, consideradas por eles como as mais críticas de todo o ciclo, as quais precisam ser melhor gerenciadas pelo Estado, visando permitir compreender os resultados das políticas públicas e o nível de atendimento da sociedade. Essa preocupação poder ser vista no texto a seguir:

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos, mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam ocorrer acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implantação significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados. (SECCHI, 2010, p. 45).

No bojo gerencial das políticas públicas, aquilo que está sendo implementado precisa ser acompanhado e avaliado. Para Souza C. (2006) e Secchi (2010), a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a suscitou. É o momento chave para a produção de retorno sobre as fases antecedentes, obtendo a possibilidade de revisão ou extinção.

As políticas públicas de acesso aos serviços fundamentais para a cidadania (documentos certificadores para acesso e desfrute) estão claramente bem definidas. O registro de nascimento, por exemplo, foi totalmente absorvido pelo Estado entre os anos de 1875 e 1888, sendo atualmente regulado, como já foi dito, pela Lei Federal 6015 de 1973. Nos estados cabe aos Tribunais de Justiça (cartórios) a aplicação dessa política de inclusão ou reconhecimento inicial da cidadania.

A CI, com fotografia, foi instituída em 1891. Atualmente é regulada pela lei 12.037 de 2009, que gradualmente estará sendo substituída pela Lei 7166 de 2010, que em 2012 passou a instituir o Registro de Identificação Civil (RIC). Coordenada nacionalmente pelo Instituto Nacional de Identificação (INI), realiza-se por meio das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, nos estados. No item XV de suas atribuições está prevista a possibilidade de prestação dos serviços por outros órgãos, citando especificamente os Correios.

O CPF foi instituído nos anos de 1960, tem sua emissão controlada pela Secretaria da Receita Federal e, como já visto, possui diversos órgãos do Estado (públicos) que disponibilizam a infraestrutura de atendimento para acesso dos cidadãos ao serviço.

A CNH está ancorada no DETRAN de cada Estado. Cada DETRAN é responsável pela gestão do processo de acesso dos cidadãos ao serviço, com um elevado grau de autonomia, podendo descentralizar parte de suas atividades para outros órgãos públicos. Alguns estados brasileiros adotam esse procedimento, de acordo com as necessidades, seja de ampliação da infraestrutura, seja para melhorar a qualidade do atendimento prestado.

Diante do que foi verificado, cabe registrar que as políticas públicas constitutivas, que garantem a oferta dos serviços e a legislação pertinente, estão criadas. Os documentos RCN, CI e CNH são ofertados pelos estados. O CPF é de responsabilidade da Receita Federal, sendo ofertado em uma rede credenciada pelo órgão. Constata-se que as dificuldades iniciais enfrentadas pelas políticas públicas no Brasil, para a finalidade de permitir o acesso a cidadania, parecem estar superadas em seus aspectos de legislação e regulação, em suas condições mínimas necessárias.

Porém, na perspectiva da análise prática dos resultados, essa situação parece estar distante de ser equacionada, principalmente na questão do gerenciamento das políticas públicas. Tomando-se como base o estado da Bahia, é possível verificar que para uma população total de 14.016.906 habitantes, segundo o Censo Demográfico do (IBGE, 2010), em pleno século XXI, cerca de 8% (1.083.977/14.016.906) não possuem acesso, em seus municípios de residência, a nenhum dos três serviços analisados. No total, são 91 (22%) dos 417 municípios, sem atendimento à população.

Em outro extremo, para o conjunto de 83 (19%) municípios, o estado da Bahia disponibiliza a oferta para os três serviços, alcançando cerca de 58% da população, ou seja, (8.168.424/14.016.906). Nesse contexto, cerca de 42% da população não é contemplada com o atendimento de algum dos três serviços analisados em seus municípios de residência.

Quando esse quadro é relacionado com os fatores econômicos, como o PIB, por exemplo, os municípios (83/417) contemplados com os três tipos de serviços analisados perfazem R\$ 108.251.818.045, que representam aproximadamente 70% do PIB corrente total do Estado da Bahia. Os 91 municípios que não possuem a prestação de nenhum tipo de serviço representam apenas 4% do PIB. Nesse caso, é possível inferir que a infraestrutura de atendimento está concentrada nas regiões com um maior peso econômico. Nesse contexto, distanciando, ainda, os municípios com maiores carências e mais distantes dos centros econômicos das facilidades de acesso à cidadania. Cabe ressaltar que 90% dos municípios baianos possuem até 50 mil habitantes, o que agrava ainda mais o quadro atual.

No tocante aos fatores econômicos, cabe destacar ainda que essas áreas de sombreamento, nas quais não há oferta de serviços, teimam em dificultar ainda mais a inclusão àquilo que Marshall T. (1967) denominou de elemento ou arena social da cidadania. Sem o acesso aos documentos certificadores, a cidadania fica ainda mais restrita. Impede-se a inclusão financeira e a participação de indivíduos e municípios em muitos outros programas, tanto no sentido da inclusão quanto na distribuição de renda.

Corroborando com o tema da inclusão financeira ou bancarização da população, por exemplo, Brendle (2015) argumenta que diversas iniciativas têm sido estabelecidas pelos atores do Sistema Financeiro Nacional, para essa finalidade, entre elas a regulamentação dos correspondentes bancários, que viabilizaram a

expansão da oferta dos serviços e; o desenvolvimento de serviços financeiros mais adequados à natureza da demanda, a exemplo da adoção das contas-corrente e contas-poupança simplificadas para pessoas físicas, com reduzida exigência de documentação para abertura das mesmas e com isenção da cobrança de tarifas bancárias. Ainda dentre as iniciativas, tem-se o aprimoramento regulatório do microcrédito e das instituições especializadas em microfinanças, objetivando ampliar e dinamizar o mercado financeiro de modo sustentável. Entretanto, cabe ressaltar que sem o acesso aos documentos certificadores, essa iniciativa será inviabilizada ou então limitada.

Quando se observa a relação entre a oferta dos serviços e o IDHM, verifica-se que são 103 municípios do estado da Bahia classificados pelo ranking 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. Cabe ainda ressaltar que desse grupo apenas 10 não possuem a oferta de nenhum dos serviços em foco. Portanto, pode-se inferir que as melhores condições de desenvolvimento social estão concentradas nos maiores centros econômicos e que, por sua vez, possuem a melhor infraestrutura de oferta de serviços à população.

Por outro lado, dos 106 municípios classificados pelo PNUD (2013) como de baixo desenvolvimento, apenas 8 (7%) possuem a oferta para os três serviços, enquanto que para 36 (34%) não são ofertados nenhum tipo de serviço. Os demais 62 (59%) têm acesso a apenas 1 ou a 2 serviços. Isso configura um quadro em que a infraestrutura ofertada para os municípios mais carentes é precária e que pode influenciar direta e indiretamente no desenvolvimento social ou bem-estar de suas populações. Diante desse contexto, podem ser observadas algumas das consequências mais imediatas dessa triste realidade de restrições ao acesso a cidadania.

Segundo o Relatório sobre estatísticas de registro civil no Brasil, publicado pelo IBGE (2014), referente aos anos de 2000, 2010 e 2013, último ano de publicação, o sub-registro de nascimentos é diferenciado quando comparado nas grandes regiões do país, sendo que os maiores percentuais são observados justamente naquelas consideradas menos desenvolvidas economicamente ou com maiores carências de



infraestrutura. Em 2014, os diferenciais persistem nas regiões norte e nordeste, conforme apontado na Tabela 9.

Tabela 9 - Nascimentos estimados e registrados, e percentual de sub-registro, segundo as grandes Regiões do Brasil, 2014

Grandes Regiões	Nascimentos		Percentual de Sub-registro (%)
	Estimados	Registrados	
<b>Brasil</b>	<b>2933186</b>	<b>2904964</b>	<b>1.0</b>
Norte	333252	296101	12.5
Nordeste	899566	803556	11.9
Sudeste	1102813	1166985	(-)5.5
Sul	370585	395410	(-)6.3
Centro-Oeste	226970	242912	(-)6.6

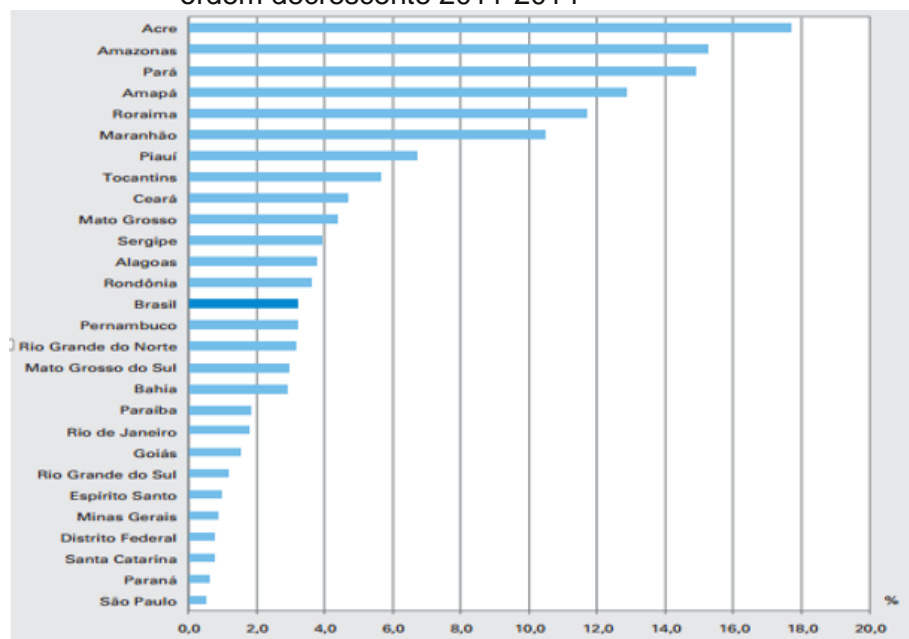
Fonte: IBGE (2014).

Essa realidade de sub-registro constatada pelo IBGE (2014), dentro das grandes regiões brasileiras, também sinaliza para as diferenças existentes entre os estados que as compõem. O estado da Bahia, por exemplo, tem uma realidade sub-registro com índice abaixo da média do Brasil, situando-se mais próximo de estados como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, do que estados do Nordeste como Ceará e Piauí, conforme Gráfico 4.

Mesmo com essa constatação, cabe ainda ressaltar que para 21% (88/417) dos municípios baianos não há oferta do serviço de RCN para a população residente. Muito embora seja o serviço com a maior oferta e atinge 85% da população (12.962.849/14.016.906), cabe ressaltar que para 15% (2.081.278/14.016.906) de pessoas não é disponibilizado. Esse fato exige que a população se desloque até outros municípios, nem sempre próximos, para realizar esse ato. Essa situação captada pelo IBGE (2014, p. 17) e se assevera na passagem a seguir:

Os motivos para o não registro de nascimentos no prazo previsto em lei, ao longo do tempo, estiveram relacionados a vários fatores, entre eles à precariedade do acesso à informação e aos serviços de saúde e de assistência social, às distâncias percorridas até os Cartórios, bem como aos custos envolvidos para obtenção da certidão.

Gráfico 4 - Percentual de registros tardios de nascimento ocorridos em 2011 e efetuados até três anos posteriores, segundo Unidades da Federação em ordem decrescente 2011-2014



Fonte: IBGE Diretório de Pesquisa, coordenação de População e Indicadores sociais, Estatística de Registro Civil 2011 - 2014.

A distância, o tempo, o custo de deslocamento e a falta de informação são apontados como os fatores responsáveis para a existência dos sub-registros. Cabe ainda ressaltar que os registros de nascimentos são importante fonte de informação para os estudos demográficos da fecundidade das mulheres brasileiras e fundamentais para o acompanhamento da dinâmica populacional do país.

Quando se analisa o serviço de CI, se percebe que entre os 37 municípios formadores dos 2/3 do PIB baiano, ver Tabela 8, somente o município de Casa Nova não possui acesso. Todos os demais são contemplados. Porém, ao se analisar os 100 municípios com menor participação no PIB, apenas 20 (20%) ofertam esse serviço à população. Relação semelhante é mantida quando se analisa a oferta de serviço de CI com o IDHM. Nos 100 municípios com os menores índices de IDHM, 25 (25%) recebem a oferta de serviço. Mais uma vez se percebe a concentração da infraestrutura desse serviço, nos municípios mais dinâmicos economicamente.

Já a CNH é um documento em que o Estado autoriza temporariamente (pois existem lapsos de tempo que exigem a sua renovação) o exercício do direito de cidadãos conduzirem veículos automotores, tanto na condição individual quanto

profissional. Em ambos os casos, esse direito tem recebido destaque e importância (*status*) na sociedade atual.

Segundo o DETRAN-BA (2016), a frota total de veículos automotores da Bahia, em fevereiro de 2016, último dado fornecido, era de 3.666.097, sendo 2.816.285 (77%) localizada no interior do estado e 849.812 (23%) na capital Salvador. Desse total, 1.627.007 são automóveis, 609.429 são caminhões, caminhonetes, reboques e semirreboques, 64.419 são ônibus, 1.338.834 motocicletas, motonetas e ciclo motores e 26.408 outros tipos. Com esses números, a frota de veículos do estado da Bahia constituindo na 7ª mais numerosa do país, possuindo um alto grau de dispersão para o interior do estado.

Quando se observa a disponibilidade de infraestrutura de atendimento para o serviço de CNH no estado da Bahia, percebe-se que é ofertada para 21% (89/417) dos municípios, cobrindo 51% da população (4.889.223/9.597.387), e não ofertada para 79% (328/417) dos municípios, deixando descobertos 49% (4.708.164/9.597.387). Pode-se verificar que a frota de 2.173.548 veículos, representando 59% do total, está registrada nos municípios com oferta do serviço e 41% da frota estão localizadas em municípios que não ofertam o serviço de CNH.

Cabe registrar ainda, que este pode ser considerado como sendo um serviço mais qualificado, contendo muitos requisitos ou exigências (documentação, avaliações, testes psicológicos e práticos) por parte do Estado, para a emissão da autorização para condução de veículos automotores, o que poderá dispende mais de um deslocamento até os locais de disponibilização do serviço. Portanto, esses espaços sem oferta de serviços podem gerar enormes transtornos para a sociedade e para o exercício da cidadania.

