



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

MOTIVOS DE VIAGEM: O potencial de mais um simples indicador de transporte

Autores:

Ernesto Pereira Galindo - UFRJ e IPEA - galindo@ufrj.br

Maria Luiza Bastos da Silva e Galindo - UFBA - malubastos@gmail.com

Resumo:

O fluxo de pessoas é considerado uma chave para identificação da integração entre cidades. Essa conclusão é válida na análise de uma região metropolitana e em outros arranjos como apontado pelo IBGE e IPEA. As motivações dessas viagens poderiam servir de base para definição de funções compartilhadas entre esses municípios? As chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) são políticas ou ações públicas inviáveis isoladamente por um município ou impactantes a municípios vizinhos e, apesar de se referirem a regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas, são consideradas válidas para outras relações interurbanas. Serviriam os motivos de viagem como identificadores dessas FPICs? Esses motivos poderiam também descrever municípios e arranjos? Utilizando como estudo de caso a RM de Salvador e sua pesquisa de Origem e Destino propõe-se ensaiar essa pretensa utilidade dos motivos de viagem à luz da sustentabilidade (resiliência de Holling e viabilidade de Matus).

MOTIVOS DE VIAGEM:

O potencial de um simples indicador de transporte

INTRODUÇÃO

O fluxo de pessoas é considerado uma chave para identificação da integração entre cidades. Essa conclusão é válida na análise de uma região metropolitana e em outros arranjos como apontado pelo IBGE e IPEA. As motivações dessas viagens poderiam servir de base para definição de funções compartilhadas entre esses municípios? As chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) são políticas ou ações públicas inviáveis isoladamente por um município ou impactantes a municípios vizinhos e, apesar de se referirem a regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas, são consideradas válidas para outras relações interurbanas. Serviriam os motivos de viagem como identificadores dessas FPICs? Esses motivos poderiam também descrever municípios e arranjos?

Utilizando como estudo de caso a RM de Salvador e sua pesquisa de Origem e Destino propõe-se como objetivo geral ensaiar essa pretensa utilidade dos motivos de viagem à luz da sustentabilidade (resiliência de Holling e viabilidade de Matus).

O fluxo é o principal elemento constituinte de uma RM, como revisado por Moura et al. (2016) e mesmo como elemento de união e conexão entre municípios não metropolitanos como constatado no estudo de Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil do IBGE e por Galindo et al. (2016).

Coloca-se como hipótese que os motivos de viagem referentes a esses fluxos poderiam servir de base para definição de funções compartilhadas entre esses municípios. Esses motivos poderiam servir então de base para a definição das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), entendidas como políticas ou ações públicas inviáveis isoladamente por um município ou impactantes a municípios vizinhos.

Esses temas revelados a partir dos motivos de viagem poderiam descrever dimensões relevantes da questão urbana. O ensaio sobre essas possibilidades se utiliza da Região Metropolitana de Salvador e sua pesquisa de Origem e Destino. E essa caracterização crítica se vale da noção de sustentabilidade com base nos conceitos de resiliência de Holling (1973) e de viabilidade de Matus (1996 [2010]).

O artigo se estrutura após essa introdução em quatro seções iniciais estruturantes do recorte metropolitano versus o perimetropolitano, método que tratarão das FPICs, dos motivos de viagem e da sustentabilidade, para fechar a parte inicial com a proposta de

junção deles. A partir daí cada um dos motivos de viagem, além do tema da mobilidade, serão abordados com base no método totalizando mais sete seções. O artigo finaliza com as considerações finais antes de apresentar as referências bibliográficas.

RECORTE METROPOLITANO E PERIMETROPOLITANO

A partir da premissa da sustentabilidade com foco no ser humano, elabora-se um cenário preliminar metropolitano, sem perder de vista o perimetropolitano, nem a inserção estadual, nacional e internacional, com perspectiva para o planejamento, destacando as funções públicas de interesse comum (FPICs) e o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Metrôpole. Para isso é necessário deixar clara i) a delimitação da área perimetropolitana e ii) a justificativa das opções metodológicas de organização dos temas abordados.

Para definir o recorte perimetropolitano, parte-se do recorte oficial atual da Região Metropolitana de Salvador (RMS), composta por 13 municípios, comparando-o com a Região Imediata de Articulação Urbana (RIAU) de Salvador presente no estudo da Divisão Urbano Regional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com 27 municípios. Os municípios contidos na RIAU não contido na RM foram considerados como perimetropolitanos com apenas dois ajustes.

