

## AVALIAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO NO SUDS-SP: A CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA DOS MUNICÍPIOS

Ausonia f. Donato, Elza F. Lobo, José da Rocha Carvalheiro, Luís Márcio Barbosa, Luiza Sterman Heimann, Raul Borges Guimarães, Reinaldo Carmassi, Humberto C. Pessoto<sup>(\*)</sup>

A construção de uma tipologia dos Municípios do Estado de São Paulo é a primeira etapa metodológica do projeto.

Esta etapa se impôs devido ao nosso objeto de estudo ter a abrangência de 565 municípios municipalizados pelo SUDS-SP e de buscarmos a apreensão da realidade a nível do processo histórico.

À semelhança do uso da epidemiologia paisagista para a adoção de medidas de controle de doenças endêmicas, buscaremos através da tipificação dos municípios características que nos permitam agregá-los no sentido de identificarmos macro-tendências da implantação da Municipalização enquanto estratégia política de descentralização e reorganização dos serviços de saúde.

O princípio norteador para esta construção é o grau de desenvolvimento econômico do município interferindo de maneira preponderante na forma e conteúdo de como se deu o processo de municipalização do setor saúde.

### **A busca da tipologia e definição de variáveis**

A primeira variável trabalhada foi o conceito de “Relações de Produção”. Ao estudá-lo na perspectiva da construção desta tipologia, verificou-se a dificuldade de operá-lo quantitativamente e qualitativamente, no espaço e no tempo, por tratar-se de um conceito que se processa historicamente, portanto num tempo histórico, fazendo com que um recorte de momento não apreenda a realidade com um grau de aproximação satisfatório.

Sem abandonar o conceito de “Relações de Produção”, pelo contrário, devendo ser outro referencial teórico do trabalho, partiu-se para a busca de novas variáveis que permitissem a aproximação com esse conceito e de factível operacionalização.

O segundo conceito estudado foi de “força Produtiva”. Partiu-se da hipótese que os diversos ramos de produção (indústria automobilística, eletro-eletrônica, agro-indústria, setor financeiro, etc.) incorporam tecnologia de forma homogênea em todas suas unidades produtivas e aquelas que não o fazem, são apenas

---

<sup>(\*)</sup> Pesquisadores das seguintes instituições: FCT/UNESP, FMRP/USP, SES – Instituto de Saúde do Estado de São Paulo.

resquícios de uma velha forma de produção, historicamente fadada a desaparecer. Assim, identificando-se e quantificando-se os ramos produtivos nos municípios ter-se-ia medido sua força produtiva que por sua vez determinaria as relações de produção.

Primeiro buscou-se tipificar os ramos produtivos. No setor primário da economia definiu-se; agro-indústria, agricultura para exportação, agro-pecuária e agricultura para consumo interno. No setor secundário da economia (industrial) apareceu a dificuldade que sinalizou a impossibilidade de operacionalizar o conceito de ramos produtivos.

Trabalhando com dados secundários do IBGE, buscou-se a tipificação e quantificação dos setores. Estes se apresentavam com tal grau de generalidade que impedia a aproximação desejada. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo não possuía tal estudo. Consultada a Fundação do Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), esta emitiu o parecer que a incorporação homogênea de tecnologia pelas unidades produtivas de um mesmo setor só é válida ao longo de muito tempo, pois unidades consideradas como resquício de forma diferenciada de produção pode sobreviver e determinar a capacidade produtiva de um ramo ainda por muito tempo.

Novamente impôs-se a incorporação de mais um referencial norteador do trabalho e a busca de outras variáveis.

Passou-se assim ao estudo das seguintes variáveis; população do município; arrecadação própria do município; população economicamente ativa; arrecadação "per capita"; arrecadação por população economicamente ativa (PEA).

Neste estudo uma questão metodológica emergiu. Fazer a análise dessas variáveis a partir de regiões e chegar nos municípios ou a partir dos municípios chegar a aglomerados não necessariamente contíguos.