Nessa mesma lógica, destaca-se que se excetuando o serviço de RCN, os demais CI e CNH exigem, que no mínimo, com os procedimentos atuais, o cidadão precise realizar dois deslocamentos aos locais onde os serviços são prestados, sendo um para solicitar e outro para retirar o documento, pois são serviços que não possuem infraestrutura de emissão *online* (instantânea). São emitidos *a posteriori*. Tal ocorrência é sem sombra de dúvida um elemento que dificulta ou obsta o acesso da população baiana, bem como a brasileira de forma geral, à cidadania.

Quando se analisa a oferta de serviços, tomando por base a teoria dos lugares centrais de Christaller (1966), verifica-se que o limiar de oferta tende realmente a se localizar nos municípios economicamente e socialmente mais desenvolvidos, os lugares centrais, até mesmo por uma questão de investimento econômico. Nesse sentido, para esse conjunto de documentos e no intuito de que levar cidadania é uma obrigação do Estado, torna-se necessário criar as condições, mantendo-se o limite de economicidade, de ofertar acesso aos serviços. Quem sabe se possa seguir o modelo adotado pela SRF, referente ao serviço de CPF, ou aperfeiçoar serviços já prestados pelos Correios, em outros estados.

Já na análise do serviço de CPF, não foi possível estabelecer as mesmas relações construídas para os demais documentos. Esse é um serviço regulado pela SRF, prestado por meio de convênios com Bancos Públicos, Correios e outros organismos públicos, pelos quais tem sido possível estabelecer uma certa regularidade de oferta desse serviço, para a sociedade. O serviço é gratuito em algumas instituições e cobrado do cidadão em outras. Nos Correios, por exemplo, a solicitação de um CPF custa ao cidadão R\$ 7,00.

No tocante ao serviço de CPF, que é de alçada federal, cabe ressaltar uma ampla cobertura existente, disponibilizada regularmente para a sociedade. Aquilo que a SRF e seus outros parceiros (públicos) não conseguem o alcance, a plataforma dos Correios tem tornado isso possível, mesmo nos lugares mais carentes do Brasil, caracterizados pelo IBGE, que são os casos mais específicos das regiões norte e nordeste. Verifica-se, ao longo dos anos analisados, que os documentos expedidos pelos correios, mantêm certa regularidade na procura pelo serviço, ver Tabelas 1, 2, 3 e 4. Essa realidade merece uma atenção especial quando da análise da hipótese do estudo.

Na análise da categoria cidadania, a perspectiva trazida para este estudo foi fruto de uma modernidade ocidental, capitalista e expandida pela globalização, representada pela cidadania social de Marshall, T. (1967) concebida sobre três elementos: os direitos individuais, políticos e econômicos (sociais).

Sobre essas bases Souza, J. (2001) construiu a sua visão de uma cidadania brasileira seletiva, formada por cidadãos e subcidadãos e Holston (2013) a sua concepção de cidadania insurgente e entrincheirada. Trazendo para a análise os pontos de vista desses dois autores, sobre o acesso da população baiana aos

documentos certificadores da cidadania, que compõem o conjunto de direitos individuais de Marshall, T. (1967), percebidos como fundamentais para o acesso e o desfrute da cidadania, parece ter ficado clara a existência dessa seletividade real, mas com dificuldades para a insurgência, já que a população fica sob o domínio do monopólio do Estado.

Mesmo que a seletividade legal pareça não existir, a seletividade real, quando analisada, fica desnudada para grande parte da população, para a qual não há oferta dos serviços mais elementares, para acesso e exercício da cidadania. Mesmo que esse acesso possa existir em algumas localidades (municípios), grande parte da população precisa percorrer, sejam pequenas ou grandes distâncias, para obter o acesso, em muitos casos por mais de uma vez. Esse fato, certamente, gera enormes transtornos para a população, tanto em termos de tempo e custo, quanto em termos de comodidade e conforto.

Diante dessa realidade, entende-se que há uma seletividade real relativa, ou seja, a oferta dos serviços existe, porém há uma transferência, por parte do Estado, para a população do ônus de ir ao encontro dos serviços, nos locais em que estes são ofertados. Esse ônus reflete-se em tempo, custo, desconforto etc. Nesta arena da cidadania, especificamente, parece que a insurgência apreendida por Holston (2013), na questão da habitação, não poderá se configurar com a mesma força. Um cidadão que precisa solicitar a CNH, para o exercício de sua profissão ou qualquer ato semelhante, será forçado ao deslocamento, ou deixará de ter acesso a esse espaço da cidadania. Presume-se então que a insurgência será restrita a condução ilegal de um veículo, até que o Estado constate e venha puni-lo.

No que se refere a análise dos Correios, esta empresa que foi pensada pelo governo como uma instituição integradora do território nacional, além de toda a caracterização já contida no capítulo 4, cabe reforçar aqui a ampla cobertura do território brasileiro, com a presença de um braço público em todos os municípios do Brasil. Levando-se em conta os distritos, pequenos povoados e as zonas rurais, a cobertura ou universalização dos serviços pode chegar (atendimento e distribuição) a 80% de toda a população do território nacional. Acredita-se que essas duas prerrogativas sejam importantes para a relação da empresa com o Estado, governo e sociedade: a natureza pública e a ampla cobertura do território nacional.

Assim, com base nessas prerrogativas, entende-se como importante indicar alguns fatores legitimadores dos Correios, como um agente capaz de ser catalisador de políticas públicas para a cidadania.

### **5.6.1 A atualidade e os elementos legitimadores institucionais**

Os fatores considerados importantes são a infraestrutura e presença, disponibilizada em todo o território nacional. Com dados obtidos dos *Relatórios de Gestão Empresarial – RAE, 2014, 2015, 2016 e 2017*, os Correios contam em seus quadros com mais de 117 mil empregados. Em sua rede de atendimento são 6.501 agências próprias e 6.626 agências operadas por terceiros (sob as diversas formas jurídicas); mais de 9 mil caixas de coleta e mais de mil postos de vendas de produtos. A rede logística possui 10.524 unidades operacionais e conta com uma frota de 25.236 veículos e 13 linhas postais aéreas noturnas. Essa estrutura distribuiu 8,5 bilhões de objetos em 2014 e 8,3 bilhões em 2015. Perfazendo um total de 34, 5 e 33,2 milhões de objetos por dia, respectivamente.

No tocante às experiências de trabalhos em parceria com os governos federal, estadual e municipal e outros organismos nacionais e internacionais, cabe ressaltar, principalmente, de acordo com os últimos dados publicados, que a empresa já realiza alguns grandes projetos na execução de políticas e políticas públicas para a cidadania: a) distribuição de 90 toneladas de livros didáticos (157 milhões de livros), para 147 mil escolas, com 37 milhões de alunos envolvidos, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) projeto 2014/2015; b) operação Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), com a distribuição de 19,3 milhões de provas em 17.849 escolas, alcançando 1.751 municípios e; projeto eleições, em alguns Estados da federação, com a distribuição e coleta de 436.256 urnas eletrônicas, mais de 33.849 objetos de apoio à logística, movimentando aproximadamente 15.444 profissionais e 4.692 veículos. Nos anos de 2015/2016 executaram a logística oficial dos jogos olímpicos no Rio de Janeiro, como operador oficial dos jogos.

Esse conjunto de ações estão retratadas em Carneiro (2006, p. 37):

[...] consolidação do papel da ECT de agente da ação social do Governo, consubstanciada no pagamento de pensões e aposentadorias, distribuição de livros escolares, campanha de aleitamento materno, treinamento de

jovens carentes. Dentre outras ações da mesma espécie, mas sempre preservando o caráter empresarial já que novos serviços continuaram sendo criados [...].

Em projetos de menor envergadura, mas não menos importantes, executam ou já foram executados serviços à cidadania em vários estados e municípios da Federação. Aqui, serão apresentados alguns exemplos: a) distribuição de medicamentos (remédio em casa) em parcerias com os governos estaduais e municipais de São Paulo, Rio de Janeiro; b) facilidades de acesso à justiça em plataformas tecnológicas comuns e serviços de atendimento especial e logística, para envio de petições iniciais e documentos referentes a processos judiciais, nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná; c) serviço de solicitação e recebimento de passaporte em parceria com a Polícia Federal, em todo o território nacional; d) solicitação de Cadastro de Pessoa Física (CPF) nas agências dos Correios, parceria com a Receita Federal, em todo o território nacional e; soluções completas para o trânsito em estados como Rio Grande do Sul, São Paulo e soluções parciais em outros estados como Bahia, Goiás etc.

Desse modo, mais próximos da natureza deste estudo, os serviços de trânsito (CRV, CRLV, CNH e outros), solicitação e distribuição de carteira de identidade, apoio ao atendimento da justiça, inclusive com integração de plataformas digitais, certificação digital e outros, já são prestados pela empresa, de forma fragmentada em vários estados e municípios, sempre contratados localmente, conforme a vontade política dos governos, mas nem sempre mantidas no longo prazo, já que a alternância dos governos, muitas vezes, provoca a revisão de contratos/convênios, que passam por períodos de estremecimento e, às vezes, de cancelamento.

Outro ponto importante a ser destacado foi a assinatura, entre os Correios e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em Brasília, do convênio de cooperação técnica para implantação do projeto Protocolo Postal, para ampliar o acesso de toda a população à Justiça Federal, no dia 12 de novembro de 2015.

Por todos os serviços tradicionais de Correios e mais os serviços especiais, citados anteriormente, é importante destacar o reconhecimento dos Correios pela sociedade brasileira, cabendo trazer alguns destaques obtidos nos últimos anos (2013 a 2016). No ano de 2013, a pesquisa realizada pela CNI/Ibope classificou os Correios como a melhor marca de serviços públicos. Os Correios foram melhor avaliados entre 13 tipos de serviços públicos. Segundo a pesquisa, 78% da população brasileira

consideram a qualidade dos serviços muito alta ou alta (25%), ou adequada (53%). Já a Accenture classificou como uma das dez melhores empresas de serviço postal do mundo. A *Revista Seleções* e pelo Ibope Inteligência, como a instituição mais confiável (CORREIOS, 2017).

No ano de 2015, pela *Revista Seleções* e Ibope Inteligência, os Correios receberam, pela 13ª vez consecutiva, o prêmio Marcas de Confiança 2015, na categoria Instituições/Organizações. A estatal foi eleita a mais confiável do Brasil na pesquisa realizada, com 73% dos votos. A empresa também alcançou o terceiro lugar geral, como a marca mais confiável do País (CORREIOS, 2017).

Em 2016, recebeu a certificação prata em desempenho e qualidade pela UPU. O serviço expresso de mercadorias dos Correios, conhecido como EMS, recebeu a certificação prata da União Postal Universal, entidade que reúne 192 países e avalia o desempenho e a qualidade do serviço postal prestado por operadores em todo o mundo. O EMS é um serviço internacional para envio de mercadorias com prioridade máxima de tratamento, encaminhamento e entrega.

Nesse contexto, uma empresa da dimensão e complexidade dos Correios, facilitada pelo segmento de atuação, está presente em muitos lares e empresas brasileiras diariamente. Diante disso, costuma ser avaliada intensivamente. O que se quis demonstrar é a presença, importância dos serviços e a imagem que a empresa ainda desfruta junto à população. Assim, com os fatores vistos anteriormente, é possível afirmar que a empresa possui capacidade de ser uma instituição catalisadora da cidadania no Brasil?

Quando se liga os serviços dos Correios, prestados de forma fragmentada às diversas esferas de governo, a existência de políticas públicas para o acesso a cidadania, vistos em termos de Brasil, parecem ter em comum a mesma fragmentação que foi utilizada para a descentralização de atividades ou programas do Estado ou Governo, carecendo de integração entre as entidades da federação. Descentralizar ou transferir atividades para as esferas estaduais e/ou municipais, pode não significar uma efetiva aproximação do Estado para com a sociedade. Definindo-se esse entendimento apoiado na perspectiva analítica proposta por Arretche (2011, p. 25):

A existência de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço. Diferentemente, programas sociais podem surgir e desaparecer em curto



período de tempo, não sendo um indicador de que as funções de gestão estejam sendo desempenhadas de modo relativamente permanente por uma dada unidade de governo. [...] quando se busca apreender um processo de transferência de atribuições de governo e, portanto, reformas mais profundas nas estruturas estatais, é necessário tomar em consideração variáveis que permitam captar com mais segurança se um dado nível de governo está organizacionalmente capacitado para o desempenho de uma dada tarefa de gestão, de modo que o exercício dessa função se mantenha por um período razoável de tempo.

Para essa autora, fatores como a fragilidade das entidades ou instituições dos estados e municípios, a qualidade de gestão (governos), a visão de futuro, as limitações institucionais e legais, os orçamentos, os interesses políticos eleitorais dentre outros, representam limites concretos para decisões sobre acesso à cidadania.

Arretche e Rodriguez (1999) afirmam ainda ser necessário que ao mesmo tempo em que se investiga a criação e consolidação de agências ou instituições que indiquem se os governos dos estados e municípios, principalmente, tenham criado a capacidade institucional para permanecer na condição de gestor da política pública (social) em questão, precisa-se criar mecanismos, instrumentos ou eventos integradores desses programas, em âmbito nacional. Os instrumentos necessários para tanto podem ser as ferramentas de implementação e avaliação das políticas públicas, com ciclos regulares para isso.

Na visão desses autores, as disparidades reais só existem pela ausência de integração das políticas públicas (sociais). Na questão legal, Holston (2013) procurou demonstrar que no Brasil, o aparato legal, respaldado constitucionalmente, existe e está muito claro. Porém, o exercício da cidadania é de difícil prática. Para ele, as conquistas de alguns direitos ao exercício da cidadania, não vem de programas oficiais, mas da insurgência da população. Nesse sentido, trouxe o exemplo da habitação, que em muitos lugares é conquistada pela invasão de terras públicas, que após ser invadida e ter as construções feitas irregularmente, são reconhecidas pelo Estado e, só então, atraem outras políticas como saneamento e educação.

Baseado nas questões apreciadas anteriormente, ou seja, a modernização (institucional e organizacional) que os Correios procuraram absorver ao longo do tempo, os serviços que mesmo de forma fragmentada, vêm sendo prestados para os diversos estados, municípios e o próprio governo federal, a infraestrutura presente em todo o território nacional e a experiência abrangente do serviço de CPF, entende-se que a empresa possui sim a capacidade de servir como catalisadora para os serviços de acesso a cidadania, bastando para isso realizar os ajustes necessários na

legislação, tecnologia de informação e sistemas e recursos humanos (quantidade e qualificação).