O primeiro ajuste se refere à solução de descontinuidade apresentada pelo IBGE ao incluir o município de Conde na RIAU de Salvador, mas retirando Esplanada e Entre Rios, vinculados à RIAU de Alagoinhas, justificando pelas distâncias de suas sedes ao litoral. Considera-se aqui que o eixo de ligação via BA-099 (Estrada do Coco e Linha Verde) propicia uma ligação vinculada ao eixo litorâneo de expansão turística já tratado por Silva et al. (2008)¹ e explicitado na próprio estudo da Divisão Urbano Regional. Esse vínculo, mesmo tendo suas sedes afastadas do litoral (como é o caso de Camaçari, por exemplo) é considerado forte o suficiente para sua inclusão. Optou-se pela inclusão de Cardeal da Silva por se localizar entre os municípios de Entre Rios e Esplanada, evitando assim um vazio dentro da região.

O segundo ajuste, trata da retirada de Amélia Rodrigues, devido à sua inclusão na RM de Feira de Santana (RMFS), criada pela Lei Complementar Estadual nº 35/2011. Amélia Rodrigues, apesar de fazer limite direto com a RMS (por meio de São Sebastião do Passé), possui uma relação já institucionalizada com Feira de Santana via RMFS. Deste modo, dos 14 municípios da RIAU não contemplados na RMS, foram acrescentados mais três e retirado um, totalizando, portanto, 16 municípios preliminarmente como área perimetropolitana da RMS2. Caso se deseje posteriormente ajustar para que os municípios perimetropolitanos configurem um colar contínuo no entorno da RMS será necessário incluir tanto Amélia Rodrigues, quanto Araças (este na RIAU de Alagoinhas).

¹ https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador_RI.pdf

² Aratuípe, Cardeal da Silva, Catu, Conde, Entre Rios, Esplanada, Itanagra, Jaguaripe, Maragogipe, Nazaré, Salinas da Margarida, Santo Amaro, São Félix, Saubara, Teodoro Sampaio, Terra Nova.

FPICS

As funções públicas de interesse comum (FPICs) são considerados conteúdos mínimos para se configurar uma região metropolitana ou aglomeração urbana conforme o Estatuto da Metrópole. Para isso é necessário deixar clara a justificativa das opções metodológicas de organização dos temas abordados.

Importa saber que as FPICs são consideradas para a especificidade e fenômeno urbano metropolitano, mas entende-se que numa outra intensidade podem ser usadas como parâmetros de definição das dimensões do desenvolvimento urbano de forma geral.

De fato o artigo primeiro da lei já prenuncia:

“Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.”

Explicitando no artigo segundo que:

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

MOTIVOS DE VIAGEM

Se os fluxos são os indutores da integração e coesão interurbana, os motivos desses deslocamentos tratam das causas dessa integração. Apontam, portanto, a quais temas e dimensões fazem com que a relação entre cidades e municípios ocorra.

Analisando uma pesquisa de Origem e Destino (OD), tomando como base a recente Pesquisa OD da Região Metropolitana de Salvador (RMS) os principais motivos de deslocamento foram sintetizados em seis grupos: trabalho, educação (estudo), saúde, comércio e serviço, lazer (cultura, turismo) e a própria habitação (moradia, residência).

Essas categorias são condizentes com a maior parte de pesquisa de Origem e Destino e outros estudos de mobilidade e transporte urbano. A aglomeração urbana, mesmo que ultrapasse o limite de municípios é assim entendida.

De fato, desde arranjos de pares de municípios a grandes regiões metropolitanas como São Paulo, as atividades rotineiras da população ocorrem para além de seus restritos

limites, configurando uma realidade em que o que antes era a cidade “intramuros” do município, avança para se tornar uma grande única cidade mas que formalmente é composta de vários municípios.

SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade é um conceito caro a muitas áreas do conhecimento, sendo incorporado também na questão urbana no próprio arcabouço legal. No Estatuto da Cidade aparece sob a expressão “Direito a Cidades Sustentáveis” e no Estatuto da MetrÓpole aponta-se como um dos princípios a serem respeitados na governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas “a busca pelo desenvolvimento sustentável” (inciso VII, art. 6º).

Resgatando os resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (conhecida também como Eco-92 ou Rio-92), observa-se no Princípio 1 da Declaração do Rio (ONU, 1992) que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.” Ratificando, portanto, que a preocupação é também ambiental, mas que não se deve esquecer que os seres humanos estão no centro.

Dentro da construção atual da ideia de sustentabilidade inclui-se a resiliência. Para Buschbacher (2014, p. 15), “a grande contribuição de Holling (1973) foi mostrar que a ideia de equilíbrio em sistemas ecológicos é válida apenas em escalas limitadas de tempo e espaço” e “a inovação da teoria do Holling é reconhecer que esse equilíbrio não é permanente” (Buschbacher, 2014, p. 16). Para Buschbacher (2014, p. 17), “O ciclo adaptativo de Holling representa uma mudança de paradigma (...). Mesmo que o sistema se mantenha por muito tempo, seu colapso e reorganização são inevitáveis”.

