



**Assessoria à Implementação de Propostas de  
Políticas Públicas de Fomento ao  
Empreendedorismo e Desenvolvimento Regional  
nos Territórios do Estado de São Paulo**

**Mapeamento técnico para a região de articuladores  
do Alto Tietê**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Mogi da Cruzes, 08 de janeiro de 2021

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1. Introdução

Este documento refere-se à primeira etapa do projeto conduzido em conjunto pelo **SEBRAE-SP** e a **Fundação Getulio Vargas – FGV** que tem como objetivo promover a discussão e implementação de Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo nos Territórios do Estado de São Paulo. Para a implementação deste projeto o Estado de São Paulo foi dividido em 28 regiões<sup>1</sup>, conforme apresentado a seguir, com destaque para a região do Alto Tietê, objeto deste documento.



**Figura 1: Divisão regional do projeto**

Nesta etapa é apresentado o **Mapeamento Técnico da Região do Alto Tietê**, o qual objetiva fornecer informações relevantes para construção de agenda de ação conjunta e sugestões de formulação e implementação de

políticas públicas ligadas a sete temas principais:

- ▣ Desenvolvimento Regional.
- ▣ Compras Governamentais e da Agricultura Familiar.
- ▣ Agentes de Desenvolvimento.
- ▣ Desburocratização e melhoria do ambiente de negócio (Legislações de Desburocratização e Fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas Desenvolvimento Local e Regional;
- ▣ Inclusão produtiva/ Associativismo/Cooperativismo
- ▣ Compras Governamentais e da Agricultura Familiar;
- ▣ Inovação no setor público e economia criativa.

O diagnóstico conta com a descrição detalhada sobre três dimensões de análise, sendo que em cada uma das dessas alinha-se às questões referentes as sete diretrizes acima mencionadas:

- ▣ **Dimensão social:** compreende dados demográficos, educação, saúde,

---

<sup>1</sup> As Regiões de Articuladores correspondem aos conjuntos de municípios que formam as áreas de atuação

e de aplicação dos Planos de Ação desenvolvidos no âmbito deste Projeto.

assistência social e índices de desenvolvimento humano;

- ▣ **Dimensão econômica:** contempla dados sobre Produto Interno Bruto (PIB) na região, suas vocações econômicas e sobre o setor agropecuário; e
- ▣ **Dimensão institucional:** abrange dados fiscais recentes, o cenário de consórcios intermunicipais, instrumentos de planejamento, dados sobre inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo e compras governamentais.

As fontes dos dados consistem, principalmente, em plataformas de dados públicos como os disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Receita Federal, entre outros, compreendidos em sua versão mais recente. Para tópicos específicos, como inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo e compras governamentais, foram utilizados dados coletados em pesquisa primária realizada conjuntamente pela equipe especializada do SEBRAE-SP e a equipe técnica da FGV junto a uma amostra de municípios do estado de São Paulo.

Assim, a aproximação analítica com a região foi realizada com metodologia coerente com a proposta discutida com o SEBRAE-SP, visando

produzir um diagnóstico regional capaz de direcionar a formação da agenda de políticas e a formulação do plano de ação que será aplicado posteriormente no decorrer do projeto.

## 2. A dimensão social

### 2.1 Características demográficas

A região é integrada por 16 municípios cujo território soma 3.640.738 habitantes, o que representa cerca de 7,9% da população do Estado de São Paulo. Comparativamente às demais, essa a região é a 3ª mais populosa do Estado, embora seja formada por municípios com número de habitantes bastante distinto. No ano de 2019, o município de Guarulhos foi a única cidade a ultrapassar a marca de 1.000.000 habitantes, ao abrigar 1.379.182 pessoas, isto é, cerca de 37,9% do total de indivíduos vivendo na região. As cidades de Mogi das Cruzes e Itaquaquecetuba representam 12,2% e 10,2% da população total da região, respectivamente. Portanto, as 3 primeiras cidades do ranking correspondem sozinhas a cerca de 60% da população região do Alto Tietê.

Quanto ao crescimento populacional, entre 2018 e 2019, a região teve um aumento na ordem de 1,1%, o que a qualifica entre os maiores crescimentos na comparação com as demais regiões de articuladores. No entanto, a



variação populacional entre os anos de 2018 e 2019 nos 16 municípios é heterogênea, sobretudo nos municípios de Mairiporã (1,8%) e Arujá (1,5%).

Em relação a composição etária e por sexo, se destaca o uso de indicadores como o índice de envelhecimento, razão de sexo e razão de dependência. O índice de envelhecimento da região foi de 34,2, o que indica pouco mais de 34 habitantes com mais de 65 anos para cada 100 jovens de até 15 anos. Neste patamar, a região é a mais jovem do Estado. No tocante a razão de sexo, o valor do indicador foi de 96,0 homens para cada 100 mulheres, o que é considerado um valor normal para o indicador.

A razão de dependência é de 43 pessoas economicamente dependente para cada 100 pessoas economicamente ativas. Este fato novamente se relaciona com o perfil populacional jovem da região e mostra o potencial demográfico para aproveitamento de uma população em idade de trabalhar. Em termos de fecundidade, a região ocupa a 3ª colocação no estado e sua taxa de fecundidade, em 2018, foi de 1,85 filho/mulher (8% maior em relação à média estadual). Em relação aos índices de mortalidade, os 16 municípios somaram 20.433 óbitos (6,9% do total estadual, sendo 55,6% masculinos e 44,4% femininos). No tocante à taxa bruta de mortalidade (indicador que revela a proporção do número de

óbitos por 1.000 habitantes), a região possui 5,7 óbitos/1.000 habitantes (12,7% menor que a média estadual). Estes resultados são indicativos de que a região pode apresentar características que impulsionam a vulnerabilidade social e a mortalidade, violência urbana, falta de saneamento básico e oferta de saúde pública.