Quando da aplicação do *Braisntorming* com a equipe gerencial dos Correios na Bahia e, perguntado, se os Correios tinham capacidade de prestar esse serviço ao Estado, surgiram afirmações como essas:

[...] esta empresa tem capacidade para fazer desde esses serviços que estão sendo aqui trazidos, como toda a logística do governo federal. Afinal, nós já fazemos isso aos pedaços...um pouquinho em cada parte do país. Nos deixem trabalhar e iremos mostrar do que somos capazes (J.M.S, 12 anos de empresa, 2014, informação verbal).

[...] somos a maior empresa de logística da América Latina. Estamos presentes em cada pedacinho deste chão. Deem capacidade gerencial (autonomia) que vamos levar cidadania a cada habitante, por mais distante que esteja (P.S.H, 23 anos de empresa, 2014, informação verbal).

[...] fazer não é difícil. Basta os governos quererem ou perceberem a importância dos Correios para ele. Precisa investir em tecnologia e mão de obra qualificada. Na Bahia, precisa melhorar a infraestrutura das agências. Sem isso, iremos fazer, porém não na qualidade desejada (I.J.R, 5 anos de empresa, 2014, informação verbal).

[...] acabem com a ingerência política, invistam em pontos cruciais, como tecnologia, mão de obra, infraestrutura das lojas e modernização do transporte que vamos levar cidadania aos quatro cantos deste território. Os dois maiores problemas são, que os governos ainda não despertaram, apesar da UPU estar sinalizando, para tudo aquilo que os Correios dos diversos países podem fazer pela população e os próprios Correios não terem entendido que uma coisa é a questão econômica e outra a social, que nada impede de serem trabalhadas juntas, porém de forma integrada...sem misturar as questões técnicas, éticas e ideológicas. O problema, hoje, dos Correios, está mais na questão política partidária do que nas questões empresariais. Nos deixem trabalhar, que iremos fazer dessa empresa uma empresa viável economicamente e socialmente responsável. Vamos revolucionar ao acesso à cidadania (P. E. A, 31 anos de empresa, 2014, informação verbal).

Apesar de serem apenas recortes dos diálogos estabelecidos e das iniciais com os nomes serem fictícias, esse é o sentimento que permeia os executivos dos Correios na Bahia. Desse modo, verifica-se que há uma compreensão ampla da capacidade dos Correios em servir tanto a logística de Governo, quanto atender aos anseios mais elementares de uma sociedade carente, como a brasileira.

### **5.6.2 Serviços prestados pelos Correios – uma possibilidade real**

A prestação desses serviços pelos Correios, ou seja, a solicitação de emissão dos documentos certificadores, pode seguir algumas regras já existentes na prestação

de outros serviços, e incorporar aquilo que se faz necessário para atender as características e especificidades de cada um.

Tomando como exemplo o serviço de CPF, que já é prestado em todo país, atualmente se utiliza uma plataforma tecnológica integrada entre Correios e SRF. O cidadão dirige-se a qualquer agência dos Correios, de posse da documentação contida na legislação, faz sua solicitação e, por conta da interface tecnológica Correios/SRF, em questão de minutos sai com o seu número de CPF. Para melhor visualizar esse processo, ver fluxograma básico contido no Anexo D. Uma operação rápida e confiável.

Essa mesma lógica de integração tecnológica pode ser utilizada para o RCN, por exemplo. O cidadão se dirige até um dos pontos de atendimento dos Correios, com o documento que identifica a chegada de um recém-nascido e, a partir daí, os Correios, integrados a uma rede tecnológica do governo do Estado (TJBA), podem digitalizar esse documento (de forma análoga como se faz com os processos judiciais), encaminhar a solicitação para um centro de emissão (que pode ser centralizado ou descentralizado pelo estado da Bahia), o documento será emitido com a certificação do Estado, encaminhado via física pelos Correios, para ser entregue no endereço do destinatário. Para melhor visualizar esse processo, ver fluxograma básico contido no Anexo E.

Esse processo, em termos tecnológicos, pode ir ainda além. Caso possam ser criadas todas as condições de segurança, não precisará ser encaminhado via física. Poderá ser emitido e validado pelo Estado, encaminhado por meio eletrônico para uma central de impressão dos Correios, impresso nesse local, encaminhado a cidade de destino, para ser entregue ao destinatário, com uma agilidade ainda maior.

A CI, devido as características desse documento, funcionaria parte do processo em uma plataforma digital e parte do processo em meios físicos. O cidadão dirige-se a uma agência dos Correios, com a documentação necessária e exigida legalmente, e faz a solicitação desse serviço. Os Correios, por sua vez, acolhem a solicitação, digitalizam a documentação e encaminham para um centro de atendimento do Governo do Estado (que pode ser centralizado ou descentralizado), o documento será emitido com a certificação do Estado, entregue aos Correios, que encaminham fisicamente para o local de destino (escolhido pelo cidadão), para ser entregue no endereço do destinatário ou em uma agência mais próxima da sede do município, a

ser definida pelo próprio cidadão. Para uma melhor visualização desse processo, ver fluxograma básico contido no Anexo E.

Para esse serviço precisam ser feitas duas observações:

a) já está em estágio avançado a emissão do novo modelo de identidade, cuja lei já foi sancionada em 11 de maio de 2017, pelo Governo Federal. Será uma Identificação Civil Nacional (ICN), em um documento único que vai reunir os cerca de 22 documentos de identificação usados no Brasil, incluindo RG, CPF e título de eleitor. Somente o passaporte e a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) não vão ser substituídos pelo novo documento. A medida serve para dificultar a falsificação, que atualmente gera um prejuízo de R\$ 60 bilhões por ano. Mas o novo sistema só deve começar a valer dentro de cinco anos, ou seja, a partir de 2022, quando a Justiça Eleitoral completar o cadastro único da população. Diante disso, será preciso repensar a operação atual e a proposta. Porém, de qualquer forma, haverá um documento físico que precisará chegar a mão de um cidadão o mais próximo possível de seu domicílio;

b) esse projeto de prover a população baiana de atendimento a solicitação de CI, utilizando a plataforma logística dos Correios, já foi modelado em conjunto com a Secretaria de Administração do Estado da Bahia e o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) e os Correios, em 2010, inclusive contendo as localidades que fariam parte de um projeto piloto, acompanhado de toda a modelagem comercial e operacional necessária. O projeto não prosperou por uma negativa vinda do Estado. Também, houve tratativas iniciais para transformar as agências dos Correios, em representantes do governo do estado da Bahia, naqueles municípios mais longínquos, levando a possibilidade de o cidadão solicitar alguns serviços, bem como, fazer sugestões e críticas à administração estadual. Essa proposta não avançou por conta de decisão do próprio estado.

Essa modelagem, em específico, que a princípio atenderia ao estado da Bahia, já existe em outros estados e funciona plenamente. O que precisaria é unificar os procedimentos operacionais, que possam atender aos aspectos de segurança, adequação logística a cada estado, reunir as tecnologias necessárias e qualificação da mão de obra operacional envolvida. Na prática, cada cidadão precisaria ir aos Correios de sua cidade uma única vez ou, no máximo, duas vezes, quando este residir

em áreas rurais, ainda sem o atendimento de distribuição domiciliar pelos Correios, entretanto sempre na sede de seu município ou na sede de um município escolhido por ele.

Quanto a CNH, este é um processo mais complexo. Todos os procedimentos precisam ser feitos pelo cidadão e pelo DETRAN. Neste caso, por meio de uma plataforma integrada de tecnologia, os Correios de cada sede do município poderiam agendar as solicitações e, até mesmo, encaminhar a documentação digitalizada previamente. Isso poderia facilitar a população que, ao se deslocar para outros municípios e esperar em longas filas, já iria com hora marcada, muito embora isso possa ser feito diretamente com o DETRAN.

Para esse serviço, os Correios serviriam como operador logístico do Estado. Após a solicitação, os Correios podem imprimir em seus centros de tecnologia de impressão e efetuar as entregas nos domicílios dos cidadãos ou nas sedes dos municípios para os habitantes das áreas rurais. Isso iria evitar um segundo deslocamento para outros municípios apenas para retirar o documento. Essa mesma lógica poderá ser utilizada para outros documentos emitidos pelo DETRAN: CRLV, CRV, CNH e outros. Para melhor visualizar esse processo, ver fluxograma básico contido no Anexo F. Cabe lembrar que esses serviços já são prestados em diversos estados, de forma fragmentada.

Para que essa realidade possa funcionar plenamente, torna-se necessário romper com alguns pontos ou criar algumas condições básicas: a) criar uma legislação central (inserida em uma política pública de Estado) que oriente os Estados e Municípios a atingirem estágios mais elevados (índices de inclusão) de acesso à cidadania, bem como a orientação para o uso de outras plataformas públicas, inclusive a dos Correios. Um exemplo disso, é a tramitação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei N.º 7.638, de 2017, de autoria da Deputada Maria do Rosário e outros, que dispõe sobre a prestação preferencial de serviços postais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pelos órgãos públicos federais da Administração Direta e Indireta, nos termos do artigo 24, incisos, VIII da Lei 8.666/1993; b) criar um sistema de reconhecimento e certificação para aqueles estados e municípios que alcançarem níveis mais elevados de acesso à cidadania; c) integrar equipes técnicas dos Governos com os Correios, capitaneado por algum órgão do Governo Federal, visando modelar e aperfeiçoar os serviços à cidadania que já são prestados de forma

fragmentada, ou seja, passar a pensar a cidadania a partir de suas necessidades reais e; d) aperfeiçoar as plataformas tecnológicas de ambas as instituições visando facilitar a interação entre elas e entre elas e os cidadãos, facilitando assim o acesso e o desfrute de uma cidadania mais plena.

É certa a compreensão que não é apenas o desinteresse do Estado para com o cidadão e, sim, que a expansão do limiar de serviços exige grandes investimentos e, talvez, um capital inexistente por parte do Estado. Todavia, é possível otimizar o atendimento do Estado para com a cidadania, integrando as instituições existentes, principalmente as públicas, a exemplo de países que já o fizeram e da própria orientação da ONU e UPU. Isso poderia auxiliar a redução da subcidadania ou a necessidade da insurgência, tratadas por Souza, J. (2006) e Holston (2013).

O caminho mais lógico no desafio de levar cidadania aos recantos mais longínquos do país, seria o aproveitamento da concepção já existente dos shoppings para serviços públicos de atendimento ao cidadão, implantada a partir dos anos de 1980, vivenciadas primeiramente com as experiências dos Estados da Bahia (SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão) e São Paulo (Poupatempo), os quais atualmente estão presentes conceitualmente em mais de vinte estados brasileiros. Para isso, poderia se adotar o modelo de descentralização desse atendimento, utilizando outras plataformas, como por exemplo, a logística dos Correios (atendimento e distribuição), que está presente em todos os municípios brasileiros, ou seja, levar os serviços de atendimento ao cidadão para dentro dos Correios e a cidadania para o local mais próximo possível do cidadão.

Nesse sentido, entende-se que fica esclarecida e consubstanciada a ideia de que os Correios podem ser sim uma instituição pública capaz de ser catalisadora para o acesso e desfrute da cidadania no Brasil. Os Correios brasileiros podem servir o país, não só quanto aos aspectos dos documentos certificadores, que tem um efeito inclusivo e imediato para a cidadania, mas também a outros serviços de governo, tanto na área da logística governamental, quanto na prestação de outros atendimentos aos cidadãos (educação, saúde, habitação). Essa estrutura básica já existe, o que se faz necessário é continuar investindo em sua modernização (infraestrutura, gestão, tecnologia, recursos humanos) e melhorar o seu aproveitamento. Porém, cabe ressaltar que essas alternativas estão pensadas sobre as tecnologias atuais. Cabe

lembrar que todos os processos poderão ser impactados por novas tecnologias e novas legislações. Portanto, nada é definitivo.

## 6 CONCLUSÃO

Ao finalizar este estudo é correto afirmar que o estado da Bahia é marcado por grandes assimetrias no que diz respeito a oferta de serviços aos documentos certificadores para o acesso à cidadania. Diante dessa realidade, torna-se necessário reconhecer as dificuldades históricas enfrentadas pela sociedade brasileira, no que diz respeito a construção social da cidadania. Marcada pela escravidão, construída a duras penas com um Estado Republicano autoritário, com traços frágeis de participação social e pouca transparência nas relações, foi aos poucos construindo um pacto federativo, fortalecido pela legislação e pela carta Constitucional de 1988, com a descentralização de atividades (políticas públicas) para os entes da federação – estados e municípios, visando aproximar os braços do Estado da população.

Esse arcabouço legal permitiu que políticas públicas de habitação, educação, saneamento, energia e outras fossem implementadas pelos Estados e municípios. Nesse contexto, as políticas constitutivas, presentes na tipologia de Lowi, vistas em Souza C. (2006) como sendo aquelas que estabelecem os procedimentos formais e regulatórios para a sociedade (os documentos certificadores para o acesso à cidadania), também fazem parte desse conjunto.

É certo que esses mecanismos ou fichas simbólicas (documentos certificadores) não foram descentralizados pela Carta Constitucional de 1988. Esse processo já havia sido consolidado com a transferência de responsabilidade para os Estados, antes da Carta. Porém, a Constituição reforçou o fortalecimento de estados e municípios, tanto na questão de legislação, quanto nas questões de infraestrutura.

Assim, é possível verificar que a descentralização é uma medida que deve ser comemorada, já que aproximou o Estado da sociedade. Porém, de forma mais concreta, atingiu estados e municípios em diferentes momentos de desenvolvimento econômico e social. Alguns estados, melhor estruturados administrativamente e mais fortalecidos economicamente, puderam absorver as demandas impostas e devolverem serviços com maior qualidade e acessibilidade à população.

Outros estados, dadas as características de seu desenvolvimento, não têm conseguido ofertar esses mesmos níveis de serviços a sua população. No caso do estado da Bahia, quando se observa a infraestrutura de serviços para a oferta de



documentos certificadores para a cidadania, são evidentes as lacunas ou zonas de sombreamento existentes.

Embora o estudo de caso tenha se detido na análise do território baiano, pelas referências consultadas, dados e informações obtidas, pode-se inferir que essa não seja uma particularidade exclusiva da Bahia. As lacunas ou zonas de sombreamento aqui encontradas devem se replicar também para outros entes da federação. Cabe ressaltar, também, que está se falando da sétima economia (PIB) do Brasil, do quarto estado em território e de uma população de 14 milhões de pessoas distribuídas em 417 municípios. Portanto, está se tratando de um ente importante da federação brasileira.