A viabilidade é uma ideia de planejamento correspondente a sustentabilidade. Matus (2007 [1996]) aborda dois tipos de viabilidade para o planejamento. A viabilidade no tempo (capacidade de decisão, de operação e de reprodução, ou seja, manter o que foi feito) e a viabilidade por tipo de questão (política; econômica; cognitiva: conhecimento e acesso a ele; e organizativa: capacidade de organização). O cruzamento destas duas categorizações são a base da análise de governança e capacidade interfederativa para todas as dimensões.

FPICS COMO MOTIVOS DE VIAGEM: RESILIÊNCIA E VIABILIDADE

As dimensões da sustentabilidade, as FPICs e os motivos de viagem apresentados na recente Pesquisa OD da RMS são o ponto de partida para organizar os temas urbano-

metropolitanos. Para que as viagens (fluxos) se realizem é necessária uma adequada condição de mobilidade, sendo esta também uma grande dimensão da abordagem aqui proposta.

Os assuntos e temas foram agregados então em sete grandes dimensões (habitação; trabalho; educação; saúde; lazer, cultura e turismo; comércio e serviço; e mobilidade) identificadas na legislação e em documentos institucionais internacionais sobre o tema. Além disso, cada uma das sete dimensões foi analisada do ponto de vista de seu enquadramento como FPIC (política ou ação pública inviável de forma municipalmente isolada e impactante aos vizinhos, conforme Estatuto da MetrÓpole).

HABITAÇÃO

Tomando como exemplo as nove RMs originais (pré-Constituição Federal de 1988), observa-se em IPEA (2010) que dentre elas, aquela que possuiu maior distinção entre o crescimento da capital e dos demais municípios foi a RM de Salvador, crescendo esses municípios em um ritmo mais de três vezes maior que a capital entre 2000 e 2010. Esse fenômeno não estava claro até a realização do Censo Demográfico 2010, sendo sintomático que o IBGE em sua estimativa de 2009 tenha indicado uma população para a capital de 3,00 milhões de habitantes (IBGE, 2009), quando em 2010 se observou 2,68 milhões.

Por ser a origem mais comum dos deslocamentos, as decisões de localização da habitação de um município afeta os outros, ainda mais quando há dinâmicas de redistribuição de população sem a consequente redistribuição de postos de trabalho e atividades. Esses argumentos sustentam a habitação como uma FPIC. Legalmente, a lei que cria a entidade metropolitana da RMS cita como uma das FPICs a habitação popular (§2º, art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 41/2014) sustentando também esse argumento.

Pode-se observar o comportamento do déficit habitacional na RMS como um tipo de resiliência. Recentemente houve um aumento do estoque absoluto do déficit habitacional entre 2013 e 2014 na RMS, passando de 107 mil para 120 mil domicílios (FJP, 2016), ainda que estudos anteriores apontassem uma tendência de redução entre 2007 e 2012 (Lima Neto et al, 2013). Esses domicílios poderiam ser supridos com os 195 mil domicílios vagos, mas visto a dificuldade de acesso considera-se improvável essa solução como apontado por Bonduki (2018). Em 2010 931 mil pessoas na RMS ainda viviam em aglomerados subnormais.

Essa percepção do problema se agrava ao se verificar que isso ocorreu mesmo com o tratamento privilegiado recebido pela RMS. Em 2010, a participação da população da RMS no conjunto da RMS com a área perimetropolitana era de 90,5%. Apesar de a participação da RMS no total de domicílios desse mesmo universo ser um pouco maior (91,4%), a participação no déficit habitacional absoluto era menor (88,3%). Este fato, entretanto, não impediu uma concentração desproporcional de produção habitacional via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) de 98,7% entre 2010 e 2014, tendo uma tendência, ao menos entre 2010 e 2014 de expressivo aumento nas unidades entregues anualmente.

Na RMS a decisão interfederativa sobre o tema da habitação ainda encontra dificuldade por falta de construção institucional. Ainda que possua uma recém criada entidade, que inclua entre as FPICs a habitação, ela ainda está se construindo. Sobra a viabilidade financeira tanto para a decisão, quanto para a operação e reprodução da ação, os recursos disponíveis se deram de forma isolada por programas como o MCMV sem respeito ao planejamento urbano.

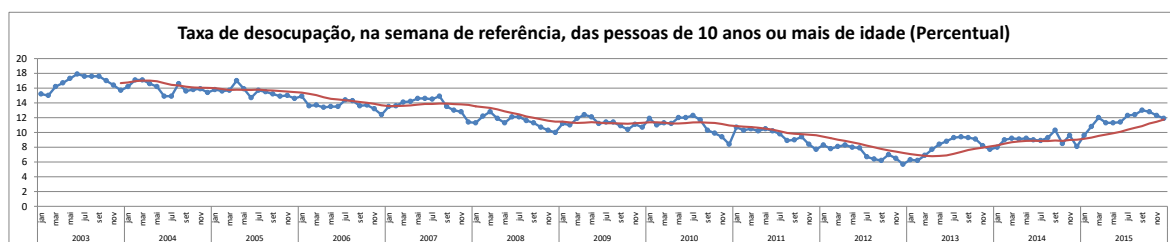
A viabilidade cognitiva (conhecimento e disponibilidade de acesso a ele) apresenta-se de forma mais positiva, pois dados sobre estatísticas habitacionais e estudos existem e viabilizam tanto a decisão e a operação quanto a reprodução enquanto capacidades de governança. Esses dados, porém, não costumam ser analisados de forma integrada na RMS. Por fim, do ponto de vista organizativo, a Entidade Metropolitana ainda carece de estruturação, pesando a seu favor, entretanto, o desenvolvimento de PHLIS completos em alguns dos municípios da RMS.