No estudo das variáveis a partir de regiões avaliamos a atual Divisão Administrativa do Estado, as regiões de Governo, as regiões homogêneas tendo como critério a PEA e a divisão do SUDS-SP. Concluiu-se que todas as divisões apresentavam grande heterogeneidade no interior de seus limites jurídico-políticos, ou seja, no âmbito do município. Mais racional se apresentou a alternativa de, a partir de município, chegar-se a aglomerados de municípios, não necessariamente contíguos, mas que guardem similaridades segundo os marcos de referência do trabalho.

No estudo da variável população verificou-se de pronto que: 49,56% dos municípios do Estado de São Paulo têm população menor que 10.000 habitantes; 35,04% têm população entre 10.000 e 50.000 habitantes; 8,85% têm população entre 50.00 e 100.000 habitantes; 3,19 têm população entre 100.000 e 200.000 habitantes e 3,36% têm população maior que 200.000 habitantes (tabela I).

Tabela I

Frequência da População dos Municípios do Estado de São Paulo, em 1987.

População em classes	Frequência	Porcentagem
Até 10.000 hab	280	49,56%
10.000 :-- 50.000	198	35,04%
50.000 :-- 100.000	50	8,85%
100.000 :-- 200.000	18	3,19%
200.00 e mais	19	3,36%
Total	565	

Fonte: SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

A população dos municípios apresenta uma média de 50.00 hab/município e uma moda de 5.000 hab/município e uma mediana de 10.000 hab/município.

Segundo nossa análise, municípios com população menor que 5.000 habitantes têm poder de negociação política similar entre si. Concluiu-se, portanto, utilizá-la como uma variável para constituição dos aglomerados.

A seguir, na busca de uma variável econômico-financeira do município, como critério de formação dos aglomerados, estudamos uma série delas; tributação do ICM, arrecadação do IPI, despesas correntes, transferência de outros níveis de Governo, entre outras. Optou-se pela receita própria arrecadada do município por se mostrar mais adequada como indicador do poder econômico municipal e portanto seu poder de barganha político.

Construímos ainda dois indicadores, quais sejam, receita própria arrecadada do município “per capita” e receita própria arrecadada do município per PEA (população economicamente ativa) que se constituíram em variáveis do estudo. Ao analisarmos a distribuição destes dois indicadores, verificamos que ambos se comportavam da mesma maneira (teste de correlação de 0,99). Elegeu-se assim, somente o indicador receita própria arrecadada do município por PEA para estudo.

A Municipalização, apreendida com estratégia política de descentralização e reorganização dos serviços de saúde no SUDS-SP, deve ser contextualizada no interior das políticas públicas de saúde do Estado na década de 80. Tais políticas formalizaram-se mediante convênios, alternativa tática encontrada no interior do aparelho de Estado para viabilizá-la.

Na busca de uma variável que expressasse este processo e que nos orientasse na escolha dos casos, fazendo parte, assim, da construção da tipologia, denominamos de História Sanitária o reconhecimento e época da assinatura dos convênios de Municípios Garantidos, Ações Integradas de Saúde e Municipalização, no conjunto de nosso universo de estudo.

A História Sanitária analisada em conjunto com as demais variáveis, sujere a seguinte hipótese; o convênio dos Municípios Carentes teria maior expressão nos municípios de menor tamanho populacional, com arrecadação pequena e arrecadação per PEA baixa. Já o convênio AIS se expressaria de maneira inversa, isto é, com expressão maior nos municípios com maior tamanho populacional, maior arrecadação e arrecadação per PEA elevada.

## **Conclusões**

Finalizando este processo de construção da tipologia dos municípios, definiu-se os 12 grupos constituídos pelas variáveis população e receita própria arrecada do município como agregados de escolha dos estudos de caso, além dos 3 grupos da Grande São Paulo.

No sentido de redimensionar o número de casos a serem estudados foi realizada uma comparação dos 12 agrupamentos com as divisões regionais do SUDS, Divisão Administrativa de Governo e Divisão Regional do IBGE. A conclusão a que se chegou é que há uma forte correlação dos grupos com a divisão em micro e meso-regiões do IBGE.

Todos os Municípios capitais de meso-regiões têm uma maior arrecadação/população que os outros municípios. O mesmo podendo-se dizer das capitais de micro (as únicas exceções são, dentro de um universo de 54 micro-regiões, Nhandeara, São Joaquim da Barra e Mogi Mirim).