Nesse ponto, torna-se imprescindível retomar a problemática, o objetivo e a hipótese levantada por este estudo. Diante do contexto apresentado, dadas as carências ou lacunas latentes de acesso à cidadania no Brasil e no estado da Bahia, comparativamente com os exemplos de países que superaram as principais dificuldades perante esse desafio, o problema que se quer investigar é: quais são os mecanismos que os Correios brasileiros dispõem para ser um agente catalisador mais amplo de políticas públicas para o acesso à cidadania, especialmente em espaços mais carentes de infraestrutura governamental, como se apresenta o Estado a Bahia?

Objetiva-se dar uma resposta a essa questão, sobre dificuldades de acesso e desfrute da cidadania no estado da Bahia, estabeleceu-se como objetivo geral deste trabalho, compreender os Correios como um agente catalisador para a execução de políticas públicas de acesso à cidadania, no Brasil.

Quanto à problemática, pode-se constatar que realmente há espaços ou zonas de sombreamento, no estado da Bahia, cuja infraestrutura de oferta de serviços a solicitação de documentos certificadores de acesso à cidadania, não são oferecidos a população residente, em seus respectivos municípios. Essas carências são mais visíveis em municípios menores, com menor importância econômica e com baixo desenvolvimento social. Isso, reforça a ideia de uma seletividade e de dificuldade real do exercício da cidadania, amplamente discutida na literatura revisada.

Ao mesmo tempo, o serviço de CPF, que é ofertado descentralizadamente para todo o Brasil, quando observada a sua regularidade de oferta, consegue ter solicitações em números regulares pela população, em seus respectivos municípios.

Nesse caso, o convênio realizado, centralizado pela SRF com os Correios tem permitido que sejam mantidos os acessos regulares em quase todos os municípios do Brasil e em todos os municípios do estado da Bahia.

A oferta de serviços para todos os documentos analisados (RCN, CI e CNH), disponibilizada de forma fragmentada em alguns estados da federação, mesmo sem uma avaliação detalhada de qualidade e acessibilidade, de certa forma, acena positivamente para a possibilidade de os Correios reunirem as condições necessárias à sua prestação, em sua totalidade ou em certas etapas ou fases, para todos os Estados e em todos os municípios do Brasil, guardadas as diferenças já ressaltadas no estudo. Assim, justifica-se essa afirmação pelos serviços que já são prestados de forma fragmentada em diversos estados da federação.

Nesse sentido, as preocupações da UPU, como órgão regulador e planejador, quanto ao uso das plataformas postais para as políticas de Estado e de governos parecem ser bem fundadas, justificando por esse caminho a necessidade de modernização das plataformas postais, incluindo o processo de virtualização de serviços, visando preparar países e instituições postais a estarem aptas a atenderem aos novos anseios da sociedade e da cidadania. O aprimoramento tecnológico, de infraestrutura, de mão de obra, de legislação pertinente e segurança, tem sido sinalizações referenciadas pela entidade. Embora não interfira diretamente nas administrações postais, tem criado linhas de financiamentos e programas que permitem a atualização das plataformas, em todo o globo.

Assim, com sua extensa plataforma de atendimento e rede logística, torna-se viável a condição dos Correios, para serem um agente catalisador de políticas públicas para a cidadania, ampliando muito a capacidade do Estado e Governos de estender os limites de oferta de serviços para o acesso e desfrute da cidadania no Brasil, disponibilizando uma estrutura pública já existente, oferecendo maior acesso, conforto, comodidade e menor custo aos cidadãos, desde que respeitados ou superados alguns limites hoje existentes na instituição.

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 a esse papel importante. Entre essas limitações, cabe destacar aquelas de caráter mais sistêmico e com maior potencial de bloqueio: a) o gigantismo e natureza de uma

empresa pública; b) a orientação de gestão da empresa; c) tecnologias, qualificações, segurança e legalidade dos processos.

Quanto ao gigantismo e natureza de uma empresa pública cabe ressaltar Carneiro (2006, p. 223 - 224):

[...] uma empresa que se caracteriza por apresentar dupla vertente. A primeira vertente, social, está relacionada à prestação de serviços postais à população em localidades onde o modelo de mercado concorrencial é incapaz de fazê-lo e também a prestação de serviços de interesse social, em um prolongamento da ação governamental. A segunda vertente, empresarial e em regime privado, se volta para a exploração econômica de segmentos de mercado em competição, com o objetivo de financiar a primeira vertente, a social.

Para essa autora, é preciso reconhecer a necessidade de convivência, em um mesmo conjunto organizacional, dessa dualidade da natureza jurídico-empresarial. De um lado está a vertente social, podendo servir como um braço do Estado, para sustentar as políticas de governo e, de outro, está a necessidade de manter uma empresa competitiva no mercado, visando atender o mundo empresarial até mesmo para financiar a vertente social. Essa convivência da dualidade do modelo precisa ser equilibrada. Manter a agilidade na modernização tecnológica e de gestão para competir no mercado e garantir o acesso a essa modernização, sem perder de vista o foco social no sentido de alcançar os mais longínquos rincões, na prestação de serviços à sociedade.

A escolha do modelo pelo Estado precisa ser feita com todo o aparato orientativo para uma gestão profissional da empresa. Portanto, o segundo ponto limitador é romper com uma tendência dos Governos de utilizar as empresas públicas, que pertencem ao Estado, para equilibrar o sistema político e de governo. Logo, a orientação de Governo precisa ser pautada na ação da empresa, como pública, para atender a sociedade de maneira eficaz. Assim, as exigências de uma profissionalização da gestão são inerentes a qualidade de serviço e o compromisso da empresa para com a sociedade. Uma gestão profissionalizada teria por obrigação substituir controles puramente políticos ou burocráticos, por controles gerenciais e de resultados. Foi esse o caminho buscado pela reforma postal da Europa, que culminou em uma prestação dos serviços com melhor qualidade e menores custos à população.

Como decorrência da profissionalização da gestão traz-se um outro possível limitador do sucesso dos Correios: a qualificação de sua mão de obra e a inovação tecnológica. Foi visto na parte introdutória do capítulo 4, que muitas transformações

têm assolado o setor postal. Nesse sentido, as mudanças tecnológicas na oferta e prestação dos serviços passaram a ser um imperativo aos operadores do setor. Desse modo, a absorção de novas tecnologias irá possibilitar a prestação de serviços à sociedade e ao mercado. Para atrair novas tecnologias passa necessariamente pela natureza empresarial e pela orientação de gestão. Investimentos tornam-se necessários no setor.

Diante dessa necessidade imperativa por novas tecnologias, está imbricada a quantidade e qualificação da mão de obra. Essa ação é uma prerrogativa para absorção de novas tecnologias e para qualificar a prestação do atendimento aos serviços que possam ser disponibilizadas. Estado e Governos precisam entender que as empresas públicas, no caso os Correios, precisam de respaldo legal e político para praticarem a execução das políticas públicas.

Outros fatores relevantes para uma possível limitação da prestação de serviços à cidadania são os aspectos legais e de segurança. Quanto aos aspectos legais, o que se percebe é que com a Constituição Federal de 1988, muito se procurou avançar em matéria de cidadania no Brasil. Ao mesmo tempo em que se procurou avançar, foi sendo muito utilizado o mecanismo de descentralização para Estados e Municípios, em muitas atribuições, por estarem mais próximos dos cidadãos. Assim, ao mesmo tempo que isso representa uma ótica interessante, pode esbarrar nas estruturas existentes nessas entidades públicas. A legislação não clara e não atualizada, a gestão de Estados e Municípios não profissionalizada e outros fatores, como as tecnologias (plataformas compartilhadas), por exemplo, podem trazer limitações na prestação de melhores serviços à população.

É possível, diante disso, observar nas infraestruturas de oferta de serviços dos Estados e Municípios, diferenças enormes na disponibilização à sociedade. O IDHM pode ser um índice que represente essas realidades distintas. Podem ser vistos indicadores como PIB, renda *per capita*, saúde, educação, acesso à internet, dentre outros, tão disparees quando se compara, no Brasil, às diversas entidades da Federação. Portanto, o alerta aqui trazido, por conta desses fatores, carece de uma análise mais profunda de técnicos da empresa e do Estado, visando planejar legislação e políticas públicas que sejam compatíveis entre elas e que visem encurtar as distâncias entre cidadania e isolamento (subcidadania).

A questão do fator de segurança pode ser um grande limitador. Apesar dos avanços tecnológicos, existem pontos que precisam ser observados tanto na concepção dos sistemas, quanto na execução dos serviços. Esse ponto, na relação Correios e políticas públicas é, também crucial. Diante disso, assim como a questão de legislação, a questão de segurança na prestação dos serviços precisa ser pensada na origem do planejamento das políticas públicas e deve estar contida na gestão dos Correios, tanto no desenvolvimento de soluções (produtos/serviços), quanto na sua execução.

Outro fator é a remuneração dos Correios pelo serviço prestado. Neste ponto precisa ser discutido quem arcará com o ônus do serviço: o cidadão ou o Estado. Esses pontos aqui trazidos têm o intuito de demonstrar a existência de uma série de fatores que precisam ser observados e trabalhados, quando da inclinação de tornar os Correios uma instituição catalisadora para as políticas públicas de cidadania no Brasil. Porém, são inegáveis as possibilidades de ampliação da oferta de serviços à sociedade brasileira pelo Estado e governos, utilizando as plataformas de atendimento e logística dos Correios. Isso já foi vivenciado em países considerados desenvolvidos e está sendo vivenciados em muitos países em desenvolvimento (China, Índia, Rússia, África do Sul e outros), inclusive em diversos entes públicos (Federação, Estados e Municípios) no Brasil, embora de forma fragmentada.

Diante do exposto, cabe ressaltar as contribuições que podem ter sido deixadas por este estudo. Para os Correios, a criação de argumentos e a comprovação técnica sobre a sua contribuição como empresa pública para a cidadania, já amplamente reconhecida pela sociedade, bem como, a certeza de que muitas outras contribuições poderão ser prestadas para o Estado e governos (por meio de políticas públicas), nos campos da cidadania e da logística governamental.

Para a UNIFACS, a disponibilidade de mais uma linha de pesquisa sobre os serviços postais, tanto para o campo do desenvolvimento regional quanto para a organização urbana, para os quais a presença dos serviços postais em todos os municípios do Brasil, reforçam a ideia de inclusão e de integração e de organização das cidades, seja pelo Código de Endereçamento Postal (CEP) ou arruamento e numeração, sendo mais uma forma dos governos e Estado, terem o alcance dos cidadãos para as políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, educação, agricultura familiar, inclusão financeira.

Para mim como estudante e profissional dos Correios, fica a certeza de que esse estudo é plenamente viável de ser aplicado. Assim, cabe levar internamente as instâncias decisórias dos Correios para elaboração de propostas institucionais de viabilidade e de diálogo, para com as instituições de governo. Por outro lado, fica a semente e o solo fértil para serem geradas novas pesquisas, que visem complementar este trabalho ou agregar a ele novas áreas de pesquisa, que podem contemplar desde a formação de um cadastro único para participantes de programas sociais, canais para os governos dialogarem com a população, a formação e unificação dos shoppings de serviços públicos até a realização de estudos mais aprofundados sobre a logística pública ou do serviço público.

## REFERÊNCIAS

- ACCENTURE. **Achieving high performance in the postal industry**. 2012. Disponível em: <<http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/Accenture-Achieving-High-Performance-Postal-Industry-2014.pdf>> Acesso em: 3 jun. 2017.
- ALIJAK, Alice. Foco estratégico nas necessidades dos clientes empresas: parceria para vantagens mútuas. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The Future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon:. Libri Publishing, 2010.
- ALVES, Manuel Brandão. A formação dos sistemas urbanos. In: COMPÊNDIO de economia regional. Lisboa, Portugal: Principia, 2013. v.1.
- ANSÓN, José et al. Financial inclusion and the role of the post office. **Policy Research Working Paper**, UK: The World Bank Development Research Group, oct. 2013.
- ANSÓN, José; HELBLE, Matthias. Postal economics and statistics for strategy analysis – the long view. In: UPU - UNIVERSAL POSTAL UNION. **Development strategies for the postal sector: an economic perspective**. Berne, Switzerland: Eburon Academic Publishers, 2014.
- ARENDT, Hanna. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARISTÓTELES. **A constituição de Atenas**. Tradução e Comentários Francisco Murari Filho. São Paulo: Hucitec, 1995.
- \_\_\_\_\_. **A política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Fontes, 1991.
- ARRECHE, M. T. S. Políticas públicas no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun. 1999.
- \_\_\_\_\_. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas públicas no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v.2.
- \_\_\_\_\_. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2011.
- ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. **Descentralização das políticas públicas no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.
- BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves et al. **Políticas públicas e gestão local**:

programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro Civil das Pessoas Naturais**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1983.

BARROS NETO, João Pinheiro de. **A grande empresa de serviços públicos**: um estudo sobre o desenvolvimento dos Correios no Brasil. 2002. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais)- Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Administração pública no Brasil**: uma breve história dos Correios. São Paulo: Annablume, 2004.

BARTON, Susan. Nosso mundo em mudança: a necessidade de estratégia e visão. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post**: perspectives on strategy in the postal industry. Faringon: Libri Publishing, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BCG – BOSTON CONSULTING GROUP. **Postal operators and their competitors continue to face serious threats from the digitalization of mail, a trend that will only intensify in the years ahead**. Genebra, Suíça, 2012.

BENTEN, Mohammed S.; AL ABDULJABBAR, Mohammed A. Nova tecnologia no correio é uma oportunidade e não um inimigo. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II**: perspectives on transformation in the postal industry. Faringon: Libri Publishing, 2011.

BERENBLATT, Jody. Advogando a sustentabilidade postal. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II**: perspectives on transformation in the postal industry. Faringon: Libri Publishing, 2011.

BIALOT, Joëlle Toledano. Status of the postal service 20 years after the green paper: a Franco-European perspective: In: UPU - UNIVERSAL POSTAL UNION. **Development strategies for the postal sector**: an economic perspective. Berne, Switzerland: Eburon Academic Publishers, 2014.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRANDT, Torsten. Liberalisation, privatisation and regulation of postal services in Europe—First international experiences in the run-up to new European regulations. **Synthesis Report on Liberalisation and Privatisation Processes and Forms of Regulation**. Düsseldorf: Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliches Institut, 2007

BRÄNNSTROM, Peter; LINDEBORG, Per. Jornada para o êxito futuro: PostNord, Meddelande. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II**: perspectives on transformation in the postal industry. Faringon. Libri Publishing, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.