TRABALHO

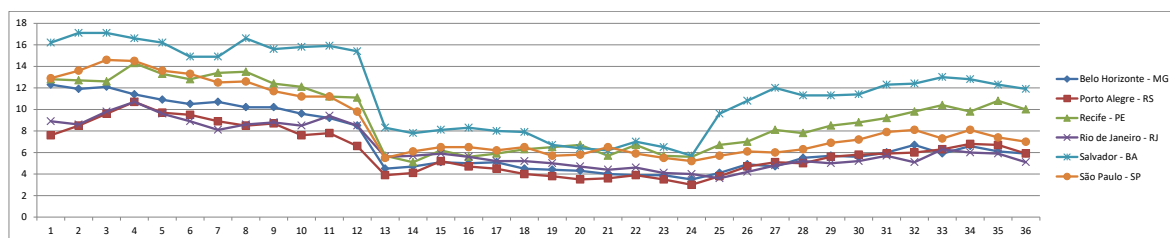
Nas pesquisas de Origem e Destino, como a realizada na RMS e outros estudos de mobilidade observa-se que o trabalho está vinculado ao maior motivo de deslocamento para um destino. Observando a composição do emprego formal, a partir de dados da RAIS de 2010, dentre os municípios da RMS alguns se destacam pelos empregados do Comércio e outros da Indústria de Transformação. Exceção se faz a Mata de São João, por sua maior concentração em empregos em Alojamento e Alimentação (ratificando seu papel turístico pela hotelaria) e em alguns casos se rivalizam as principais atividades com a administração pública, como em Salvador por ser a capital do estado. Realidade diferente é encontrada nos municípios perimetropolitanos, com menos empregos, perfil públicos e menor dinâmica econômica.

A diversificação e especialização maior dos empregos na RMS é um dos motivos de maior atratividade de deslocamento dentro da RMS, que revela a interdependência das economias municipais, onde uma mudança em um município afeta a população de outro. Além disso, observa-se uma clusterização de municípios via indústria de transformação em especial àquela relacionada à cadeia do petróleo.

Observando a ocupação em geral na RMS, verifica-se que a taxa de desocupação, após queda linear desde 2004 até 2012, aumentou após este período, voltando a patamares de 2008 em 2015.

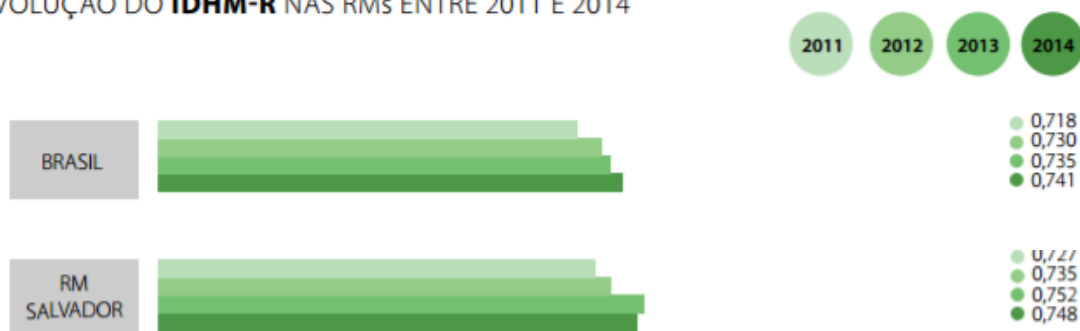


Evidentemente enfrenta-se um problema estrutural nacional e internacionalmente, mas das seis RMs monitoradas pela extinta PME (Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE), Salvador caiu a desocupação na mesma proporção de 2004 até 2012, mas subiu num ritmo mais acelerado que as outras de 2012 a 2015.



Agravando esta situação, nota-se que a RMS foi a única das nove RMs do radar IDHM que piorou o IDHM-Renda de 2013 para 2014. Ou seja, além de resistir menos ao cenário econômico em termos de emprego ainda sofreu mais com a redução de renda.

