

# OS MUNICÍPIOS PAULISTAS E A CAPACIDADE ESTATAL: O CASO DE CAMPINAS

Anita Lemos Nicolino<sup>1</sup>, Luciléia Aparecida Colombo<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo faz parte de um projeto PIBIC, coordenado pela Profa. Dra, Luciléia Colombo e tem como objetivo compreender como se deu a oferta de políticas públicas na área da saúde no município de Campinas, SP, a partir do pressuposto das capacidades estatais e da governança no período entre os anos de 2021 e 2022. Unido a um projeto maior, este trabalho pretende entender e esclarecer como as desigualdades regionais influenciam na capacidade estatal da secretaria municipal de saúde de Campinas, especificamente em sua responsabilidade de formular e de implementar as políticas públicas.

A escolha de Campinas para esta pesquisa apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considerado alto, 0,805, que torna possível um comparativo com municípios de outras regiões, especialmente as mais pobres, que são os interesses desta pesquisa.

A questão que norteia este trabalho está relacionada ao entendimento de que a municipalização e a oferta de políticas públicas não se dão de maneira uniforme em todo o território brasileiro, o que motiva esta pesquisa a entender as desigualdades regionais e assimetrias federativas, visto que a temática tem sido tratada com residualidade na área da ciência política. Ainda que a área da Saúde, escolhida para essa pesquisa, tenha se expandido a partir da Constituição de 1988, com a criação de novas UBS, a ampliação da cobertura não ocorreu de forma alinhada a uma eficiência na oferta dos serviços. Ademais, vale reforçar que a expansão das políticas públicas municipais dependeu, largamente, de processos de

---

<sup>1</sup>Graduanda em Ciências Sociais pela UNESP, [anita.nicolino@unesp.br](mailto:anita.nicolino@unesp.br)

<sup>2</sup> Orientadora pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: [lucileia.colombo@unesp.br](mailto:lucileia.colombo@unesp.br)

coordenação federativa desenvolvido com entes estaduais e com o governo federal, além de boas relações intergovernamentais.

De acordo com Grin e Abrúcio (2019), a extensão da desigualdade territorial entre os municípios têm um papel determinante tanto no estabelecimento dos modelos de relações intergovernamentais, como na elaboração dos sistemas e ações desempenhadas. Além disso, os autores também chamam atenção para o fato de que alguns programas elaborados na esfera federal acabam contribuindo para um aumento das desigualdades regionais, pois eles permitem que cidades com maior infraestrutura e melhores condições possam absorver o resultado das políticas implementadas, em detrimento de cidades que não contam com as mesmas condições e nem dispõem de um bom aparato de implementação e administração das políticas.

Tendo em vista tal conjuntura, a tarefa de elaborar mecanismos que sejam capazes de identificar o problema e oferecer soluções efetivas para essas desigualdades, se torna urgente. A agenda de fortalecimento das gestões dos municípios deve passar pela análise e identificação das capacidades estatais e do desenvolvimento da instrumentalização da governança. No Brasil é evidente que uma grande quantidade de municípios não possui um bom aparato de administração pública, e pode-se perceber uma enorme disparidade entre eles no que concerne às suas capacidades estatais.

Deste modo, se mostra necessária a apresentação de uma análise ampla da cidade de Campinas, pois a partir dela torna-se possível um comparativo entre esta e os outros municípios selecionados para o projeto.

## **2 OBJETIVOS**

Esta pesquisa tem como objetivo geral uma análise de como e se a governança está sendo implementada na secretaria de saúde de Campinas, entre os anos de 2021 e 2022. Para a execução deste trabalho foram elencados quatro objetivos específicos a serem alcançados, levando em consideração a existência de diversos conceitos para a governança, mas também que os elencados abaixo se aplicam perfeitamente para uma análise específica dos *stakeholders* envolvidos nas políticas públicas de saúde. Sendo assim, seguem elencados os objetivos secundários:

a) Observar, a partir de estruturas descentralizadas, os principais planos que norteiam a área da Saúde no município de Campinas, observando simultaneamente, as relações

intergovernamentais estabelecidas com o governo estadual e o governo federal, assim como a interlocução com os regimentos internos destas secretarias.

b) Analisar se há uma construção de instrumentos participativos na gestão, especialmente analisando a atuação do conselho municipal de saúde da cidade, principalmente no que diz respeito à capacidade de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas.

c) Analisar como tem sido empregado o princípio da *accountability*, que assume um papel de grande importância para a existência da governança.

d) Analisar a existência da *advocacy* municipalista para a defesa dos interesses dos governos locais, em conexão com a produção e implementação de políticas públicas.

Todos os objetivos aqui citados coadunam-se com os novos direcionamentos da própria gestão municipal, que a partir de então é convidada a repensar a gestão de maneira ampla e almejando resultados baseados em desempenho e eficiência do uso dos recursos públicos, juntamente de processos de *accountability* governamental, como afirma Abrúcio (2011), em trabalho recente para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Vale acrescentar, também, que a governança influencia diretamente na capacidade de auto-organização local na formulação e implementação das políticas públicas, especialmente no que concerne ao escopo desta pesquisa, das políticas de saúde. Os processos de governança passaram por um processo de aperfeiçoamento no que diz respeito às três esferas federativas, particularmente, nos municípios, objetivando um melhor controle e prestação de serviços aos cidadãos.