\_\_\_\_\_. Decreto Lei 284 de 28 de outubro 1936. Rio de Janeiro – RJ. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias. **Diário Oficial [da] União**, sec. 1, supl., 30 out. 1936.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Brasília – DF. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, sec. 1, supl., p.240, 30 out. 1967. (Coleção de Leis do Brasil).

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 509 de 20 de março de 1969. Brasília-DF. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, sec. 1, supl., p.1, 25 mar. 1969. (Coleção de Leis do Brasil).

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 6.015 de 31 dezembro de 1973. Brasília – DF. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, sec. 1, supl., p.61, 31 dez. 1973. (Coleção de Leis do Brasil).

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 6.538 de 22 de junho de 1978. Brasília – DF. Dispõe sobre os Serviços Postais. **Diário Oficial [da] União**, sec. 1, supl., p.61, 23 jul. 1978. (Coleção de Leis do Brasil).

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 3.029 de 09 de janeiro de 1891. Rio de Janeiro –RJ. **Reforma a Legislação Eleitoral**. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1881, p.1, v. 1, t.1 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 12.037 de 1º de outubro de 2009. Brasília – DF. Dispõe sobre a identificação criminal do civilmente identificado, regulamentando o art. 5º, inciso LVIII, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] União**, sec. 1, p.1, 2 out. 2009. (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 12.490 de setembro de 2011. Brasília – DF. Altera o Decreto-Lei no 509, de 20 de março de 1969, que dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos, em empresa pública. **Diário Oficial [da] União**, 16 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 12.527, de 18 de dezembro de novembro de 2011. Brasília-DF. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] União**, 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 8.016, de 17 de maio de 2013. Brasília – DF. Aprova o Estatuto Social da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. **Diário Oficial [da] União**, sec. 1, p.6, 20 maios 2013. (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. Portaria nº 566, de 29 de dezembro de 2011. Estabelece as metas para a universalização e de qualidade dos serviços postais básicos a serem cumpridas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e revoga a Portaria MC no 310, de 18/12/1998 (DOU de 21/12/1998). **Diário Oficial [da] União**, sec. 1, n.251, p.100, 30 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Mundo Estranho, STJ**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal – SRF. [Portal institucional]. Disponível em: < <http://www.receita.gov.br> > Acesso em: 10 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN. **Relatório Técnico**. Brasília, 2015.

BRENDLE, Vivian. **Banco Postal e a inclusão financeira**: uma análise espacial das atividades nos territórios de identidade da Bahia. 2015. Dissertação (Mestrado) - UNIFACS, Laureate International Universities. Salvador: UNIFACS, 2015.

BÜTTNER, Marten. Desafios de implementação em transformação postal: experiências no Correio da Malásia (Pos Malaysia). In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II**: perspectives on transformation in the postal industry. Faringon: Libri Publishing, 2011.

CALTRAM, Gladys Andréa Francisco. O registro de nascimento como direito fundamental ao pleno exercício da cidadania. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, Piracicaba – SP, 2010.

CARNEIRO, Maria Neuenschwander. Escosteguy. **Uma nova visão do setor postal brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

CARVALHO, André R.; MIALHE, Jorge L. Direitos sociais, cidadania e ideologia hegemônica. In: CECATTO, M. et al. **Cidadania, direitos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

CARVALHO, Murilo J. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

\_\_\_\_\_. **A formação das almas**: o imaginário da república no Brasil. São Paulo: CIA das Letras, 1990.

\_\_\_\_\_. **Os bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, Murilo José; CAMPOS, Adriana P. **Perspectiva da cidadania no Brasil Império**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CASTRO, Sylvio Brantes de. **Manual dos Oficiais do Registro Civil**. 2. ed. São Paulo: Brasil Editora S.A., 1948.

CHRISPINO, Raquel. **Relatório da Comissão para Erradicação do Sub-Registro de Nascimento**. Rio de Janeiro: Corregedoria Geral do Rio de Janeiro, 2012.

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

CLIVAZ, Pascal. A estratégia da UPU: posicionar o negócio postal global em um ambiente em mudança. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II**: perspectives on transformation in the postal industry. Faringon. Libri Publishing, 2011.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. **Livre vert sur les services d'intégrêt Générale**. Bruxelas, 2003.

CORREIOS. [Portal institucional]. Disponível em: <[www.correios.com.br](http://www.correios.com.br)> Acesso em: 2 jul. 2017.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

CRUZ, Verônica. Estado regulador e políticas públicas. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea M.; GALIZIA, Silvina V. **Estado e cidadania**: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

CUNHA, Antônio Geraldo. **Dicionário etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

DAYAN, Edouard. **Estratégia postal de DOHA 2012**. Berna. Suíça: UPU, 2012.

DENATRAN. [Portal institucional]. Disponível em: <[www.denatran.gov.br/](http://www.denatran.gov.br/)> Acesso em: 13 dez. 2016.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernando. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEKE, Alex; NIEDERPRÜM, Antonia. O impacto econômico da liberalização dos mercados postais da EU (União Europeia), 2010. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post**: perspectives on strategy in the postal industry. Faringon: Libri Publishing, 2010.

DIETL, Helmut. Reforma postal e regulamentar para a concorrência intermodal. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II**: perspectives on transformation in the postal industry. Faringon. Libri Publishing, 2011.

ECT. **História dos Correios no Brasil**. Disponível em: <[http://web.correios.com.br/institucional/conheca\\_correios/conheca.cfm](http://web.correios.com.br/institucional/conheca_correios/conheca.cfm)>. Acesso em: 1 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano estratégico dos Correios 2020, ciclo 2011/2014**. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão RAE**. Brasília – DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão RAE**. Brasília – DF, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão RAE**. Brasília – DF, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão RAE**. Brasília – DF, 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão RAE**. Brasília – DF, 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão RAE**. Brasília – DF, 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão RAE**. Brasília – DF, 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão RAE**. Brasília – DF, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2002.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: FDE, 2001.

- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FUNAN, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- GABAN, Eduardo M. **Regulação do Setor Postal**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**. São Paulo: UNESP, 1997.
- GIDDENS, Anthony. **Estado-nação e violência**. São Paulo: EDUSP, 2008.
- \_\_\_\_\_. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.
- \_\_\_\_\_. A Sociologia. **Revista Atualidade**, Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, n.4, 2004.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GODOY, Maria Helena. **Brainstorming como atingir metas**. São Paulo: INDG Tecs, 2004.
- GORI, Stefano. Operadores postais em uma encruzilhada: quais são as opções estratégicas? In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.
- GREENE, Moya. Perfecto. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.
- HAU, Michel. Empreendedorismo na França. In: LANDES, David S.; MOKYR, Joel; BAUMOL, William J. **A origem das corporações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- HOESTRA, Ernst W. Desafiando o status quo. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.
- HÖFLING, Eloisa Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas-SP, ano 21, n. 55, nov. 2001.
- HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disfunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatística de Registro Civil**. Rio de Janeiro, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Diretório de Pesquisa, coordenação de População e Indicadores sociais, Estatística de Registro Civil 2011 – 2014**. Rio de Janeiro, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Estatística de Registro Civil**. Rio de Janeiro, 2011
- \_\_\_\_\_. **Estatística de Registro Civil**. Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **Estatística de Registro Civil**. Rio de Janeiro, 2013.

\_\_\_\_\_. **Estatística de Registro Civil**. Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 10 ago. 2016.

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

\_\_\_\_\_. **Identificação dos cidadãos**. Disponível em: <[www.dpf.gov.br](http://www.dpf.gov.br)> Acesso em: 1 ago. 2013.

IPC - INTERNATIONAL POST CORPORATION; BCG - THE BOSTON CONSULTING GROUP. **Focus on the future: building a new compelling position for posts**. Disponível em: <[http://www.ipc.be/en/Media/Library/Publications/IPC%20Reports%20and%20Brochures/Focus\\_Future.aspx](http://www.ipc.be/en/Media/Library/Publications/IPC%20Reports%20and%20Brochures/Focus_Future.aspx)>. Acesso em: 14 maio 2012.

IPC – INTERNATIONAL POST CORPORATION. **Global Postal Industry Report**. Brussels, 2013.

\_\_\_\_\_. **Carrier Intelligence Report Russian Post. August 2012. Relatórios do Correio russo**. Divisão administrativa. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Divis%C3%B5es\\_federais\\_da\\_R%C3%BAssia](http://pt.wikipedia.org/wiki/Divis%C3%B5es_federais_da_R%C3%BAssia)>. Acesso em: 28 ago. 2013.

JACKSON, Daryl. **Achieving high performance in the Postal Industry: accenture research and insights**. [S.l.]: [s.n.], 2012.

JOHNSEN, Jacob. O renascimento do correio Híbrido, 2010. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.

KLARGAARD, Olaf. A evolução dos custos e preços: da conformidade regulamentar à estratégia de precificação. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.

LAHERA, Eugenio P. **Políticas y políticas públicas**. Santiago do Chile: CEPAL, 2006a. (Série Políticas Sociales).

\_\_\_\_\_. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006b. v.2.

LAMOUNIER, Bolívar. **Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência**. São Paulo: [s.n.], 2010. Mimeo.

LEAL, Mônica C. H.; GERVASONI, Tássia A. Estado, jurisdição e políticas públicas: as possibilidades de controle jurisdicional de políticas públicas e a ampliação do espaço público para inclusão de novos atores sociais. In: CECATTO, M. A.B. et al. **Cidadania, direitos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

LUFT, Celso Pedro. **Minidicionário Luft**. 22. ed. São Paulo: Ática, 2000.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1998. v.1.

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

MARTHALER; FRIEDLLI, Beat. Operadores postais entre o tradicional e uma nova arquitetura de relevância e confiança. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **Reinventing the post**. Faringdon, United Kingdom: Libri Publishing, 2013.

MENEZES, Overlac. **Cartas e suas histórias**. São Paulo: Marco Zero, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. [Portal institucional]. Disponível em: <[www.justica.gov.br](http://www.justica.gov.br)> Acesso em: 10 ago. 2016.

MOKYR, Joel. O empreendedorismo e a revolução industrial na Grã-Bretanha. In: LANDES, David, S.; MOKYR, Joel; BAUMOL, William J. **A origem das corporações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MONTEIRO, Miguel Ney. **Escola Superior de Administração Postal: um modelo diferencial para formação e desenvolvimento de recursos humanos na empresa**. Campinas: Universidade Estadual, 1981.

O'BRIEN, Maxime. Diversificação para novos fluxos de receita: uma tempestade perfeita. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.

OECD. [Portal Institucional]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/>> Acesso em: 10 ago. 2016.

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.

PÄÄKKÖNEN, Tarja. Novo setor, nova estratégia, nova marca. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II: perspectives on transformation in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2011.

PALDER, Dirk. Como criar valor gerenciando a inovação em tempos de mudança. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.

PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea M.; GALIZIA, Silvina V. **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

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

PERSSON, Ingemar. Em relação aos destinatários. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post: perspectives on strategy in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2010.

PHARAND, André. **Achieving high performance in the postal industry: accenture research and insights**. [S.l.]: [s.n.], 2012.

PLUM, Monika. Co-opetition em Mercados Postais Liberalizados: a experiência alemã da perspectiva de um fornecedor. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II: perspectives on transformation in the postal industry**. Faringon. Libri Publishing, 2011.

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

\_\_\_\_\_. **Relatório de desenvolvimento humano**. New York, USA, 2013.

PRADO, Vaner José do. **Avaliando a eficiência das lojas de Correios no Estado do Rio Grande do Sul**. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2000.

PRADO, Vaner José do; SOUZA, Laumar Neves de. Mudanças e permanências no panorama do Setor Postal Europeu: dinâmicas e perspectivas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – ENAPG, 7., 2016, São Paulo. **Anais...** 2016.

PRADO, Vaner José do; SOUZA, Laumar Neves de; SPINOLA, Carolina Andrade de. A proposta de transformação estrutural dos Correios Brasileiros: uma análise a partir das Configurações de Henry Mintzberg. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 17, n. 3, p.520-537, set./dez. 2016.

RABII, Touhami. O correio híbrido está ajudando a transformar os países em desenvolvimento. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the Post II: perspectives on transformation in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2011.

REIS, Renato B. **Avaliação ambiental e do gradiente social nas infecções por leptospirose em uma comunidade de Salvador-Bahia**. 2014. Tese (Doutorado) - Fundação Oswaldo Cruz. Salvador - BA, 2014.

SANTOS, Francisco Araújo. **A emergência da modernidade**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1990.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo**. Porto Alegre: Editora da Universidade - UFRGS, 1991.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Registro civil das pessoas naturais**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

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

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Melo; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; LEÃO, Sônia de Oliveira. **Urbanização e metropolização no estado da Bahia: evolução e dinâmica**. Salvador – BA: Centro Educacional e Didático da UFBA, 1989.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdades sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

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

\_\_\_\_\_. **A construção social da subcidadania**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

\_\_\_\_\_. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

\_\_\_\_\_. **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?** Belo Horizonte: UFMG, 2012.

SPÍNOLA, Noélio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. In: LUZÓN, José. L; SPINOLA, Noélio Dantaslé. **Desarrollo regional**. Salvador: Medamérica, 2001.

\_\_\_\_\_. **A trilha perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX**. Salvador: UNIFACS, 2009.

SRF - SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. [Portal institucional]. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/>> Acesso em: 20 out. 2016.

STARKEY, Andrew. Entrega domiciliar para e-varejistas: uma nova aplicabilidade para os serviços postais. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II: perspectives on transformation in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2011.

SUND, Kristian. The future is the post. **Journal postal Tecnollogy International**, Londres – UK, set. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR BAHIA, 2002.

THIJS, Johnny. Do de Post/La Poste ao bpost: dez anos de constante mudança. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II: perspectives on transformation in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2011.

TREZEK, Walter. O meio é a mensagem. In: OSBORN, Derek; SUND, Kristian J. **The future is in the post II: perspectives on transformation in the postal industry**. Faringon: Libri Publishing, 2011.



TUDE, Joao M.; FERRO, Daniel S.; SANTANA, Fábio P. **Políticas públicas**. São Paulo: IESDE, 2011.