EVOLUÇÃO DO IDHM-R NAS RMs ENTRE 2011 E 2014



Analisando a desigualdade de renda por meio do índice de gini (grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita, variando de 0, quando não há desigualdade a 1, quando a desigualdade é máxima), observa-se entre 1991 e 2010 uma tendência geral dos municípios da RMS na redução da desigualdade. A exceção foram Itaparica, Madre de Deus, Camaçari e Mata de São João, com destaque para o aumento de desigualdade de Itaparica, que alcançou o mesmo índice de Salvador (Gini 0,63), a maior desigualdade entre os municípios metropolitanos e perimetropolitanos. Nos municípios perimetropolitanos houve maior dispersão entre aumentos e reduções de desigualdade, mas tanto os municípios metropolitanos quanto os perimetropolitanos se encontram com a mesma média de desigualdade via gini.

Sobre a viabilidade política, o poder local tem limites, cabendo grande parte dos efeitos e impactos a políticas estaduais e federais. A capacidade, além de atualmente tratada de forma isolada, se limita muitas vezes a restritos incentivos fiscais pontuais e empregos públicos, já sem grande fôlego em todos os níveis da federação, afetando no aspecto político a viabilidade tanto de decisão, quanto de operação e reprodução. A viabilidade econômica demonstra-se também limitada. De forma direta (e isolada) os municípios pelas restrições fiscais e econômicas não se encontram em condição favorável de gerar empregos.

A melhor situação de viabilidade se refere ao tipo cognitivo. Dados existem e se encontram de forma relativamente adequados devido aos fluxos intermunicipais originados do Censo Demográfico e da pesquisa OD da RMS. Além de dados de frequência adequada da RAIS e CAGED. A viabilidade organizativa, por sua vez, pode ser melhorada com o apoio de instituições de pesquisa, pois o estágio da Entidade Metropolitana ainda apresenta dificuldade.

SAÚDE

Por meio da análise da estrutura hospitalar utilizada, é possível perceber movimentos de atratividade e dependência mais fortes internamente à RMS e sua área perimetropolitana e outros movimentos que indicam a relação mais forte com municípios fora desta região. Alguns dados mostram uma exploração da infraestrutura hospitalar para além do senso comum da relação de Salvador apenas como ofertadora de serviço e não como demandadora.

Com dados do Ministério da Saúde (Datasus) sobre o fluxo hospitalar em 2015 observa-se que os residentes em Lauro de Freitas utilizaram 2,4% das diárias ocupadas em procedimentos hospitalares totais utilizadas em Salvador. No sentido inverso, os residentes em Salvador utilizaram 31% da oferta utilizada em Lauro de Freitas no mesmo ano. De fato, a RMS e os municípios perimetropolitanos utilizaram apenas 10% da oferta utilizada de procedimentos hospitalares (em diárias) de Salvador. A própria capital utilizou 72% de sua própria oferta efetivamente ocupada em 2015. Vera Cruz, por exemplo, utilizou mais a oferta de Itaparica do que a própria Itaparica (51% versus 43%). Isso demonstra os fortes laços entre esses municípios. Por outro lado os municípios perimetropolitanos já tendem a receber demandas de municípios fora dos 29 analisados, como é o caso extremo de São Félix em que a oferta utilizada por estes 29 não ocupou nem 1/3 do total, sendo os outros de municípios externos a região peri e metropolitana de Salvador.

Houve aumento no uso de procedimentos hospitalares entre 2000 e 2015 com base em dados do DataSus na RMS resultando em 9,27% mais de diárias, com pequena tendência de desconcentração em Salvador (que representava 94% passando a 92%). Em contrapartida, a tendência de privilegiar a RMS em detrimento da região perimetropolitana permaneceu nesta dimensão também, reduzindo em 21% a utilização da oferta hospitalar nesta região.

Houve recrudescimento de problemas epidemiológicos no Brasil em geral e na RMS em particular. Usando como referência dados do DataSus, observa-se, por exemplo, que os casos notificados de dengue de 2007 a 2012, aumentaram 311% na RMS (puxado principalmente por Salvador, Simões Filho e Camaçari) em contraponto a 15% no conjunto dos municípios perimetropolitanos. Apesar da concentração de esforços sobre a RM em detrimento aos municípios perimetropolitanos, a capacidade de resposta da RMS não tem sido satisfatória.

A estrutura compartilhada de saúde permitiria uma situação mais favorável para decisões integradas como RM por parte do conjunto unido de municípios. A própria competência que já se tem isoladamente no setor de saúde viabilizaria isso.

Mesmo havendo o dilema da mudança de gestão, a infraestrutura de saúde possui uma razoável resiliência se comparada com os demais temas tratados. Na área de saúde, modelos de gestão PPP como o hospital do subúrbio tem demonstrado resultados acima da média.

A viabilidade econômica, dentro da capacidade de manutenção do que já foi alcançado, é a mais desafiadora num cenário futuro não muito claro no médio e longo prazo das contas públicas do país, modelos de gestão compartilhados e PPPs talvez auxiliem no vislumbre de perspectivas mais otimistas.