## **2.2 Características educacionais**

A primeira análise consiste no número de matrículas por docente (indicativo de sobrecarga do sistema educacional). A região apresenta números inferiores de matrícula por docente para praticamente todos os níveis, exceto o ensino médio. Pode-se caracterizar a região como um local dependente do ensino público para a Educação Básica e Ensino Médio. Nessa linha, com exceção para a Educação Infantil, em todas as etapas da Educação Básica existe concentração de mais de 80% das matrículas na rede pública. Com relação ao ensino profissional e técnico, destaca-se o fato de a modalidade predominante ser o curso concomitante ao ensino médio e a dependência da rede privada, pois 58% das 22.832 matrículas desta modalidade de ensino provém da rede privada. Por último, o ensino superior na região é significativamente dependente do setor privado e os matriculados em Negócios, administração e direito superam a média estadual. A região

possui 27 instituições de ensino superior (5 públicas e 22 privadas), sendo 3 Centros universitários e 22 faculdades.

Quanto ao IDEB, 94% dos municípios apresentaram notas abaixo da meta para os anos finais do ensino fundamental, frente aos números já elevados de 85% no Estado. A maior deficiência está nos primeiros anos do fundamental, já que 25% dos municípios da região não atingem as metas, enquanto essa fração é 27% para o estado como um todo.

Agora com relação à nota do IDEB mais recente (2019), temos que a região do Alto Tietê apresenta notas do IDEB inferior à média do estado tanto para os anos iniciais do ensino fundamental, quanto para o ensino médio. No entanto para os anos finais do ensino fundamental, a região apresenta uma nota levemente superior àquela observada no restante do estado. Além disso, a região do Alto Tietê do continua apresentando alta proporção de municípios, em comparação com o restante do estado, com nota abaixo da meta para os anos iniciais e finais do ensino fundamental. No entanto vale ressaltar, ponto positivo, que a proporção de municípios, com nota abaixo da média para o ensino médio, é bastante inferior à do restante do estado.

### **2.3 Características da área de saúde**

Os 16 municípios da região respondem por cerca de 2,9% (ou 2.464) do total de 86.020 de estabelecimentos de saúde disponíveis no estado. A estrutura hospitalar possui déficit em relação às demais regiões do estado. Como o número de leitos de internação pela rede SUS acompanha a média estadual, o déficit ocorre sobretudo pelo baixo número de leitos oferecidos pela iniciativa privada. A região também se mostra inferior na disponibilidade de leitos de internação hospitalar e de UTI, sobretudo na rede pública, o que a coloca em posição intermediária perante as outras regiões.

Na comparação com o restante do estado, nota-se que há na região a ênfase na rede ambulatorial de média complexidade, que representa mais da metade dos estabelecimentos de saúde na região do Alto Tietê (64,2%). A participação de atendimento ambulatorial de atenção básica representa 29,6% do total frente ao índice estadual (33%). Exceto no atendimento ambulatorial de atenção básica, as outras modalidades de atendimento se revelam sobre equipadas ante a distribuição do restante do estado.

Apesar de a estrutura hospitalar e ambulatorial da região situarem-se entre as maiores do estado, a disponibilidade de respiradores e

ventiladores pulmonares demonstrou estar muito abaixo da média estadual (24,6 ante 39,2 respiradores por 100.000 habitantes). Esta realidade pode significar um problema no enfrentamento da pandemia do COVID-19. A rede SUS é uma das mais mal equipadas ao ocupar a última posição com índice de 16,9 respiradores/100.000 moradores.

As causas mais comuns de internação foram os seguintes tipos: (i) gravidez, parto e puerpério e (ii) lesões, envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas. Tais causas parecem estar coerentes com as características demográficas, cuja Taxa de Fecundidade total encontra-se ligeiramente acima da estadual (1,85 ante 1,68). Destaca-se que as internações decorrentes de doenças transtornos mentais e comportamentais no total de internações é cerca de 20% superior às demais regiões do estado.

O perfil de mortalidade segue padrão com maioria dos óbitos causada por doenças do aparelho circulatório e respiratório e neoplasmas (cânceres), sendo a primeira com maior incidência do que no estado. Se destacam a maior incidência de mortalidade em casos de gravidez e puerpério e a mortalidade por causas externas- acidente de transporte e violência.

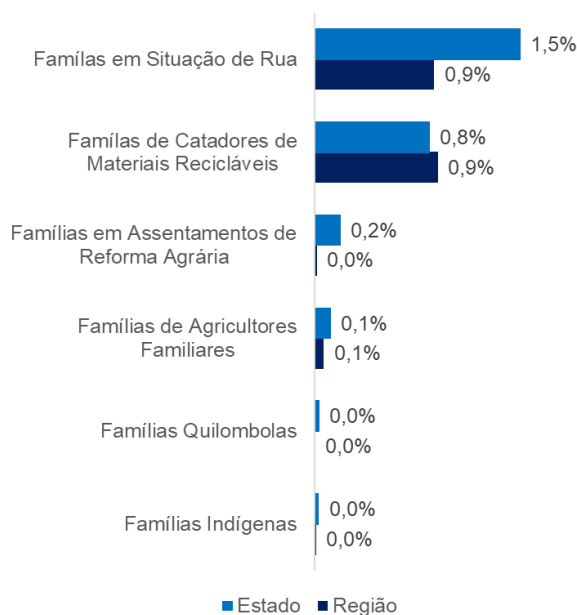
## **2.4 Características da Assistência Social**

A região apresenta volume considerável de equipamentos de serviços públicos e proporcional à sua representação populacional. Embora a análise não explicitamente os efeitos da implementação das políticas públicas por esses aparelhos, a cobertura das políticas de assistência social na região é coerente. A região possui 61 CRAS e 16 CREAS respondendo por cerca de 5,3% e 5,4%, respectivamente, do total de equipamentos disponíveis no estado e 6 unidades do Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e 292 Centros DIA de Referência para Pessoa com Deficiência. Existem 82 Unidades de Acolhimento, que é um equipamento público responsável pelo acolhimento institucional a indivíduos e famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos.