UNIVERSAL POSTAL UNION - UPU. **Development strategies for the postal sector**: an economic perspective. Berne, Switzerland: Eburon Academic Publishers, 2014.

UPU - UNIÃO POSTAL UNIVERSAL. **O Setor Postal na Era da Internet**: estudos de casos de reforma postal. Berna - Suíça, 2002.

\_\_\_\_\_. **Postal industry**. Berna, Suíça, 2013.

\_\_\_\_\_. **Estratégias postais de Nairóbi**. Berna, Suíça, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estratégias postais de Doha**. Berna, Suíça, 2012.

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.

WEBER, Max. **História geral da economia**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

\_\_\_\_\_. **A gênese do capitalismo moderno**. São Paulo: Ática, 2008.

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

WENGENROTH, Ulrich. História do empreendedorismo: a Alemanha a partir de 1815. In: LANDES, David, S. **A origem das corporações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

**ANEXO A - EMISSÃO DE CPF PELOS CORREIOS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA DE 2010 A 2015**

MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Abaíra	8.316	6.739	937	11%	14%
Abaré	17.064	11.723	3.435	20%	29%
Acajutiba	14.653	10.300	6.756	46%	66%
Adustina	15.702	11.417	4.805	31%	42%
Água Fria	15.731	11.517	3.002	19%	26%
Aiquara	4.602	3.435	1.784	39%	52%
Alagoinhas	141.949	108.862	44.791	32%	41%
Alcobaça	21.271	14.939	4.865	23%	33%
Almadina	6.357	4.742	2.225	35%	47%
Amargosa	34.351	25.653	9.680	28%	38%
Amélia Rodrigues	25.190	18.613	4.548	18%	24%
América Dourada	15.961	10.996	1.581	10%	14%
Anagé	25.516	19.151	3.467	14%	18%
Andaraí	13.960	9.559	2.595	19%	27%
Andorinha	14.414	10.764	5.422	38%	50%
Angical	14.073	10.333	2.923	21%	28%
Anguera	10.242	7.896	2.105	21%	27%
Antas	17.072	13.350	1.961	11%	15%
Antônio Cardoso	11.554	8.477	2.464	21%	29%
Antônio Gonçalves	11.015	7.942	1.523	14%	19%
Aporá	17.731	12.613	2.591	15%	21%
Apuarema	7.459	5.394	1.605	22%	30%
Araças	11.561	8.159	3.167	27%	39%
Aracatu	13.743	10.488	4.603	33%	44%
Araci	51.651	35.058	9.136	18%	26%
Aramari	10.036	7.522	1.986	20%	26%
Arataca	10.392	6.960	2.123	20%	31%
Aratuípe	8.599	6.183	1.751	20%	28%
Aurelino Leal	13.595	9.684	3.222	24%	33%
Baianópolis	13.850	9.976	2.727	20%	27%
Baixa Grande	20.060	14.298	4.656	23%	33%
Banzaê	11.814	8.431	1.608	14%	19%
Barra	49.325	32.362	9.593	19%	30%
Barra da Estiva	21.187	15.255	5.974	28%	39%
Barra do Choça	34.788	24.814	6.085	17%	25%
Barra do Mendes	13.987	10.191	2.760	20%	27%
Barra do Rocha	6.313	4.628	1.124	18%	24%
Barreiras	137.427	100.407	45.006	33%	45%
Barro Alto	13.612	9.822	2.428	18%	25%
Barrocas	14.191	10.372	3.289	23%	32%
Belmonte	21.798	15.224	3.670	17%	24%
Belo Campo	16.021	11.825	3.277	20%	28%
Biritinga	14.836	10.759	4.334	29%	40%

MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Boa Nova	15.411	11.242	2.718	18%	24%
Boa Vista do Tupim	17.991	12.595	7.470	42%	59%
Bom Jesus da Lapa	63.480	44.958	19.834	31%	44%
Bom Jesus da Serra	10.113	7.408	2.188	22%	30%
Boninal	13.695	10.019	1.933	14%	19%
Bonito	14.834	9.894	3.139	21%	32%
Boquira	22.037	16.217	4.917	22%	30%
Botuporã	11.154	8.272	2.945	26%	36%
Brejões	14.282	10.576	3.541	25%	33%
Brejolândia	11.077	8.338	3.031	27%	36%
Brotas de Macaúbas	10.717	7.854	2.902	27%	37%
Brumado	64.602	49.706	20.100	31%	40%
Buerarema	18.605	13.903	3.631	20%	26%
Buritirama	19.600	13.391	3.861	20%	29%
Caatiba	11.420	8.423	1.433	13%	17%
Cabaceiras do Paraguaçu	17.327	11.924	3.372	19%	28%
Cachoeira	32.026	24.018	6.577	21%	27%
Caculé	22.236	17.143	4.855	22%	28%
Caém	10.368	7.258	3.268	32%	45%
Caetanos	13.639	10.348	1.930	14%	19%
Caetitê	47.515	36.090	12.825	27%	36%
Cafarnaum	17.209	12.032	2.787	16%	23%
Cairu	15.374	11.053	1.081	7%	10%
Caldeirão Grande	12.491	8.830	2.346	19%	27%
Camacan	31.472	22.018	8.216	26%	37%
Camaçari	242.970	180.556	59.076	24%	33%
Camamu	35.180	23.340	4.249	12%	18%
Campo Alegre de Lourdes	28.090	19.663	11.217	40%	57%
Campo Formoso	66.616	47.054	13.931	21%	30%
Canápolis	9.410	6.653	1.918	20%	29%
Canarana	24.067	16.966	3.774	16%	22%
Canavieiras	32.336	23.492	8.876	27%	38%
Candeal	8.895	6.649	3.567	40%	54%
Candeias	83.158	62.580	16.953	20%	27%
Candiba	13.210	10.279	5.294	40%	52%
Cândido Sales	27.918	20.369	4.932	18%	24%
Cansanção	32.908	23.067	8.191	25%	36%
Canudos	15.732	11.051	2.457	16%	22%
Capela do Alto Alegre	11.527	8.859	1.963	17%	22%
Capim Grosso	26.577	19.440	9.476	36%	49%
Caraíbas	10.222	7.804	1.223	12%	16%
Caravelas	21.414	15.168	5.421	25%	36%
Cardeal da Silva	8.899	5.985	2.907	33%	49%
Carinhanha	28.380	19.417	3.454	12%	18%
Casa Nova	64.940	45.837	16.103	25%	35%
Castro Alves	25.408	18.933	3.520	14%	19%

MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Catolândia	2.612	1.933	476	18%	25%
Catu	51.077	39.286	10.214	20%	26%
Caturama	8.843	6.848	2.601	29%	38%
Central	17.013	12.200	3.049	18%	25%
Chorrochó	10.734	7.498	2.172	20%	29%
Cícero Dantas	32.300	24.568	7.217	22%	29%
Cipó	15.755	11.257	4.146	26%	37%
Coaraci	20.964	15.704	3.203	15%	20%
Cocos	18.153	13.199	3.945	22%	30%
Conceição da Feira	20.391	15.069	4.017	20%	27%
Conceição do Almeida	17.889	13.909	2.961	17%	21%
Conceição do Coité	62.040	45.629	14.497	23%	32%
Conceição do Jacuípe	30.123	22.721	8.873	29%	39%
Conde	23.620	15.796	4.159	18%	26%
Condeúba	16.898	12.510	5.013	30%	40%
Contendas do Sincorá	4.663	3.499	1.134	24%	32%
Coração de Maria	22.401	16.552	6.155	27%	37%
Cordeiros	8.168	6.231	2.200	27%	35%
Coribe	14.307	10.623	5.065	35%	48%
Coronel João Sá	17.066	11.946	2.756	16%	23%
Correntina	31.249	22.738	10.242	33%	45%
Cotegipe	13.636	9.749	2.281	17%	23%
Cravolândia	5.041	3.675	983	20%	27%
Crisópolis	20.046	14.264	3.116	16%	22%
Cristópolis	13.280	9.751	2.926	22%	30%
Cruz das Almas	58.606	45.186	20.620	35%	46%
Curaçá	32.168	22.652	3.994	12%	18%
Dário Meira	12.836	9.104	2.288	18%	25%
Dias d'Ávila	66.440	48.151	17.205	26%	36%
Dom Basílio	11.355	8.732	2.132	19%	24%
Dom Macedo Costa	3.874	3.001	974	25%	32%
Elísio Medrado	7.947	6.146	1.567	20%	25%
Encruzilhada	23.766	16.724	3.065	13%	18%
Entre Rios	39.872	28.111	11.193	28%	40%
Érico Cardoso	10.859	8.345	3.359	31%	40%
Esplanada	32.802	22.484	7.733	24%	34%
Euclides da Cunha	56.289	41.002	15.273	27%	37%
Eunápolis	100.196	72.602	39.769	40%	55%
Fátima	17.652	13.116	3.107	18%	24%
Feira da Mata	6.184	4.587	871	14%	19%
Feira de Santana	556.642	422.282	143.867	26%	34%
Filadélfia	16.740	12.191	2.774	17%	23%
Firmino Alves	5.384	3.958	835	16%	21%
Floresta Azul	10.660	7.902	1.466	14%	19%
Formosa do Rio Preto	22.528	15.565	4.923	22%	32%
Gandu	30.336	22.070	8.969	30%	41%

MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Gavião	4.561	3.523	1.172	26%	33%
Gentio do Ouro	10.622	7.739	2.055	19%	27%
Glória	15.076	11.231	1.845	12%	16%
Gongogi	8.357	6.135	868	10%	14%
Governador Lomanto Júnior	6.453	4.834	1.535	24%	32%
Governador Mangabeira	19.818	14.678	2.809	14%	19%
Guajeru	10.412	7.966	1.768	17%	22%
Guanambi	78.833	60.651	21.531	27%	35%
Guaratinga	22.165	15.926	6.255	28%	39%
Heliópolis	13.192	9.644	1.866	14%	19%
Iaçu	25.736	18.300	3.441	13%	19%
Ibiassucê	10.062	7.924	2.092	21%	26%
Ibicaraí	24.272	18.007	4.074	17%	23%
Ibicoara	17.282	11.978	5.149	30%	43%
Ibicuí	15.785	11.778	1.783	11%	15%
Ibipeba	17.008	12.555	2.383	14%	19%
Ibipitanga	14.171	10.615	6.219	44%	59%
Ibiquera	4.866	3.458	1.187	24%	34%
Ibirapitanga	22.598	15.138	3.538	16%	23%
Ibirapuã	7.956	5.886	1.507	19%	26%
Ibirataia	18.943	14.054	4.403	23%	31%
Ibitiara	15.508	11.737	4.825	31%	41%
Ibititá	17.840	13.099	2.307	13%	18%
Ibotirama	25.424	18.405	9.870	39%	54%
Ichu	5.255	3.976	1.513	29%	38%
Igaporã	15.205	11.622	1.797	12%	15%
Igrapiúna	13.343	8.915	2.695	20%	30%
Iguaí	25.705	18.766	4.066	16%	22%
Ilhéus	184.236	137.809	46.455	25%	34%
Inhambupe	36.306	25.560	3.830	11%	15%
Ipecaetá	15.331	11.382	7.054	46%	62%
Ipiaú	44.390	33.258	15.693	35%	47%
Ipirá	59.343	43.325	13.046	22%	30%
Ipupiara	9.285	7.128	2.212	24%	31%
Irajuba	7.002	5.029	1.207	17%	24%
Iramaia	11.990	8.630	1.454	12%	17%
Iraquara	22.601	15.812	4.361	19%	28%
Irará	27.466	20.212	5.542	20%	27%
Irecê	66.181	48.546	18.113	27%	37%
Itabela	28.390	19.530	10.625	37%	54%
Itaberaba	61.631	45.179	20.909	34%	46%
Itabuna	204.667	158.028	45.139	22%	29%
Itacaré	24.318	16.624	3.321	14%	20%
Itaeté	14.924	10.388	2.754	18%	27%
Itagi	13.051	9.436	2.429	19%	26%
Itagibá	15.193	11.308	2.828	19%	25%

MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Itagimirim	7.110	5.157	1.714	24%	33%
Itaguaçu da Bahia	13.209	9.123	1.668	13%	18%
Itaju do Colônia	7.309	5.095	1.197	16%	23%
Itajuípe	21.081	15.712	4.332	21%	28%
Itamaraju	63.069	45.686	22.228	35%	49%
Itamari	7.903	5.650	1.628	21%	29%
Itambé	23.089	16.724	4.262	18%	25%
Itanagra	7.598	5.212	1.318	17%	25%
Itanhém	20.216	15.278	4.209	21%	28%
Itaparica	20.725	15.307	4.057	20%	27%
Itapé	10.995	8.146	2.128	19%	26%
Itapebi	10.495	7.226	2.453	23%	34%
Itapetinga	68.273	51.063	25.136	37%	49%
Itapicuru	32.261	22.156	3.350	10%	15%
Itapitanga	10.207	7.517	938	9%	12%
Itaquara	7.678	5.751	1.512	20%	26%
Itarantim	18.539	13.845	2.253	12%	16%
Itatim	14.522	10.499	5.200	36%	50%
Itiruçu	12.693	9.490	2.922	23%	31%
Itiúba	36.113	25.394	8.535	24%	34%
Itororó	19.914	14.836	4.593	23%	31%
Ituaçu	18.127	13.531	3.933	22%	29%
Ituberá	26.591	18.808	11.635	44%	62%
Iuiú	10.900	7.771	3.416	31%	44%
Jaborandi	8.973	6.822	3.212	36%	47%
Jacaraci	13.651	10.778	2.819	21%	26%
Jacobina	79.247	58.906	23.692	30%	40%
Jaguaquara	51.011	36.433	9.703	19%	27%
Jaguarari	30.343	22.570	5.647	19%	25%
Jaguaripe	16.467	11.656	581	4%	5%
Jandaíra	10.331	6.918	1.773	17%	26%
Jequié	151.895	115.230	45.061	30%	39%
Jeremoabo	37.680	26.835	7.680	20%	29%
Jiquiriçá	14.118	10.402	2.055	15%	20%
Jitaúna	14.115	10.405	2.537	18%	24%
João Dourado	22.549	15.768	4.842	21%	31%
Juazeiro	197.965	142.607	61.241	31%	43%
Jucuruçu	10.290	7.401	3.463	34%	47%
Jussara	15.052	10.643	1.507	10%	14%
Jussari	6.474	4.686	1.776	27%	38%
Jussiape	8.031	6.479	1.239	15%	19%
Lafaiete Coutinho	3.901	3.055	859	22%	28%
Lagoa Real	13.934	10.363	2.559	18%	25%
Laje	22.201	16.182	3.627	16%	22%
Lajedão	3.733	2.821	1.214	33%	43%
Lajedinho	3.936	2.839	652	17%	23%

MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Lajedo do Tabocal	8.305	6.080	1.531	18%	25%
Lamarão	9.560	6.858	2.499	26%	36%
Lapão	25.646	18.327	4.159	16%	23%
Lauro de Freitas	163.449	124.288	25.568	16%	21%
Lençóis	10.368	7.256	1.266	12%	17%
Licínio de Almeida	12.311	9.418	1.742	14%	18%
Livramento de Nossa Senhora	42.693	32.513	9.562	22%	29%
Luís Eduardo Magalhães	60.105	42.371	15.976	27%	38%
Macajuba	11.229	7.800	2.203	20%	28%
Macarani	17.093	12.625	4.373	26%	35%
Macaúbas	47.051	34.871	18.678	40%	54%
Macururé	8.073	5.767	1.184	15%	21%
Madre de Deus	17.376	13.209	4.858	28%	37%
Maetinga	7.038	5.325	1.722	24%	32%
Maiquinique	8.782	6.436	2.386	27%	37%
Mairi	19.326	14.253	2.941	15%	21%
Malhada	16.014	10.910	2.492	16%	23%
Malhada de Pedras	8.468	6.425	3.226	38%	50%
Manoel Vitorino	14.387	10.451	2.048	14%	20%
Mansidão	12.592	8.867	3.457	27%	39%
Maracás	24.613	18.331	6.306	26%	34%
Maragogipe	42.815	32.132	7.219	17%	22%
Maraú	19.101	13.133	1.655	9%	13%
Marcionílio Souza	10.500	7.369	1.933	18%	26%
Mascote	14.640	10.120	1.299	9%	13%
Mata de São João	40.183	29.621	5.289	13%	18%
Matina	11.145	8.032	1.996	18%	25%
Medeiros Neto	21.560	16.134	9.058	42%	56%
Miguel Calmon	26.475	19.523	4.629	17%	24%
Milagres	10.306	7.574	2.590	25%	34%
Mirangaba	16.279	11.591	2.435	15%	21%
Mirante	10.507	7.790	1.661	16%	21%
Monte Santo	52.338	37.345	8.159	16%	22%
Morpará	8.280	6.040	2.300	28%	38%
Morro do Chapéu	35.164	24.565	8.173	23%	33%
Mortugaba	12.477	9.670	2.659	21%	27%
Mucugê	10.545	7.702	2.144	20%	28%
Mucuri	36.026	25.366	3.195	9%	13%
Mulungu do Morro	12.249	8.370	2.314	19%	28%
Mundo Novo	24.395	17.402	4.449	18%	26%
Muniz Ferreira	7.317	5.671	1.467	20%	26%
Muquém de São Francisco	10.272	6.760	1.429	14%	21%
Muritiba	28.899	21.850	3.890	13%	18%
Mutuípe	21.449	16.161	4.691	22%	29%
Nazaré	27.274	20.557	8.993	33%	44%
Nilo Peçanha	12.530	8.936	3.059	24%	34%

MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Nordestina	12.371	8.772	3.852	31%	44%
Nova Canaã	16.713	12.233	1.979	12%	16%
Nova Fátima	7.602	5.842	2.997	39%	51%
Nova Ibiá	6.648	4.853	993	15%	20%
Nova Itarana	7.435	5.177	1.213	16%	23%
Nova Redenção	8.034	5.915	1.815	23%	31%
Nova Soure	24.136	16.975	5.587	23%	33%
Nova Viçosa	38.556	26.970	3.048	8%	11%
Novo Horizonte	10.673	8.051	3.396	32%	42%
Novo Triunfo	15.051	10.918	1.609	11%	15%
Olindina	24.943	17.757	2.912	12%	16%
Oliveira dos Brejinhos	21.831	15.858	5.548	25%	35%
Ouriçangas	8.298	6.332	1.962	24%	31%
Ourolândia	16.425	11.406	2.509	15%	22%
Palmas de Monte Alto	20.775	15.647	4.517	22%	29%
Palmeiras	8.410	5.959	2.119	25%	36%
Paramirim	21.001	16.507	4.101	20%	25%
Paratinga	29.504	20.903	5.439	18%	26%
Paripiranga	27.778	20.557	3.932	14%	19%
Pau Brasil	10.852	7.399	3.635	33%	49%
Paulo Afonso	108.396	80.394	33.393	31%	42%
Pé de Serra	13.752	10.139	2.859	21%	28%
Pedrão	6.876	5.091	3.355	49%	66%
Pedro Alexandre	16.995	11.618	3.645	21%	31%
Piatã	17.982	13.152	3.100	17%	24%
Pilão Arcado	32.860	22.379	6.800	21%	30%
Pindaí	15.628	11.997	3.844	25%	32%
Pindobaçu	20.121	14.425	2.571	13%	18%
Pintadas	10.342	7.679	2.799	27%	36%
Piraí do Norte	9.799	6.848	3.467	35%	51%
Piripá	12.783	10.054	4.147	32%	41%
Piritiba	22.399	16.160	2.837	13%	18%
Planaltino	8.822	6.630	1.532	17%	23%
Planalto	24.481	17.847	2.992	12%	17%
Poções	44.701	32.272	11.731	26%	36%
Pojuca	33.066	24.862	6.568	20%	26%
Ponto Novo	15.742	11.157	5.533	35%	50%
Porto Seguro	126.929	88.030	23.556	19%	27%
Potiraguá	9.810	7.100	1.875	19%	26%
Prado	27.627	19.016	6.130	22%	32%
Presidente Dutra	13.750	10.224	1.757	13%	17%
Presidente Jânio Quadros	13.652	10.331	2.787	20%	27%
Presidente Tancredo Neves	23.846	16.767	4.479	19%	27%
Queimadas	24.602	17.745	8.386	34%	47%
Quijingue	27.228	19.432	8.174	30%	42%
Quixabeira	9.554	7.080	2.608	27%	37%



MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Rafael Jambeiro	22.874	16.372	4.500	20%	27%
Remanso	38.957	28.044	1.404	4%	5%
Retirolândia	12.055	9.035	2.170	18%	24%
Riachão das Neves	21.937	15.799	10.256	47%	65%
Riachão do Jacuípe	33.172	25.291	4.731	14%	19%
Riacho de Santana	30.646	22.842	2.398	8%	10%
Ribeira do Amparo	14.276	10.024	3.850	27%	38%
Ribeira do Pombal	47.518	34.594	19.052	40%	55%
Ribeirão do Largo	8.602	6.052	3.456	40%	57%
Rio de Contas	13.007	10.357	4.111	32%	40%
Rio do Antônio	14.815	11.213	2.772	19%	25%
Rio do Pires	11.918	9.270	4.784	40%	52%
Rio Real	37.164	26.358	9.989	27%	38%
Rodelas	7.775	5.405	1.922	25%	36%
Ruy Barbosa	29.887	21.529	6.395	21%	30%
Salinas da Margarida	13.456	9.847	2.682	20%	27%
Salvador	2.675.656	2.122.855	49.144	2%	2%
Santa Bárbara	19.064	13.772	7.626	40%	55%
Santa Brígida	15.060	10.590	2.952	20%	28%
Santa Cruz Cabralia	26.264	18.013	4.620	18%	26%
Santa Cruz da Vitória	6.673	5.031	1.676	25%	33%
Santa Inês	10.363	7.791	2.604	25%	33%
Santa Luzia	13.344	9.474	2.692	20%	28%
Santa Maria da Vitória	40.309	29.368	12.091	30%	41%
Santa Rita de Cássia	26.250	18.738	8.032	31%	43%
Santa Teresinha	9.648	7.158	1.941	20%	27%
Santaluz	33.838	24.689	9.864	29%	40%
Santana	24.750	18.267	7.401	30%	41%
Santanópolis	8.776	6.396	2.921	33%	46%
Santo Amaro	57.800	43.879	15.324	27%	35%
Santo Antônio de Jesus	90.985	69.701	30.067	33%	43%
Santo Estêvão	47.880	34.875	14.678	31%	42%
São Desidério	27.659	19.249	4.759	17%	25%
São Domingos	9.226	7.092	2.643	29%	37%
São Felipe	20.305	15.584	4.620	23%	30%
São Félix	14.098	10.900	3.117	22%	29%
São Félix do Coribe	13.048	9.310	5.050	39%	54%
São Francisco do Conde	33.183	24.145	5.980	18%	25%
São Gabriel	18.427	13.168	3.639	20%	28%
São Gonçalo dos Campos	33.283	24.679	5.629	17%	23%
São José da Vitória	5.715	4.049	1.509	26%	37%
São José do Jacuípe	10.180	7.370	1.532	15%	21%
São Miguel das Matas	10.414	7.709	4.170	40%	54%
São Sebastião do Passé	42.153	31.812	8.462	20%	27%
Sapeaçu	16.585	12.478	2.969	18%	24%
Sátiro Dias	18.964	13.414	2.511	13%	19%

MUNICÍPIOS	POP TOT	POP 12	CPF	% POP TOT	% POP 12
Saubara	11.201	8.498	2.788	25%	33%
Saúde	11.845	8.730	1.981	17%	23%
Seabra	41.798	29.790	16.802	40%	56%
Sebastião Laranjeiras	10.371	7.842	2.647	26%	34%
Senhor do Bonfim	74.419	55.180	28.731	39%	52%
Sento Sé	37.425	25.316	9.694	26%	38%
Serra do Ramalho	31.638	21.764	4.914	16%	23%
Serra Dourada	18.112	13.453	2.761	15%	21%
Serra Preta	15.401	11.506	3.354	22%	29%
Serrinha	76.762	56.546	25.002	33%	44%
Serrolândia	12.344	9.310	4.238	34%	46%
Simões Filho	118.047	85.930	27.950	24%	33%
Sítio do Mato	12.050	8.121	1.360	11%	17%
Sítio do Quinto	12.592	9.136	3.181	25%	35%
Sobradinho	22.000	15.661	5.982	27%	38%
Souto Soares	15.899	10.973	3.811	24%	35%
Tabocas do Brejo Velho	11.431	8.331	4.720	41%	57%
Tanhaçu	20.013	15.276	3.507	18%	23%
Tanque Novo	16.128	11.836	4.423	27%	37%
Tanquinho	8.008	6.043	2.743	34%	45%
Taperoá	18.748	12.908	4.769	25%	37%
Tapiramutá	16.516	11.437	3.215	19%	28%
Teixeira de Freitas	138.341	101.562	40.740	29%	40%
Teodoro Sampaio	7.895	5.964	1.457	18%	24%
Teofilândia	21.482	15.074	5.138	24%	34%
Teolândia	14.836	10.508	4.089	28%	39%
Terra Nova	12.803	9.403	3.345	26%	36%
Tremedal	17.029	13.116	4.001	23%	31%
Tucano	52.418	38.046	6.843	13%	18%
Uauá	24.294	18.049	9.642	40%	53%
Ubaíra	19.750	14.671	4.700	24%	32%
Ubaitaba	20.691	15.044	5.793	28%	39%
Ubatã	25.004	18.074	4.590	18%	25%
Uibaí	13.625	10.341	1.877	14%	18%
Umburanas	17.000	12.201	2.544	15%	21%
Una	24.110	17.114	4.554	19%	27%
Urandi	16.466	12.420	5.432	33%	44%
Uruçuca	19.837	14.431	3.554	18%	25%
Utinga	18.173	12.477	3.726	21%	30%
Valença	88.673	65.036	32.554	37%	50%
Valente	24.560	18.857	10.005	41%	53%
Várzea da Roça	13.786	10.166	2.500	18%	25%
Várzea do Poço	8.661	6.666	2.925	34%	44%
Várzea Nova	13.073	9.491	1.792	14%	19%
Varzedo	9.109	6.893	1.241	14%	18%
Vera Cruz	37.567	27.653	9.564	25%	35%

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>POP TOT</b>	<b>POP 12</b>	<b>CPF</b>	<b>% POP TOT</b>	<b>% POP 12</b>
Vereda	6.800	4.964	1.381	20%	28%
Vitória da Conquista	306.866	230.098	90.651	30%	39%
Wagner	8.983	6.408	1.977	22%	31%
Wanderley	12.485	8.922	3.194	26%	36%
Wenceslau Guimarães	22.189	15.311	3.823	17%	25%
Xique-Xique	45.536	31.351	7.825	17%	25%
<b>TOTAIS</b>	<b>14.016.906</b>	<b>10.426.812</b>	<b>2.793.928</b>	<b>20%</b>	<b>27%</b>

**ANEXO B – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO E PIB - SEM OFERTA DE SERVIÇOS**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>PIB CORRENTE 2010</b>
Abaíra	8.316	36.001.578
A dustina	15.702	97.899.133
Aiquara	4.602	25.423.643
Almadina	6.357	30.543.419
Andaraí	13.960	55.841.342
Andorinha	14.414	112.135.173
Anguera	10.242	31.119.745
Antônio Gonçalves	11.015	38.969.274
Aporá	17.731	64.563.731
Apuarema	7.459	36.663.620
Aramari	10.036	53.801.030
Aratuípe	8.599	37.025.234
Barra do Rocha	6.313	32.537.842
Barro Alto	13.612	49.615.972
Biritinga	14.836	63.419.337
Bom Jesus da Serra	10.113	34.873.341
Boninal	13.695	49.713.328
Bonito	14.834	124.250.456
Brejolândia	11.077	46.494.772
Buritirama	19.600	64.901.009
Cabaceiras do Paraguaçu	17.327	63.488.705
Caetanos	13.639	38.848.768
Cairu	15.374	677.983.496
Canápolis	9.410	35.931.365
Candeal	8.895	29.567.846
Candiba	13.210	52.922.530
Caraíbas	10.222	37.533.574
Cardeal da Silva	8.899	52.701.049
Catolândia	2.612	21.571.872
Contendas do Sincorá	4.663	22.667.359
Cravolândia	5.041	23.777.153
Crisópolis	20.046	105.303.976
Dário Meira	12.836	55.003.002
Dom Macedo Costa	3.874	18.656.953
Elísio Medrado	7.947	32.560.606