Cabe ressaltar que o IBGE reformulou a sua divisão regional, a partir de uma redefinição conceitual dos agregados espaciais denominados de micro regiões homogêneas em vigor desde 1969. A justificativa desta revisão, conforme o Boletim de Serviço 1973 do IBGE, recai sobre o anacronismo destas regiões homogêneas face às atuais formas de organização do espaço, “não correspondendo mais à realidade brasileira”. A nova base conceitual tem o mesmo marco de referência que o Projeto “Avaliação da Municipalização no SUDS-SP.

Entende-se por meso-região uma área individualizada, em uma Unidade de Federação que apresente formas de organização do espaço definida pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante, e a rede de comunicação e de lugares, como elemento da articulação espacial. Estas três dimensões deverão possibilitar que o espaço delimitado como meso-região tenha uma identidade regional. Esta identidade é uma realidade construída ao longo do tempo e da sociedade que aí se formou.

Ao nível operacional, aquelas dimensões serão os parâmetros analíticos do presente projeto, e a primeira aproximação no processo de divisão territorial.}

A micro-regiões são definidas como parte das meso-regiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço. Estas especificidades não significam uniformidade de atributos, nem conferem às micro-regiões auto-

suficiência e tampouco o caráter de serem únicas, devido à sua articulação a espaços maiores, quer à meso-regiões, à Unidade da Federação, quer à estrutura de produção, agropecuária, industrial extrativismo mineral ou pesca. Estas estruturas de produção diferenciadas podem resultar da presença de elementos do quadro ou de relações sociais e econômicas particulares, a exemplo, respectivamente, das serras úmidas nas áreas sertanejas, ou a presença dominante da mão-de-obra não remunerada num área de estrutura social capitalista.

A organização do espaço micro-regional é identificada, também pela vida de relações ao nível local, isto é, pela interação entre as áreas de produção e locais de beneficiamento e pela distribuição de bens e serviços de consumo frequente. Assim, a estrutura da produção para identificação das micro-regiões é considerada em sentido totalizante, constituindo-se pela produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais. Desta forma ela expressa a organização do espaço a nível micro ou local.

Diante desta forte correlação decidiu-se realizar uma superposição dessas duas divisões, chegando-se a 3 novos grandes grupos assim classificados:

Grupo I – Municípios de alto poder econômico – capitais de meso-regiões dentro do conjunto dos grupos IX, X XI E XII;

Grupo II – Municípios de médio poder econômico – capitais de micro-regiões dentro do conjunto dos grupos V, VI, VII, VIII (com exceção aos que são também capital de meso, exemplo: Assis) e

Grupo III – Municípios de baixo poder econômico – conjunto dos grupos I, II, III, IV.

Caracterizada a tipologia dos municípios, o próximo passo do projeto é de estabelecer a relação dos mesmos em função de sua história sanitária.

### **Referências bibliográficas**

Ademan et alii, 1976 e Nisbett e Watt, 1978, citados por Marli E.D.A. André In Estudo de Caso: seu potencial na Educação, Cad. Pesq., (49): maio 1984.

André, Marli E.D.A. – Estudo de Caso: seu potencial na educação, Cad. Pesq., (49): 51-54, maio 1984.

Barrios, Sônia et, alii. – A construção do espaço – Nobel.

Capote Mir, Roberto, - El proceso de organización y la regionalización de servicios – OPS – 1987.

Castro, Cláudio de Moura e – Práctica de Pesquisa, Ed. Mc Graw Hill, SP, 1978.

Ghosh, A. e Rushton G. – Progress in Location – Allocation Models New York, Van Reinhold Company, 1987.

FIBGE – Boletim de Serviço, mimeo, 1989, no. 1973.

Lopez, Juarez Rubens Brandão Desenvolvimento e Mundaça Social – Companhia Editorial Nacional.

Rattner, Henrique – Acumulação de capital, internacionalização de economia e as pequenas e médias empresas – Revista Administração de empresas – Rjaneiro, ou,/dez., 1984.

Santos, Milton (orgl) – Novos rumos da geografia brasileira – HUCITEC, 1988.