LAZER, CULTURA E TURISMO

A Bahia e a RM de Salvador se destacam pelo lazer e cultura expressos pelo seu turismo. O município de Mata de São João, por exemplo, já se destaca pela predominância do emprego formal no setor de alojamento e alimentação, como já comentado na seção sobre trabalho. Além disso, após Salvador, ele é o município com maior capacidade de hóspedes na rede hoteleira, conforme dados da Pesquisa de Serviços de Hospedagem 2011 do IBGE (2012), com 8,7 mil leitos e Salvador com 34,4 mil.

Vera Cruz e Itaparica possuíam segundo a pesquisa menos de 2 mil leitos, mas em compensação segundo Dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE possuíam altos percentuais de domicílio de uso ocasional (típico de áreas de veraneio, balneárias e turísticas) com 48,2% e 35,1% respectivamente. Camaçari, por sua conhecida orla de condomínios e casas de praia, possuía um percentual menor, mas ainda representativo 14,6%. Em número absoluto, por sua vez, passava de Vera Cruz (que tinha 29,3 mil) ao alcançar 31 mil domicílios deste tipo. A RMS no total possuía 141 mil domicílios nesta situação, valor maior até que o déficit habitacional.

O patrimônio cultural material e em especial imaterial brasileiro muito deve à cultura afro-brasileira. A tendência preocupante, entretanto, é de uma tardia e intolerante “evangelização” principalmente nos extratos de renda mais baixos, que tem ameaçado a conservação desta cultura. Os dados do Censo Demográfico já indicavam essa tendência em 2010 e foram corroboradas por pesquisas mais recentes.

Em geral, após a predominância dos motivos de viagem de trabalho e estudo, segue-se os motivos relacionados à saúde. No caso da RMS, o motivo de lazer antecede o de saúde, demonstrando, a força da região relacionada ao lazer, cultura e turismo.

As atividades de lazer, cultura e turismo são mais vulneráveis quanto a mudanças econômicas e as culturais, além disso, ficam à mercê de estratégias e definições políticas,

podendo com a falta de incentivos sofrerem com a decadência e a subversão de uso. Sofrem, portanto, pressão do poderio econômico. Dependentes também de recursos doados da iniciativa privada, o patrimônio cultural material baiano na metrópole oscila na capacidade de resposta a crises.

Se não é tradição tratar de forma integrada temas reconhecidos de forma isolada, a abordagem cultural é ainda menos comum. Planejar atividades e a exploração de patrimônio cultural, de lazer e de entretenimento enveredando também para o turismo é um desafio interfederativo. Por mais que se tenha um planejamento turístico, por exemplo, na esfera federal, em geral este tema é tratado com foco concorrencial entre os municípios, sendo, um grande desafio.

A dificuldade financeira na capacidade de decidir se refere à necessária integração de estratégias culturais, turísticas e de lazer muito individualizadas por município ainda que especificamente na Bahia já exista uma tradição de estratégias estaduais de turismo. O desafio cognitivo posto trata de compreender a identidade cultural metropolitana que seja capaz de promover a imagem da RMS. A recém criada entidade metropolitana, portanto, ao tratar de tema integrado não comum possui desafio ainda maior que nos outros temas.

COMÉRCIO E SERVIÇO

O motivo de busca por comércio e serviço é o terceiro maior motivo de deslocamento na RMS, desbancando a saúde. Essa busca para suprir essa demanda em parte se explica pela alta atração ainda exercida por Salvador. A concentração dos empregos na capital dentro da RMS também faz com que se desenvolvam outras atividades secundárias durante a permanência da população na cidade primaz.

Essas atividades estão relacionadas com a especialização e papel exercido pela capital, numa tendência desconcentradora em vários outros aspectos (população, trabalho, saúde etc.), mas de lenta mudança. Ainda que seja menos vinculada à decisão de Estado, as atividades privadas de uma forma geral interferem em toda a dinâmica da RM afetando qualquer planejamento. Considera-se assim, que deva ser tratada também como uma FPIC.

A distribuição dos serviços (públicos ou não) bem como o fácil acesso a produtos se relaciona com a condição e qualidade de vida urbana. Com a tendência já mapeada de reconcentração de cadeias (como a farmacêutica) e a divulgada estratégia do setor financeiro de fechamento de agências, uma nova configuração urbana e também metropolitana está por ocorrer.

Para além de tendências de concentração de mercado do ponto de vista econômico, a concentração territorial gera outros impactos para além da eliminação de pequenas empresas e de redução de empregos e de renda. A capacidade de resposta a esses problemas é reduzida visto à limitada atuação do poder público, mesmo sob vias regulatórias e legais.