Entre as 384.132 (9,2% do total estadual) famílias cadastradas no Cadastro Único, a região possui um perfil diversificado (indígenas, quilombolas, agricultores familiares, de assentamentos de reforma agrária, de catadores de materiais recicláveis e em situação de rua). A região possui significativa participação de famílias em situação de rua em comparação com o estado. Das famílias alocadas em outras categorias, a participação



relativa é menor frente à média estadual, mas não irrelevante. A composição desse perfil é um importante indicador da configuração das famílias vulneráveis da região e deve estar no mapa de qualquer diagnóstico de intervenção.



**Figura 2: Perfil de famílias cadastradas no CadÚnico em comparação com o perfil estadual**

Com relação ao cadastro único e à pobreza, o Alto Tietê possui mais cadastrados que a média das demais regiões. Desses cadastros, a situação de extrema pobreza também é maior que a do estado, representando 11% do total de sua população. Em resumo, comparativamente ao estado a região possui um maior percentual

de pessoas de baixa renda cadastradas e maior percentual de pessoas em extrema pobreza.

Com relação à transferência de renda, o principal programa pelo qual cidadãos recebem auxílio financeiro é o Bolsa Família. A região ocupa a 26ª posição com aproximadamente 13,6% de sua população recebendo o benefício com um ticket médio de R\$ 57,83. Outra modalidade de transferência de renda que ganhou espaço em tempos recentes, devido à pandemia do COVID-19, foi o auxílio emergencial. Araçatuba ocupa a 23ª posição no ranking de beneficiados pelo programa, com 9,8% da sua população recebendo o auxílio emergencial (média estadual de 9%).

Como consequência histórica da infraestrutura social disponível para a população, a região apresenta, tanto para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) quanto para o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)<sup>2</sup>, níveis mais baixos para a dimensão educacional, de Longevidade e de Renda quando comparada à média estadual e as demais regiões de articuladores. Quanto ao IDHM, a região está na faixa mais baixa no Estado (3ª pior colocado). Quanto à classificação dos municípios por

<sup>2</sup> O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) é formado por três indicadores sintéticos setoriais: renda, escolaridade e longevidade; e 5 tipologias para

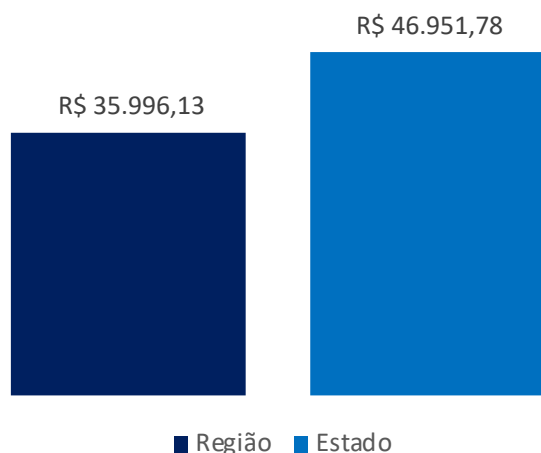
municípios: dinâmicos, desiguais, equitativos, em transição e vulneráveis social. Maiores detalhes em < <http://www.iprs.seade.gov.br> >

grupos de IPRS, existe concentração nos grupos em Desiguais, Vulneráveis e Em Transição. Na comparação com o Estado, a população residente em municípios classificados como Desiguais ou Vulneráveis é relativamente alta representando 65% do total de habitantes.

### 3. A dimensão econômica

#### 3.1 PIB regional

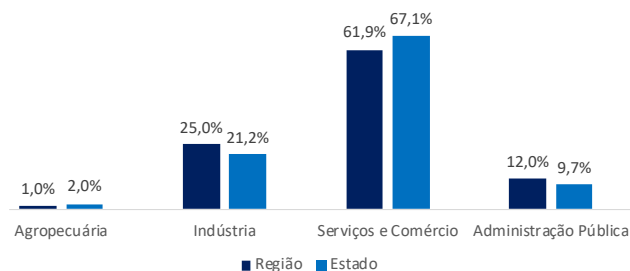
Na comparação do PIB da região a média estadual e as demais 28 regiões analisadas, evidencia-se a existência de uma disparidade. Ademais, a análise do PIB intrarregional mostra que os municípios são extremamente diferentes, pois alguns podem ser considerados “ricos” e outros “pobres”. Esta disparidade indica que o relativo desempenho econômico abaixo da média na região como um todo não pode ser explicado por fatores geográficos. Assim, existe potencial de crescimento da região, caso municípios com baixa geração de riqueza consigam alavancar sua produtividade. O PIB per capita é de 76% do valor médio do estado, de forma que se trata de uma região relativamente mais pobre. A região figura na faixa intermediária do ranking de municípios, na 12ª região com menor PIB per capita do estado, o que está em linha com os níveis da renda do IPRS da região.



**Figura 3: PIB per capita na região do Alto Tietê em comparação com a média estadual**

A maior diferença é observada na representatividade da indústria para o PIB regional, demonstrando sua vocação para esta atividade econômica que tende a gerar maiores valores de PIB per capita. Porém, como destacado anteriormente, este fato não se cristaliza, pois, o PIB per capita regional é consideravelmente inferior à média estadual. Os setores de serviços e comércio são responsáveis por mais de 62% da produção econômica da região, embora a proporção seja menor em relação à média estadual. Por fim, chama a atenção a alta representatividade dos serviços públicos para a composição do PIB regional, o que indica o espaço que a iniciativa privada teria para ocupar e desenvolver esta região.