### **3 MATERIAIS E MÉTODOS**

Esta é uma pesquisa qualitativa, que utiliza materiais de fonte primária e secundária, e é dividida em dois momentos que apresentam-se interligados com os objetivos propostos neste trabalho.

*Primeiro momento da pesquisa:* refere-se à entrega do relatório parcial atinente a uma pesquisa documental feita, principalmente, através da análise do material contido no site da secretaria de saúde do município de Campinas, no seguinte endereço: <https://portal.campinas.sp.gov.br/secretaria/saude>

No endereço citado acima, serão analisados: o regimento interno norteador da secretaria, o portal da transparência, onde estão contidos os relatórios da gestão, e por fim, o Plano Municipal de Saúde do Município de Campinas, disponíveis em: <https://portal.campinas.sp.gov.br/secretaria/saude>

*Segundo momento da pesquisa:* abrange a entrega do relatório final, que será composto pela análise dos documentos citados e descritos anteriormente, juntamente da análise do material disponível no Conselho de Saúde de Campinas através do link: <https://cms.campinas.sp.gov.br/>. É importante ressaltar que o Plano Municipal de Saúde representa uma articulação da gestão com o conselho, uma vez que ele é aprovado por este último. Ele representa uma articulação entre as demandas da população e a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo um instrumento norteador que estimula a participação. Para isso, procuraremos evidenciar as seguintes informações: 1 – capacidade de cumprir as regras próprias, sendo autônomas de outras instituições; 2 – capacidade de utilização do orçamento de forma responsiva; 3 – capacidade de formular políticas públicas; 4 – capacidade de implementar políticas; 5 – capacidade de articulação política para promover a cooperação com outras instituições; 6 – capacidade de determinar de forma clara os objetivos e a condução da política para a execução de programas; 7 – capacidade burocrática, com pessoal especializado para a formulação e implementação; 8 – capacidade de determinação de tempo previsto para a execução das políticas; 9 – capacidade de geração de *accountability*.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Para estimular uma breve discussão sobre o tema e os possíveis resultados deste trabalho, cabe trazer a seguir alguns dados que podem nos ajudar a compreender um pouco mais sobre as capacidades estatais do município de Campinas:

Segundo dados do IBGE para 2021, a cidade é composta por 1.223.237 habitantes, possuindo uma média mensal de salário de 3.6 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas era de 37.3% em relação à população total; considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, a quantidade da população nessas condições era de 30.2%, o que colocava Campinas na posição 394 dentre 645 cidades do estado na mesma conjuntura. A taxa de mortalidade infantil média na cidade era, de acordo com o IBGE em 2023, de 7.99 para 1.000 nascidos vivos e as internações devido a diarreia de 0.3 para cada 1.000 habitantes.

Visto que Campinas é uma cidade que possui uma situação econômico-social privilegiada em relação às outras cidades do país, torna-se pertinente investigar se essa configuração é um fator que exerce uma influência significativa na oferta de políticas de saúde. Vale ressaltar que este trabalho tem um enfoque na Atenção Primária de Saúde (APS), desenvolvida pela secretaria municipal de saúde e que aumentou recentemente suas prerrogativas e sua cobertura. Giovanella et al (2015; 2016) ao se dedicar ao estudo das APS, chegou à conclusão de que as regiões Norte e Nordeste concentram os maiores números de UBS do país, mas tais unidades apresentam estruturas precárias que contribuem para uma grande defasagem em seu funcionamento ou até o inviabiliza; a precariedade dessas UBS se torna ainda mais grave quando elas estão localizadas em áreas rurais ou remotas, independente da região do país. Ademais, o destaque às APS se faz essencial devido à falta de atenção sofrida por este segmento durante a pandemia do coronavírus, apenas tendo protagonismo para a crise sanitária e para a atuação dos governos estaduais.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise presente neste trabalho e no projeto geral em que ele está inserido procura investigar como as desigualdades regionais influenciam as capacidades estatais referentes à saúde nos municípios. Uma tarefa que se mostra muito importante devido à dificuldade de governança e às limitações que muitos municípios enfrentam como consequência de uma má estrutura, recursos insuficientes e uma gestão incapaz de lidar com os problemas relacionados ao tema da saúde pública.

Tendo isso em mente, a pesquisa aponta para a necessidade de fortalecer as capacidades estatais locais, para que haja uma governança mais eficiente e capacitada para reduzir as desigualdades regionais e garantir um sistema de saúde de qualidade para toda a população.

## **REFERÊNCIAS**

GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2022.

GIOVANELLA, L, et al. **Tipologia das unidades básicas de saúde brasileiras**. Novos Caminhos, v. 5, 2015.