Ainda que haja bastante dados tornando a viabilidade cognitiva uma realidade para o tema de comércio e serviço, há limitações políticas e organizativas já explicadas que dificultam uma melhor governança metropolitana neste tema, restrita talvez ao ordenamento territorial sempre submetido ao lobby de setores econômicos interessados. A atuação direta relacionada a recursos econômicos por se tratar de atividades da iniciativa privada se restringe a possíveis incentivos fiscais e subsídios nem sempre sob a responsabilidade dos municípios nem da Entidade Metropolitana.

EDUCAÇÃO

Como observado em termos relativos na saúde, Lauro de Freitas quanto à educação – neste caso em termos absolutos – recebe mais pessoas de Salvador do que o contrário, conforme os dados da pesquisa OD. Lauro de Freitas recebe 7 mil estudantes enquanto envia 4,4 mil. Ainda que esse fluxo por estudo Salvador-Lauro de Freitas seja muito menor do que o contingente que circula internamente nos maiores municípios, ele chega a ultrapassar o fluxo total interno de educação de municípios como São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Vera Cruz, Madre de Deus e Itaparica.

O segundo maior motivo de destino apontado pela pesquisa OD é a educação. Se por um lado a educação básica pública se organiza conforme a localização da residência do estudante, isso não ocorre, por exemplo, no ensino superior, regido sobre as regras de acesso e escolha de cursos não disponíveis de forma homogeneamente distribuídos. Deste modo, uma parte dos deslocamentos necessariamente ocorre em direção a outros municípios que possuem ou concentram vagas de ensino.

As matrículas do Ensino Superior na RMS com base no Censo da Educação Superior do MEC se concentram basicamente em três municípios (Salvador, Lauro de Freitas e Camaçari). Entre 2000 e 2010 as matrículas se desconcentraram mais de Salvador devido a um crescimento de mais de 300% nas matrículas de Lauro de Freitas e Camaçari, mas ainda continuam muito concentradas na capital (93%).

Importante observar o movimento via ação direta do Estado na criação de instituições de ensino superior fora da RM de forma descentralizada. A RM apesar de ter crescido em matrícula 142% de 2000 a 2010, no mesmo período caiu a participação no total de matrículas superiores no estado da Bahia de 65,7% para 57,1%.

Os resultados do aumento do acesso ao ensino superior podem ser observados na evolução do número de pessoas de qualquer idade frequentando o ensino superior e a população na faixa etária de 18 a 24 anos multiplicada por cem, variável contida no Atlas de Desenvolvimento Humano calculada com base nos Censos Demográficos do IBGE de 1991, 2000 e 2010. À exceção de Salvador, que possuía o valor em 1991 de 9,9, os demais municípios da RM não chegavam a 2,0. Em 2010 esse índice para esses municípios teve média de 17,2, com todos acima de 10, à exceção de Itaparica e Candeias que se encontravam entre 7,0 e 8,0.

Assim como na saúde, a estrutura compartilhada de educação permitiria uma situação mais favorável para decisões integradas como RM por parte do conjunto unido de municípios. Na dimensão econômica, entretanto, a perspectiva de corte de recursos pode afetar, senão as decisões presentes, ao menos a operacionalização e reprodução.

Do ponto de vista cognitivo já há um longo aprendizado sistematizado sobre o tema, bastando uma leitura mais conjunta de todos os municípios da RM. A experiência acumulada torna mais viável a abordagem organizativa vinculada à efetividade da própria entidade metropolitana.

MOBILIDADE

A força da relação entre os municípios da RM pode ser observada pela atratividade exercida entre eles medida por seus fluxos pendulares de deslocamento. Nesse aspecto, observa-se, por exemplo, que 27,3% das viagens originadas em Lauro de Freitas e 20,1% das originadas em Simões Filho se destinam a Salvador, conforme a Pesquisa OD da RMS de Salvador de 2012.

A mobilidade já é justificada como FPIC tanto pelo Ipea em conjunto com as RMs quanto nas legislações e estudos sobre metrópole e governança metropolitana. Esta dimensão é o ponto nevrálgico que vai permitir, estimular ou prejudicar o fluxo entre os entes metropolitanos.

Após um processo de contenção de reajustes tarifários e até mesmo de barateamento, a crise fiscal se instalou nos municípios, estados e União, já havendo uma tendência de reversão com aumentos. Ainda que muitas vezes esses reajustes estejam previstos em contrato, houve após os levantamentos de 2013 uma discussão sobre o papel do Estado no subsídio ao transporte público urbano (até então utilizado de forma significativa em poucos municípios como São Paulo).

O aumento das tarifas gera exclusão social, com conseqüente redução de recursos no sistema e necessidade de novos aumentos. O aumento da taxa de motorização redundou em aumento de acidentes, tendo tendência de redução de vendas pelo aumento do desemprego e da perda de renda. A população de mais baixa renda tende a ter índices de mobilidade menor e depender mais do transporte público. Os investimentos recentes no transporte de massa de Salvador são benéficos, mas ainda necessitam de adequação à capacidade de pagamento.