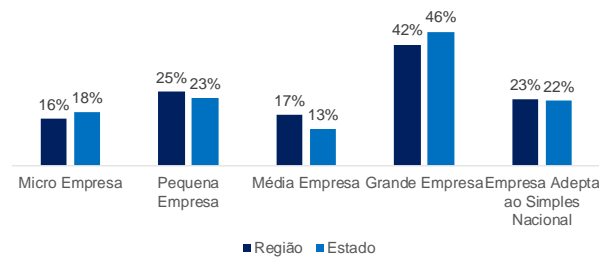




**Figura 4: Composição do PIB setorial na região do Alto Tietê em comparação com o restante do Estado**

### 3.2 Vínculos empregatícios e rendimentos

Na análise dos vínculos formais por porte de empresa é possível compreender que o Alto Tietê possui menor prevalência de micro empresas quando comparada ao restante do estado, o que demonstra a importância de políticas que incentivem este tipo de empreendimento. A importância das MPE's para o total de vínculos varia entre 32% e 58% nas regiões de articuladores, sendo que a região se encontra em uma posição baixa, com 41% dos vínculos formais de emprego relacionados à MPE's. Verifica-se maior importância de médias e grandes empresas na geração de vínculos empregatícios na região.



**Figura 5: Participação de vínculos formais por porte de empresa na região do Alto Tietê em comparação com o restante do Estado**

Por se tratar de uma região com maior prevalência de setores industriais, o rendimento médio dos trabalhadores é próximo àquele observado no restante do Estado, independentemente do porte da empresa. A região é a 10ª região com maior rendimento médio. A adesão ao Simples Nacional é igualmente similar, uma vez que na região 61% das empresas estão incluídas neste regime de tributação (57% é a média estadual).

### 3.3 Formalidade e informalidade dos vínculos empregatícios

No que tange à informalidade, apesar da ausência de informações detalhadas em nível municipal, é possível estimar que o número de pessoas atuando informalmente está em nível intermediário para alta, quando comparado às demais regiões do Estado. Para cada 1000 habitantes entre 15 e 65 anos há 284,3 vínculos formais, o que indica uma informalidade superior (3ª colocação) frente as outras regiões.

Um aspecto importante no processo de formalização da economia e de acesso do trabalhador no sistema de seguridade social se refere aos microempreendedores individuais (MEI's). Para analisar a importância dos MEI's nas diferentes regiões do estado foram analisados o número total de registros ativos por região. Os resultados são apresentados de forma relativa à população em idade economicamente ativa (15 a 65 anos). A região apresenta 84 MEI's registrados para cada 1.000 habitantes entre 15 e 65 anos e se situa em nível intermediário quando comparada as demais 27 regiões. Este indicador variou entre 78 - região de Barretos - até 100 - município de São Paulo (Capital Leste e Capital Sul).

### **3.4 Atividades econômicas**

A análise dos setores produtivos, por meio do quociente locacional calculado com base no número de vínculos formais por atividade produtiva, confirma que a vocação para algumas atividades de destaque, como transporte aéreo (+575%), responsável por 1,8% do total de vínculos formais na região, mas por apenas 0,9% no conjunto do Estado de São Paulo, o que reflete o peso que o aeroporto internacional de Guarulhos exerce sobre a região. Ainda com relação ao transporte, cabe ressaltar que o transporte terrestre é 169% superior à média do estado, parte dessa alta média pode ser devido proximidade com a

região da capital paulista. Padrão semelhante, embora de maior intensidade, se dá entre as MPE's, onde o transporte terrestre tem peso 177% maior nos vínculos empregatícios formais na região (5,7%) do que no estado (3,2%). Já com relação ao transporte aéreo, visto a barreira a entrada de pequenas empresas, as MPE's apresentam menor peso baixo nesse sentido.

No setor da indústria de transformação destacam-se atividades de: (i) fabricação de produtos de borracha; (ii) fabricação de produtos de metálicos e não metálicos; (iii) construção civil; (iv) fabricação de peças e acessórios para veículos automotores; (v) fabricação de celulose, papel e produtos de papel; e (vi) fabricação de defensivos, desinfetantes, tintas e químicos diversos.

Em relação ao setor agropecuário, um dos pontos focais do SEBRAE-SP, a região do Alto Tietê apresenta baixa participação de 65% da agricultura familiar entre os estabelecimentos agrícolas. Com relação ao associativismo, dentre os estabelecimentos agrícolas, cerca de 30% aderem a algum tipo de associação, em especial a entidades de classe e sindicatos (51,4% dos estabelecimentos associados). A aderência dos agricultores a algum tipo de associação coloca a região de do Alto Tietê na 16ª posição no ranqueamento estadual. Quanto à assistência técnica, 29,8% dos

estabelecimentos agrícolas da região têm acesso a algum tipo de apoio às suas atividades. Destacam-se entre os provedores, a assessoria própria (33,9% do total), do governo (22%) e do sistema S (8,1%). É importante ressaltar que a participação do sistema S na região é quase 1000% maior do que no restante do estado.

### **3.5 Emprego e níveis de ocupação**

Sobre a análise do nível de emprego no contexto pandêmico a situação é a seguinte: aumento da taxa de desocupação, estabilidade na taxa de participação na força de trabalho (total de pessoas com 14 anos ou mais ocupadas ou desocupadas), redução no mês de julho de pessoas ocupadas afastadas do trabalho por conta do isolamento social, redução no mês de julho de pessoas ocupadas em trabalho remoto, aumento do percentual de pessoas não ocupadas e que não estão procurando trabalho por causa da pandemia, redução da Taxa de Informalidade e impactos negativos no nível do rendimento efetivo das pessoas ocupadas. Os dados entre os meses de janeiro e julho de 2020 revelam que houve fechamento de vagas formais na região, resultado observado em praticamente todo o estado. Considerando os meses a partir de janeiro e o contexto de pandemia, a região apresentou saldo negativo de -30.568

empregos formais e ligeira recuperação no mês de julho.