<b>MUNICIPIO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>PIB CORRENTE 2010</b>
Fatima	17.652	68.269.768
Feira da Mata	6.184	35.397.825
Filadélfia	16.740	64.252.275
Floresta Azul	10.660	45.988.789
Formosa do Rio Preto	22.528	513.947.988
Gongogi	8.357	33.662.136
Guajeru	10.412	35.935.454
Heliópolis	13.192	52.193.366
Ibicoara	17.282	218.258.287
Ibipeba	17.008	71.111.809
Igrapiúna	13.343	172.150.766
Ipecaetá	15.331	57.485.917
Ipupiara	9.285	36.936.239
Irajuba	7.002	29.722.014
Itaguaçu da Bahia	13.209	53.981.762
Itaju do Colônia	7.309	40.870.575
Itanagra	7.598	44.976.432
Itapé	10.995	48.946.771
Jaborandi	8.973	165.608.686
Jandaíra	10.331	61.528.758
Jussari	6.474	34.720.464
Jussiape	8.031	29.876.254
Laje	22.201	124.540.715
Lajedão	3.733	34.533.318
Lajedinho	3.936	21.483.734
Madre de Deus	17.376	278.062.619
Maetinga	7.038	26.679.009
Maiquinique	8.782	58.391.974
Manoel Vitorino	14.387	58.341.178
Mansidão	12.592	41.707.632
Mascote	14.640	63.644.987
Matina	11.145	38.494.011
Mirante	10.507	35.678.613
Mortugaba	12.477	50.097.644
Mulungu do Morro	12.249	45.828.036
Nova Ibiá	6.648	38.767.389
Nova Redenção	8.034	31.883.443
Novo Horizonte	10.673	45.152.087

<b>MUNICIPIO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>PIB CORRENTE 2010</b>
Novo Triunfo	15.051	42.628.557
Ouriçangas	8.298	31.091.160
Pedro Alexandre	16.995	68.774.892
Piraí do Norte	9.799	43.615.106
Piripá	12.783	41.856.321
Presidente Dutra	13.750	57.059.801
Rafael Jambeiro	22.874	115.833.342
Ribeirão do Largo	8.602	55.955.675
Salinas da Margarida	13.456	74.449.691
São José da Vitória	5.715	23.513.466
Serra do Ramalho	31.638	170.230.804
Sítio do Mato	12.050	74.857.453
Tanquinho	8.008	31.630.250
Umburanas	17.000	59.062.380
Várzea da Roça	13.786	51.186.501
Vera Cruz	37.567	251.056.957
Vereda	6.800	75.424.245
Wagner	8.983	45.231.252
<b>TOTAL</b>	<b>1.083.977</b>	<b>6.576.877.810</b>

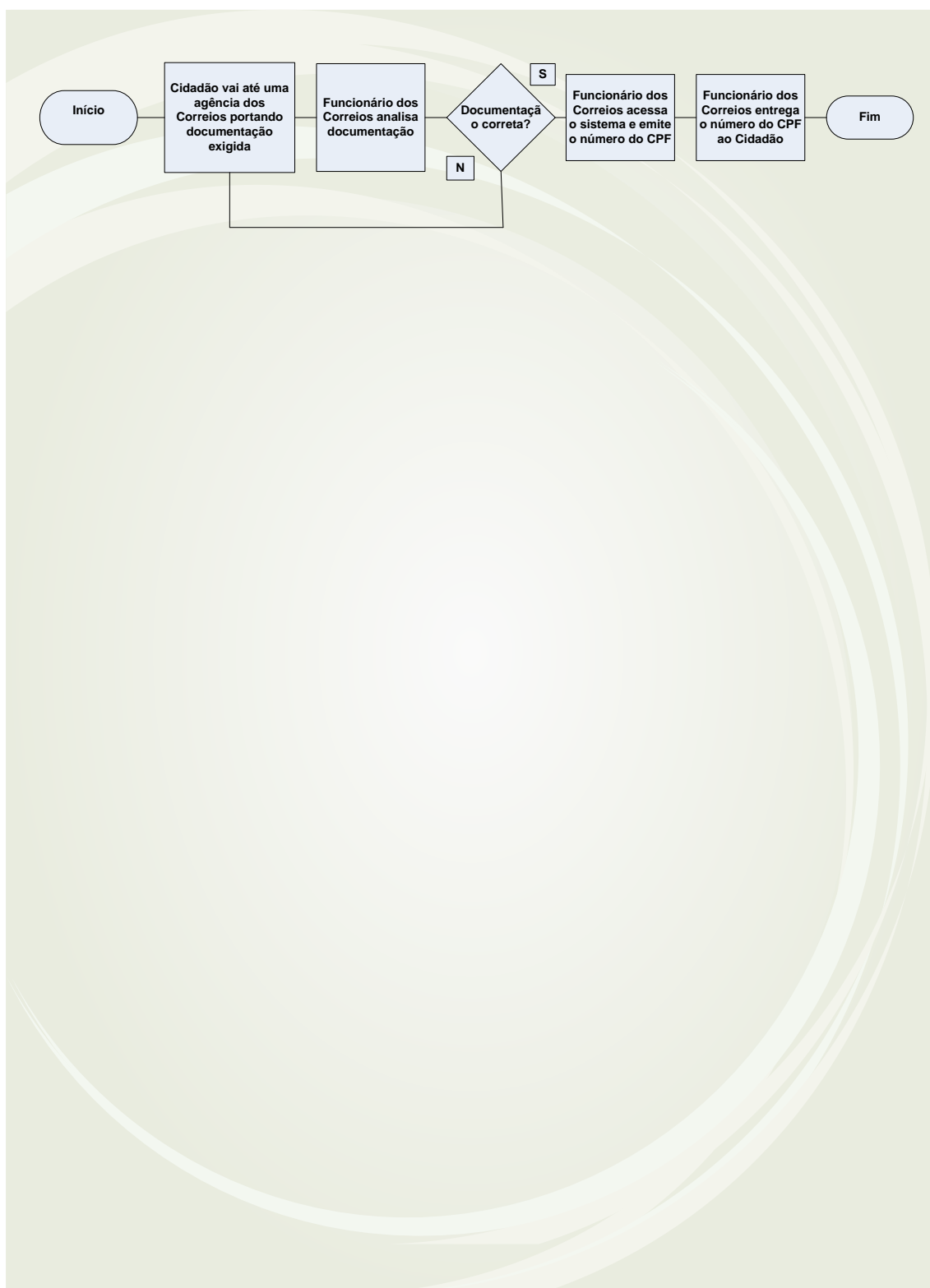
## ANEXO C - POPULAÇÃO E PIB - MUNICÍPIOS COM A OFERTA DOS TRÊS SERVIÇOS

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	PIB CORRENTE 2010
Alagoinhas	141.949	1.619.135.433
Alcobaça	21.271	218.128.502
Amargosa	34.351	186.602.145
Barreiras	137.427	1.855.742.316
Bom Jesus da Lapa	63.480	420.063.996
Brumado	64.602	633.793.553
Cachoeira	32.026	218.592.744
Caetité	47.515	276.798.368
Camacan	31.472	171.562.575
Camaçari	242.970	13.328.182.010
Camamu	35.180	185.967.845
Canarana	24.067	106.016.393
Candeias	83.158	4.197.941.761
Capim Grosso	26.577	140.601.679
Central	17.013	66.626.409
Cícero Dantas	32.300	140.003.662
Coaraci	20.964	102.866.430
Conceição do Coité	62.040	327.538.777
Cruz das Almas	58.606	448.102.011
Euclides da Cunha	56.289	335.024.198
Eunápolis	100.196	1.285.733.467
Feira de Santana	556.642	7.470.441.255
Gandu	30.336	189.372.330
Guanambi	78.833	583.375.608
Ilhéus	184.236	2.255.604.639
Inhambupe	36.306	207.696.653
Ipiaú	44.390	298.542.260
Ipirá	59.343	289.806.997
Irecê	66.181	494.070.933
Itaberaba	61.631	379.570.159
Itabuna	204.667	2.582.042.356
Itamaraju	63.069	507.504.927
Itaparica	20.725	115.263.423
Itapetinga	68.273	833.382.478
Jacobina	79.247	612.144.792

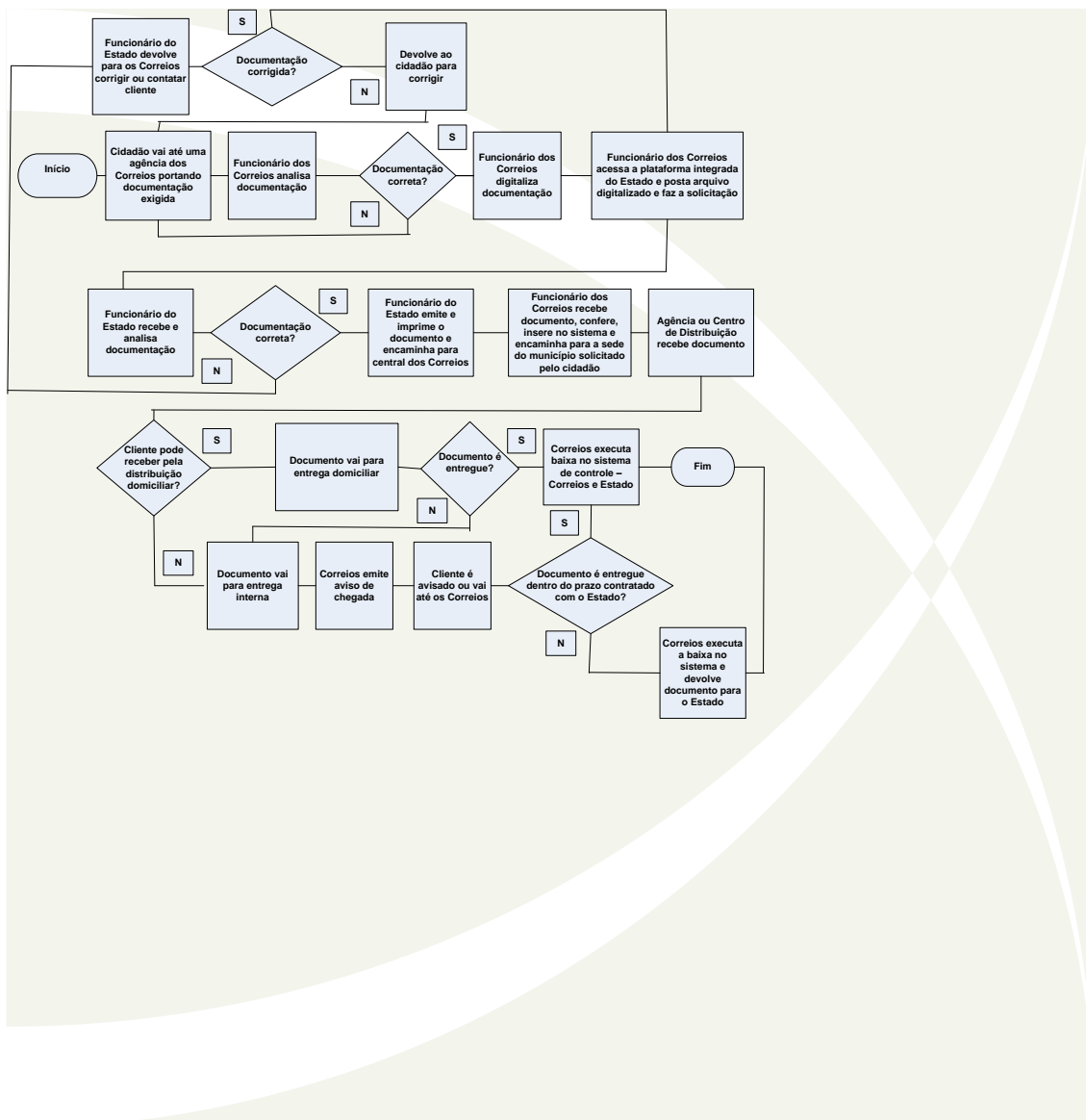
<b>MUNICIPIO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>PIB CORRENTE 2010</b>
Jequié	151.895	1.670.176.140
Jeremoabo	37.680	174.251.704
Juazeiro	197.965	1.919.843.103
Lauro de Freitas	163.449	3.153.526.974
Lençóis	10.368	53.032.575
Luís Eduardo Magalhães	60.105	2.084.902.073
Macaúbas	47.051	169.332.027
Maracás	24.613	123.595.234
Medeiros Neto	21.560	162.271.831
Miguel Calmon	26.475	121.426.641
Milagres	10.306	50.715.293
Mucugê	10.545	219.893.663
Nazaré	27.274	156.557.022
Nova Soure	24.136	96.897.496
Nova Viçosa	38.556	350.927.793
Olindina	24.943	106.543.598
Oliveira dos Brejinhos	21.831	84.729.852
Paulo Afonso	108.396	2.112.706.171
Poções	44.701	235.615.888
Pojuca	33.066	1.016.485.018
Porto Seguro	126.929	966.599.551
Prado	27.627	320.781.753
Remanso	38.957	173.907.819
Retirolândia	12.055	63.202.906
Ruy Barbosa	29.887	140.309.492
Salvador	2.675.656	36.480.990.783
Santa Inês	10.363	40.730.217
Santa Maria da Vitória	40.309	56.241.837
Santaluz	33.838	33.970.104
Santo Amaro	57.800	381.982.269
Santo Antônio de Jesus	90.985	975.528.482
Santo Estêvão	47.880	303.230.402
São Félix do Coribe	13.048	84.209.702
Seabra	41.798	244.938.098
Senhor do Bonfim	74.419	500.711.973
Serrinha	76.762	484.933.276
Simões Filho	118.047	3.708.950.737
Taperoá	18.748	96.639.630



<b>MUNICIPIO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>PIB CORRENTE 2010</b>
Teixeira de Freitas	138.341	1.268.944.425
Terra Nova	12.803	58.276.384
Uauá	24.294	110.548.064
Ubaitaba	20.691	146.286.448
Ubatã	25.004	115.319.395
Uruçuca	19.837	95.808.387
Valença	88.673	632.839.946
Valente	24.560	127.587.009
Vitória da Conquista	306.866	3.491.075.776
<b>TOTAL</b>	<b>8.168.424</b>	<b>108.251.818.045</b>

**APÊNDICE D - FLUXOGRAMA BÁSICO PARA O SERVIÇO DE CPF**

## APÊNDICE E - FLUXOGRAMA BÁSICO PARA OS SERVIÇOS DE RCN E ID



## APÊNDICE F - FLUXOGRAMA BÁSICO PARA O SERVIÇO DE CNH