Com os grandes investimentos em mobilidade advindos dos grandes eventos esportivos recebidos pelo Brasil, e os marcos legais é imprescindível que se planeje de forma integrada a mobilidade, deixando atitudes competitivas entre os entes e entre estes e o governo estadual. A expansão dos fluxos intermunicipais e da conexão entre os membros da RMS exige um pensamento comum ainda não totalmente estabelecido. Vencidos os

obstáculos políticos na tomada de decisão e bem determinados os modelos regulatórios, a viabilidade operacional no aspecto político não deve encontrar grandes resistências.

A busca e articulação por recursos deve necessariamente ser feita de forma conjunta, com base em plano integrado de transporte, bem como o planejamento das integrações de transporte e uso de bilhete único. Os recursos - que tendem a minguar - mais do que nunca tem que deixar de ser buscados de forma isolada, já que o modelo regulatório do sistema de transporte pode passar por dificuldade frente à perspectiva socioeconômica dos próximos anos.

Há dados suficientes (ainda mais após a Pesquisa OD da RMS) para um constante aprimoramento do contexto e perspectivas do transporte e da mobilidade na RMS. Não há grandes dificuldades nesse aspecto cognitivo. Do ponto de vista organizativo, vencida a etapa de capacidade de organização dentro da capacidade de decidir, a organização relacionada à etapa de operacionalização só pode ser obstaculizada caso haja grandes disputas político-partidárias, mas que devem ser protegida por meio do amparo legal, já é um grande avanço a instituição legal da estrutura de governança e do sistema de planejamento metropolitano, instituindo do Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fluxos são termômetros para se entender as dinâmicas urbanas e as conexões interurbanas. Nesse sentido perceber os motivos que geram as viagens explicam a pujança e carência dos territórios no cumprimento das demandas de seus habitantes. Conceber esses motivos como temas caros à caracterização e ao planejamento urbanos e conseqüentemente à base de um sistema de indicadores revela o potencial do uso de uma lógica usada apenas na área de transporte para algo relacionado com o desenvolvimento urbano de uma forma geral.

Do ponto de vista operacional é necessário compatibilizar os recortes espaciais da Pesquisa OD (Zonas de Tráfego), Amostra do Censo Demográfico (Área de Ponderação) e Atlas de Desenvolvimento Humano (Unidade de Desenvolvimento Humano-UDH). Embora elas tragam informações riquíssimas e todas tenham como base os setores censitários do IBGE, a forma de agregação espacial dos dados nem sempre permite um casamento de informações.

Ainda que de forma limitada, considera-se que este artigo pôde contribuir com a discussão, indicando tipos de estudos e dados que poderiam ser trabalhados de forma conjunta para otimizar esse modo de interpretação dos temas intra e interurbanos. O uso da Bahia e o foco metropolitano é apenas um recorte dos muitos possibilitados por essa forma de análise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA. Lei Complementar nº 41, 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região.
- BONDUKI, Nabil. O Mito das Casas sem Gente não Resolverá o Problema da Gente sem Casa. Coluna Jornal Folha de São Paulo. São Paulo: Folha de São Paulo, 2018.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BUSCHBACHER, Robert. A Teoria da Resiliência e os Sistemas Socioecológicos: Como se Preparar para um Futuro Imprevisível? Boletim Regional, Urbano e Ambiental, nº 09, p. 11-24. Brasília: Ipea, 2014.
- FJP - Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2016.
- HOLLING, Crawford Stanley. Resilience and Stability of Ecological Systems. Annu. Rev. Ecol. Syst. 1973.4:1-23. 1973.
- IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resolução nº 7, de 11 de agosto de 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Serviços de Hospedagem 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Análise preliminar dos dados do Censo 2010. Comunicado do Ipea nº 68. 1º de dezembro de 2010. Brasília: Ipea, 2010.
- GALINDO, Ernesto Pereira; PÊGO FILHO, Bolívar; VASCONCELOS, Ronaldo Ramos; MOURA, Rosa; AVENI, Alessandro; OLIVEIRA, Suzana Dias Rabelo de; OLIVEIRA, Samara Mineiro. Fluxo Pendular Intermunicipal: o Potencial de um Simples Indicador de Transporte. Anais do XXX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET, Rio de Janeiro, v. 1, p. 2787–2796. Rio de Janeiro: ANPET, 2016.

LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012). Nota Técnica Ipea nº 5, nov. 2013. Brasília: Ipea, 2013.

MATUS, Carlos. Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Fundap, 2007 [1996].

MOURA, Rosa; PÊGO FILHO, Bolívar; GALINDO, Ernesto Pereira; OLIVEIRA, Suzana Dias Rabelo de; VASCONCELOS, Ronaldo Ramos; AVENI, Alessandro; OLIVEIRA, Samara Mineiro. Rede Urbana Brasileira como Agenda de Pesquisa no Ipea: Retrospecto e Perspectivas. Brasília: Ipea, 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. ONU, 1992.