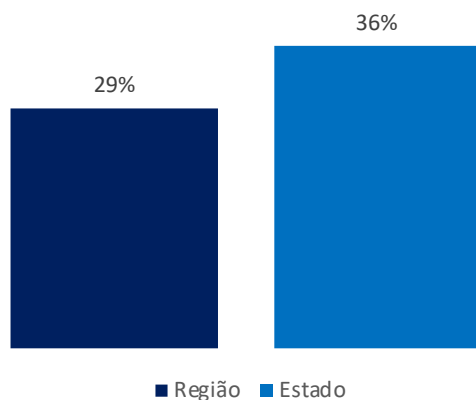
As médias e grandes empresas foram mais afetadas e em maior proporção que a média estadual, enquanto que, mesmo que em menor intensidade, as micro e pequenas empresas também foram fortemente afetadas pelo contexto pandêmico. A comparação regional mostra que a região apresentou direção negativa no saldo de empregos no período, sendo umas das mais afetadas. Grande parte do resultado pode ser explicado pela sua vocação econômica - indústria de insumos básicos e de setores de comércio e serviços - serem os mais afetados pela diminuição da circulação de pessoas durante a pandemia.

## **4. Dimensão Institucional**

### **4.1 Gestão fiscal**

A região possui um nível de receita per capita abaixo da média estadual e com grande heterogeneidade nesse aspecto entre seus municípios. A região teve uma receita per capita (R\$ 3.004,58) menor do que a observada no estado (R\$ 3.910,65). Porém, uma característica regional é a menor dependência de receitas de transferências ainda que em menor nível do que as médias estaduais. Por exemplo, apenas o município de Poá apresenta

participação das receitas próprias maior que a média do estado.



**Figura 6: Participação Da Receita Própria**

Na composição das transferências na região observa-se que, em 2018, o percentual de transferências estaduais seguiu o padrão do restante do Estado com as transferências estaduais tendo maior peso nas transferências recebidas pelos municípios.

Do ponto de vista das despesas, a região possui um valor de gastos *per capita* inferior ao restante do estado. O perfil de gastos acompanha a distribuição estadual, estando os maiores gastos em Saúde e Educação. A região também possui um maior percentual de gasto com pessoal como proporção da receita corrente líquida que a totalidade do estado. Entretanto isso não impacta diretamente na maior proporção de municípios acima dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, 15 dos 16 municípios

estavam, no ano de 2018, em conformidade com a LRF fiscal. Observa-se que um dos municípios não apresentava dados sistematizados.

Os indicadores de capacidade de pagamento (CAPAG) municipais mostram que a região possui melhores condições do que as apresentadas pelos demais municípios do Estado. Apesar disso, as notas de Poupança Corrente indicam um possível gargalo para uma melhor saúde fiscal dos municípios da região.

#### 4.2 Instrumentos de planejamento setorial

Existe enorme discrepância na sua implementação, pois a regra é que políticas cuja indução federativa ou exigência legal a torne mandatória tende a gerar maior implementação desses instrumentos. Esta é a situação de áreas como saúde (exigência do SUS), educação (exigência do Plano Nacional de Educação) e Assistência Social (exigência do SUAS). Por outro lado, políticas cujo planejamento é mais dependente da vontade política no âmbito da autonomia municipal tendem a ser bem menos planejadas, como ocorre em áreas como políticas para mulheres e segurança alimentar. Em nível intermediário encontram-se setores como resíduos sólidos e habitação que possuem legislações federais mais recentes (caso do Plano Nacional de Resíduos Sólidos cuja prorrogação para sua

implantação nas cidades foi estendida) ou cujos incentivos federais são menores (caso do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social). Porém, ressalta-se que os municípios do Alto Tietê apresentam maior nível de implementação de políticas setoriais do que as médias demais municípios.

#### **4.3 Instrumentos de planejamento territorial: consórcios intermunicipais**

O nível de participação dos municípios em consórcios pode ser explicado por razões similares: áreas com esquemas mais propensos a colaboração federativa se destacam no associativismo territorial, como é o caso da saúde. Todavia, por esse mesmo raciocínio deve-se investigar porquê em resíduos sólidos o número de consórcios é bem mais reduzido (o Plano Nacional de Resíduos Sólidos determina que cidades que desejem receber transferências voluntárias da União devem estar consorciadas, o que pode gerar indução negativa, embora essa seja uma hipótese a ser mais bem investigada). Políticas cujas regras federativas são menos favoráveis a esse tipo de arranjo apresentam números menos alvissareiros, como ocorre com a educação. Ponto de destaque é o grande número de consórcios em desenvolvimento urbano, cuja existência na região supera em muito a média estadual e nacional. A área da cultura, habitação e turismo apresentam

maiores níveis de consorciamento intermunicipal como política entre os municípios da região. Quase 88% das cidades participam de pelo menos um consórcio, de forma que a região é a quarta com taxas mais elevadas nesse quesito. Em resumo, a região possui, de forma geral, uma maior propensão ao consorciamento que a média estadual, ao menos para as políticas analisadas.

#### **4.4 Instrumentos de gestão de fomento ao empreendedorismo**

Em relação à performance comparada da região em relação às demais 27 do restante do estado, os dados revelam que o Alto Tietê se encontra entre as mais bem classificadas na implementação dos instrumentos de gestão local: a) Lei Geral (94% dos municípios); b) Via Empresa Rápida (75% dos municípios); c) Sala do Empreendedor (81% dos municípios) e; d) presença do SEBRAE (75% dos municípios). Estes tópicos podem orientar as ações de suporte técnico do SEBRAE-SP. Tais considerações são ainda mais importantes para que os articuladores disponham de uma leitura alinhada com a realidade de suas regiões de atuação.

No uso do poder de compras, desburocratização e agentes de desenvolvimento, a região encontra-se avançada em relação à média estadual,

sobretudo nos níveis básico e intermediário, mas a diferença no estágio avançado é significativa. Na Rede Simples, a região ocupa uma posição melhor em relação à média estadual no nível básico.

#### **4.5 Políticas de apoio ao associativismo e cooperativismo**

A pesquisa realizada com gestores públicos municipais sobre o tema de associativismo e cooperativismo mostra um universo diversificado, mas ao mesmo tempo potencialmente rico de possibilidades de atuação para o SEBRAE-SP. A localização da área na estrutura administrativa municipal não é homogênea, pois secretarias ou diretorias são duas formas organizacionais usuais. Há uma predominância de homens brancos na gestão das unidades responsáveis, o que está em linha com outras pesquisas que mostram a baixa presença mulheres e da população negra em cargos de chefia na gestão pública brasileira e municipal. O perfil etário mais representativo, embora não majoritário, é o de 35 a 45 anos e administração é a principal área de formação acadêmica dos gestores. A grande maioria dos profissionais que respondem pelas políticas de inclusão produtiva não possuem empreendedores nas suas famílias.

Constata-se que 75% possuem serviço de inspeção municipal, mas há uma oportunidade

para o SEBRAE-SP atuar para que os demais municípios atendam ao disposto na legislação nacional. Há presença significativa de cooperativas, associações e grupos informais de trabalhadores, como é usual nos setores de coleta e separação de resíduos sólidos e da pequena produção rural. Para o SEBRAE-SP, esses dados reforçam a importância de capacitar as prefeituras para seguir atuando e ampliando suas iniciativas para atender esses públicos como alternativa de geração de emprego e renda. Por outro lado, indica que, dada a presença expressiva desses grupos, há espaço para que o SEBRAE-SP atue junto às prefeituras para desenvolver ações de formalização e de estruturação das organizações, por exemplo, por meio de sua inserção como MEIs ou trabalhadores autônomos.

Em relação às preferências das prefeituras quanto ao perfil dos grupos com os quais desenvolver iniciativa de coleta e separação de resíduos sólidos e apoio a produtores rurais, constata-se que grupos informais sem CNPJ, cooperativas e associações são igualmente relevantes. Assim, para o tipo de apoio que o SEBRAE-SP pode ofertar às cidades, a pesquisa mostra que considerar esses três perfis de entidades seria importante. Por fim, relativo a este tema, a implementação de feiras é uma alternativa amplamente utilizada nas



idades, ainda que possa ser avaliada a possibilidade de sua expansão, caso de 25% das localidades. Para tanto, deveria ser identificado o perfil desse município, sobretudo seu porte populacional e economia local, para avaliar-se oportunidade de incentivos nessa direção. Esta é mais uma área de atuação para o SEBRAE-SP na sua relação de apoio técnico às prefeituras.

#### **4.6 Compras governamentais**

Quanto aos resultados da pesquisa primária, o perfil de respondentes foi composto majoritariamente por diretores e secretários municipais, com perfil etário jovem e de alta escolaridade. Como resultado, 38,2% se autodeclarou empreendedor e 67,7% afirmou possuir um empreendedor na família, mostrando como esta característica está correlacionada com a gestão municipal. Quase a totalidade dos municípios (97,7%) usa do site da prefeitura para publicidade na gestão das compras e menos de 30% utilizam portais de pregão (públicos ou não). Cerca de um terço afirmou que utiliza controle manual para gestão dos contratos de compras públicas e 13,6% afirmaram que não possuem planejamento anual de compras. Esses últimos indicadores mostram que existe um espaço para modernização e melhoria das práticas de gestão nas compras municipais.

Em 86,4% das cidades existe algum tipo de planejamento anual de compras, com uma grande parcela que também frequenta cursos de atualização e capacitação no Tribunal de Contas do Estado. Há um grande volume de programas de incentivo à agricultura familiar, enquanto o cadastro de empreendedores ainda é incipiente. Quanto à composição da merenda escolar, na maioria das cidades existem produtores familiares locais (85,4%). A maior parte da alimentação escolar é composta de frutas (89,2%) e vegetais (89,9%), além da presença relevante de outros produtos regionais.

Analisando-se os dados secundários, é perceptível o espaço para evolução no processo de compras, em especial devido ao alto índice de compras realizadas por meio de dispensa de licitação. Quando observados os dados de compras de alimentos relacionados à educação é possível observar o alto índice de uso do pregão eletrônico, o que é positivo. Todavia, há baixa aderência à bolsa eletrônica de compras. Também é possível observar espaço para o aumento de convênios com a esfera federal para aquisição de alimentos, pois o índice regional para este tipo de compra é inferior à média estadual.

#### **4.7 Inclusão produtiva**



A pesquisa de inclusão produtiva mostrou um universo diversificado, cujo perfil gerencial é similar às demais áreas investigadas. A característica dominante das ações municipais: capacitação técnica e profissional, geração de trabalho, suporte para que produtos sejam escoados no mercado e acesso ao crédito. Esta realidade indica um roteiro de possibilidades para o SEBRAE-SP sobre como e quais temas podem ser orientadores de suas políticas de assessoria e capacitação dos gestores municipais.

Quanto aos temas dos cursos de capacitação ofertados predominam três frentes: confecção, beleza e padaria e confeitaria, sendo os dois primeiros no setor de serviços. O segundo bloco de atividades se concentra em informática e construção civil. O último grupo de iniciativas engloba gastronomia e assistência técnica e consertos. Apenas baseado nesses dados descritivos não é possível gerar-se inferências, contudo pode-se sugerir pistas para a atuação do SEBRAE-SP. A primeira diz respeito a saber se os cursos são organizados pelo lado da oferta (habilidades existentes nos governos locais) ou pelo lado da demanda (são temas requeridos pela população). Ademais, excluída construção civil, a ampla maioria das ações são voltadas para o setor de serviços.

Com relação às entidades que ofertam atividades de capacitação, a prefeitura é o

órgão amplamente dominante, seguido do Sistema S como parceiro. Em terceiro lugar, o papel menos proeminente do governo estadual por meio da atuação do Centro Paula Souza. Os sindicatos vêm em quarto lugar e, por fim, a ação mais reduzida de ONGs.

Sobre o suporte financeiro para a realização das capacitações, bem como para apoiar a presença de alunos, os maiores provedores são as prefeituras e suas secretarias municipais responsáveis por essas políticas públicas. Sindicatos, ONGs, empresas e recursos federais por meio do ACESSUAS são secundários nesse processo. Em termos mais específicos, lanches são as despesas mais custeadas do que o transporte para estimular a frequência de alunos nos cursos.

Particularmente sobre o ACESSUAS, a cooperação federativa, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), não é uma alternativa que esteja inserida na gestão da grande maioria dos municípios paulistas. A questão é saber se se trata de um problema dos incentivos do SUAS ou de um programa que não atende as necessidades dos municípios.

O número médio de alunos atendidos mostra que, 44% das cidades, na média, atendem de 11 a 30 pessoas por mês, isso representa uma parcela muito reduzida do público alvo potencial, apenas considerando um indicador



bastante singelo. Por outro lado, 15% das cidades atendem, em média, mais de 100 pessoas. Esta é outra área que merece atenção do SEBRAE-SP para identificar as possibilidades de aportar apoio às prefeituras, visando a ampliar a quantidade de alunos atendidos.

No tocante às ações de inclusão produtiva, a maioria das cidades não dispõe de diagnósticos ou estudos sobre desafios dessa área. É significativo o número de cidades com ações de inclusão na região, tanto rural como para a geração de trabalho e renda. Porém, há ainda um contingente não desprezível de cidades nas quais essas ações não figuram como políticas públicas. As cidades investem mais em assessoria técnica e gerencial, seguido de compras de produtos agrícolas, acesso ao crédito e compras de equipamentos e apoio logístico.

Nas iniciativas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra, atividade amplamente desenvolvida (88% das cidades). Na área da inclusão produtiva rural, fomento a atividades produtivas (artesanato ou empreendimentos individuais ou coletivos urbanos) assumem destaque. O segundo grupo são ações de apoio técnico ou de incubação de negócios, embora esse último seja menos relevante por exigir maiores investimento e recursos técnicos. O terceiro grupo são ações

de apoio logístico como doação de equipamentos.

No contexto das ações de crédito e microcrédito, a grande maioria das cidades da região desenvolve esse tipo de ação (são 88% das cidades). Destaque para o fato de todas as cidades da região disporem de instrumentos como Banco do Povo. Por outro lado, é muito menos usual a existência de ações de microcrédito produtivo mesmo estando acima da média do estado. Por fim, nas ações de geração de trabalho e renda, sua existência é representativa nas cidades, com apenas 3 municípios não possuindo iniciativas nesse campo. O foco das ações parece bem equilibrado e orientado a projetos de economia solidária.

Em resumo, as ações de inclusão produtiva, seja considerando a opinião média dos municípios paulistas, seja baseado em dados secundários da região do Alto Tietê, mostram que se trata de uma política pública amplamente utilizada, ainda que existam diferenças entre as ações. Este é o aspecto mais importante. Isto se confirma através do pequeno o número de cidades que não possuem iniciativas nesse campo – que podem ser as mesmas em todas as áreas -, o que indica amplo desenvolvimento na qualificação da oferta dessas políticas em nível municipal.

## 5. Considerações finais

Considerando a análise realizada, vê que o leque de oportunidades para a melhora no ambiente econômico, social e institucional na região do Alto Tietê é bastante expressivo. Nesse sentido, essa seção final elenca as questões mais importantes que podem embasar políticas públicas regionais e a atuação do SEBRAE-SP. Para facilitar a leitura, as questões são apresentadas em forma de tópicos.

1. Importância de considerar o perfil populacional e a presença de 60% de sua população concentrada em 3 municípios, o que possui implicação no tipo de política pública e de assessoria técnica. Nesse caso, para gerar economia de escala e alavancar o desenvolvimento dos demais municípios o consorciamento e outras modalidades de associativismo podem ser ampliadas e qualificadas.
2. População mais rejuvenescida do estado, o que implica em potencial disponibilidade da PEA, influencia a dinâmica econômica e o perfil do gasto público regional em áreas como saúde, educação e assistência social – especialmente os gastos voltados para o acesso à educação e ao mercado de trabalho por parte da juventude.
3. Vulnerabilidade social elevada, com aproximadamente 65% da população residindo em municípios classificados como vulneráveis ou desiguais. Nessa linha, o PIB per capita é inferior à média estadual, e o IDHM o terceiro pior entre as regiões de articuladores.
4. Educação básica majoritariamente pública, mas com espaço para melhor aproveitar os recursos humanos de docentes que possuem menos alunos que a média estadual. Um tema que merece destaque é a educação técnica, visando avaliar sua adequação às vocações econômicas regionais.
5. Qualidade do ensino fundamental é um tema relevante, considerando as notas do IDEB piores que a média estadual. O consorciamento se apresenta como uma saída oportuna, visando realizar a capacitação de professores e demais trabalhadores da educação, a exemplo do que ocorre com a experiência da Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP).
6. Na saúde a questão mais crítica é o déficit hospitalar de leitos (privados e de UTI) e, exceto na média complexidade, as demais modalidades estão menos equipadas que a

média estadual. Como exemplo dessa questão, a quantidade de respiradores é inferior à média estadual. Aqui a questão do consorciamento será uma resposta essencial de ser construída ou aprofundada. Além disso, diante do perfil jovem da população, a saúde pública parece ser uma área com desafios maiores, especialmente em questões relacionadas à alta fecundidade e as altas taxas de internação por gravidez, parto e puerpério.

7. Assistência social se encontra mais bem posicionada no quesito oferta de equipamentos públicos. Porém, a vulnerabilidade social é alta, medida pelo número de pessoas cadastradas no Cadastro Único (28%) e de pessoas em extrema pobreza (11%) que são maiores que a média estadual. Tem-se aqui um indicativo da importância de políticas de inclusão produtiva.

8. Existe disparidade econômica regional, o que indica que programas redistributivos visando equalizar essas diferenças podem ser políticas públicas importantes, bem como avaliar como esse tema transversal pode ser inserido nos consórcios intermunicipais ou mesmo orientar ações coordenadas pelo SEBRAE-SP. Essa pode ser uma rota para fortalecer o desenvolvimento regional.

9. Economia regional com atividade industrial acima da média apresentada pelo Estado. Os setores de serviços e administração pública são importantes para a economia regional, o que indica caminhos para orientar os benefícios de planos territoriais de desenvolvimento para potencializar e diversificar esses setores. Seria importante investigar as oportunidades de aproximar ambos os segmentos. Essa pode ser uma rota para fortalecer o desenvolvimento regional.

10. Regionalmente se destacam atividades econômicas voltadas para a indústria de transformação, como exemplo: fabricação de produtos de borracha; fabricação de produtos de metal; construção civil; fabricação de peças e acessórios para veículos automotores; fabricação de celulose, papel e produtos de papel. Além disso, se destacam atividades de apoio e logística.

11. Quantidade de MPEs semelhante à média estadual, embora com possibilidade de ampliar a oferta de empregos. A região apresenta uma das menores participações de vínculos para as MPE's. Isto ocorre pela presença de médias e grandes empresas na região e, com isso, se faz necessário qualificar as MPE's dentro das cadeias produtivas presentes na. Nesse sentido,

ações visando qualificar a gestão dessas empresas e de capacitação de mão de obra podem ser particularmente importantes, sobretudo considerando os números médios de capacitados captados pela pesquisa primária que indicam existir um amplo espaço para incrementar a oferta de cursos e atividades de educação profissional.

12. Informalidade alta na região indica um espaço potencial para a expansão dos MEIs tanto na atuação do SEBRAE-SP como das prefeituras.
13. No campo da economia criativa, ainda que a região não seja fortemente caracterizada pela presença da agropecuária, deveria ser analisada as possibilidades de conectar a modernização econômica aliada às vocações regionais dominantes.
14. Região caracterizada por baixo associativismo entre produtores agropecuários, o que mostra existir um caminho aberto para incentivar esse tipo de cooperação entre agentes econômicos seja pelo SEBRAE-SP como pelos governos locais. De forma mais específica, sobretudo a agricultura familiar mostra o potencial para o apoio técnico a esses produtores e para o campo das compras governamentais.
15. Pandemia afetou o nível de emprego, sobretudo as médias e grandes empresas. Foram registrados na região um saldo negativo de 30.568 empregos formais até julho/2020. Esta pode ser uma questão importante para orientar as políticas de suporte municipal e do SEBRAE-SP, pois o impacto da pandemia na economia regional foi superior à apresentada no restante do Estado.
16. Gestão fiscal é uma das com menores dependência de transferências intergovernamentais e com maior volume de receitas próprias, porcentual de aproximadamente 29%. Mesmo com bons resultados fiscais é importante se identificar as possibilidades de modernização da gestão fiscal dos municípios (atualização do valor dos imóveis para a cobrança do IPTU ou a informatização dos cadastros para a cobrança desse tributo e do ISS, por exemplo). Esta é uma área com grande potencial de inovação no setor público municipal.
17. Mesmo tendo baixa despesa per capita, melhorar a gestão das despesas com pessoal é um tema que surge em função de a região gastar mais do que a média estadual. Modernizar as práticas de gestão de recursos humanos é uma oportunidade de inovação na gestão pública municipal,



bem como pode ser incentivada pelo intercâmbio de experiências regionais em arranjos consorciados. Os municípios da região se destacam pelo cumprimento dos limites de gastos com pessoal em conformidade com os dispositivos previstos na Lei Responsabilidade Fiscal.

18. Planejamento de políticas é heterogêneo e onde mais existem são nas áreas em que há indução ou legislação federal. Entretanto, nas demais áreas que dependem da iniciativa local os números são bem mais animadores do que as demais regiões de articuladores. Nesse campo existe um amplo espaço de inovação na gestão pública municipal que pode ser realizado por capacitações e assessorias ofertadas pelo SEBRAE-SP. Além disso, se destaca a predisposição dos municípios da região em desenvolverem tais políticas.

19. Na mesma linha segue a importância da inovação na gestão pública municipal, visando a incentivar a melhoria do ambiente de negócio (legislações de desburocratização e fortalecimento das MPEs). A análise realizada mostra que essas políticas públicas possuem um espaço muito significativo para serem expandidas.

20. De forma geral, a inovação na gestão pública municipal surge como um campo profícuo de oportunidades (planejamento municipal, informatização da gestão fiscal e de compras, qualificar a gestão de pessoal, incentivo aos consórcios, dentre outras possibilidades) que podem reforçar uma atuação mais sistemática do SEBRAE-SP). Estas são áreas com grande potencial de inovação no setor público municipal.

21. O consorciamento intermunicipal obedece a uma lógica similar e igualmente é influenciado pela legislação federal. Independentemente do tema ou política de interesse, a região se destaca por apresentar elevados níveis de participação em consorciamento quando comparada ao Estado.

22. Políticas de diversidade de gênero, idade e de raça são questões importantes de serem consideradas, pois a pesquisa primária mostra que homens brancos na faixa de 35 a 45 predominam na gestão das políticas de inclusão produtiva, compras governamentais e associativismo e cooperativismo.

23. Incentivo ao cooperativismo de setores informais figura como um campo de enormes possibilidades em face do levantamento realizado pela pesquisa



primária. O papel dos Agentes de Desenvolvimento assume relevância nesse contexto.