



**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
de Araçatuba**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Araçatuba, 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 regiões¹, conforme apresentado a seguir, com destaque para a região de Araçatuba, objeto deste documento.



Figura 1: Divisão regional do projeto

Nesta etapa é apresentado o **Mapeamento Técnico da Região de Araçatuba**, 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,

¹ 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 43 municípios cujo território soma 808.855 habitantes, o que representa cerca de 1,76% da população do Estado de São Paulo. Comparativamente às demais, essa região é a 16ª mais populosa do Estado, embora seja formada por municípios com número de habitantes bastante distinto. No ano de 2019, o município de Araçatuba possuía 197.016 habitantes (cerca de 24% da população total da região) e Birigui – o segundo maior em população – representava 15% da população regional com 123.623 habitantes. Além disso, a região possui 27 municípios com menos de 10 mil habitantes, sendo que 62,7% do total dos municípios são responsáveis por 16,9% da população.

Quanto ao crescimento populacional, entre 2018 e 2019, a região teve um aumento no número de habitantes na ordem de 0,71%, o que a coloca em um patamar intermediário na comparação com as demais regiões de articuladores. No entanto, a variação populacional entre os anos de 2018 e 2019 nos

43 municípios é heterogênea, sobretudo os municípios de Lavínia (crescimento de 2,6%) e Guaraçai (retração de 0,41%).

Em relação à 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 68,30, o que indica pouco mais de 68 habitantes com mais de 65 anos para cada 100 jovens de até 15 anos. Neste patamar, a região é uma das mais envelhecidas do Estado e ocupa a quinta posição nesse indicador. No tocante a razão de sexo, o valor do indicador foi de 102,35 homens para cada 100 mulheres, o que pode indicar que talvez exista um intenso fluxo migratório na região, embora não existam dados comprobatórios para esta hipótese.

A razão de dependência é de 42,94 pessoas economicamente dependente para cada 100 pessoas economicamente ativas, o que a coloca na 19ª posição estadual. Este fato novamente se relaciona com o envelhecimento populacional regional e mostra o estágio demográfico para aproveitamento de uma população em idade de trabalhar. Em termos de fecundidade, a região ocupa a 17ª colocação no estado e sua taxa de fecundidade, em 2018, foi de 1,61 filho/mulher (4,16% menor em relação à média estadual e na 15ª posição do ranking estadual). Em relação aos índices de mortalidade, os 43 municípios somaram 6.031

óbitos (2,03% do total estadual, sendo 55,9% masculinos e 44,1% femininos). No tocante à taxa bruta de mortalidade (indicador que revela a proporção do número de óbitos por 1.000 habitantes), a região possui 7,6 óbitos/1.000 habitantes (15,1% maior que a média estadual). Estes resultados são indicativos de que a região pode apresentar características que impulsionam a vulnerabilidade social e a mortalidade, como envelhecimento, 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 para o Ensino de Jovens e Adultos e no ensino médio. Pode-se caracterizar a região como um local dependente do ensino público para a Educação Básica e Ensino Médio. Nessa linha, 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 pública, porém em escala menor, pois 41,5% das 6.013 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 17 instituições de ensino superior (4 públicas e 13 privadas), sendo 2 Centros universitários e 15 faculdades.

Aos dados recentes do IDEB revelam que 95,3% dos municípios da região de Araçatuba apresentaram notas abaixo da meta para os anos finais do ensino fundamental, frente aos números já elevados de 89,3% no Estado. É nesta faixa de formação que a região apresenta maior déficit na qualidade da educação pública ofertada.

Já nos anos iniciais de formação, a região de Araçatuba apresenta 27,9% de seus municípios cujas redes educacionais estão notas abaixo da meta do IDEB, enquanto a média paulista é de 42,5%.

No ensino médio a região de Araçatuba também está abaixo da faixa média das outras regiões paulistas. Enquanto no Estado de São Paulo a média é de 27,8% dos municípios com notas do IDEB abaixo das metas estabelecidas, na região de Araçatuba é de 37,2% dos municípios. Portanto, somente nos anos iniciais de formação a região de Araçatuba atinge as metas do IDEB em proporção maior que o restante das regiões paulistas.

2.3 Características da área de saúde

Os 43 municípios da região respondem por cerca de 2,6% (ou 2270) do total de 86.020 de estabelecimentos de saúde disponíveis no estado. A estrutura hospitalar possui um significativo 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. A distribuição dos leitos por municípios não é homogênea, pois se concentra nos três maiores municípios da região: Araçatuba (394), Penápolis (171) e Birigui (146) respondem por cerca de 48% do total de leitos disponíveis nos 43 municípios (711 de 1472).

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 de Araçatuba (78,2%). Tal participação de atendimento ambulatorial de atenção básica representa 18,5% do total frente ao índice estadual (33%). Exceto no atendimento de média complexidade, as outras modalidades de



atendimento se revelam subequipadas ante a distribuição do restante do estado. Mais de 95% dos estabelecimentos de saúde são de administração municipal.

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 (18,6 ante 39,2 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 14,34 respiradores/100.000 moradores.

As causas mais comuns de internação foram três tipos de doenças: aparelho respiratório, aparelho circulatório e do aparelho digestivo. Tais causas parecem estar coerentes com as características demográficas, cuja Taxa de Fecundidade total encontra-se ligeiramente acima da estadual (1,61% ante 1,68%). O índice de envelhecimento ocupa a quinta colocação no ranking entre as regiões do estado.

As internações decorrentes de doenças sanguíneas e correlatas no total de internações é cerca de 60% superior às demais regiões do estado. Causas externas como acidentes e violência também merecem destaque tendo em vista que compõem a quinta colocação entre as

causas de internação e também podem estar relacionadas ao perfil demográfico da região.

O perfil de mortalidade segue o padrão apresentado no perfil de internações com maioria dos óbitos causada por doenças do aparelho circulatório e respiratório e neoplasmas (cânceres), sendo as duas primeiras com maior incidência do que no estado. Assim como as causas de internação, a maior proporção de idosos e sobremortalidade entre os homens na faixa etária dos 30 anos podem estar relacionadas ao perfil de mortalidade da região.

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 explicita diretamente os efeitos da implementação das políticas públicas por esses aparelhos, a cobertura das políticas de assistência social na região é coerente. A região possui 54 CRAS e 10 CREAS respondendo por cerca de 4,7% e 3,4%, respectivamente, do total de equipamentos disponíveis no estado e duas unidades do Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e 178 Centros DIA de Referência para Pessoa com Deficiência (2,2% do total estadual). Existem 46 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 77.748 (1,9% 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 de assentamentos rurais em comparação com o estado (33,2% do total regional). 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.

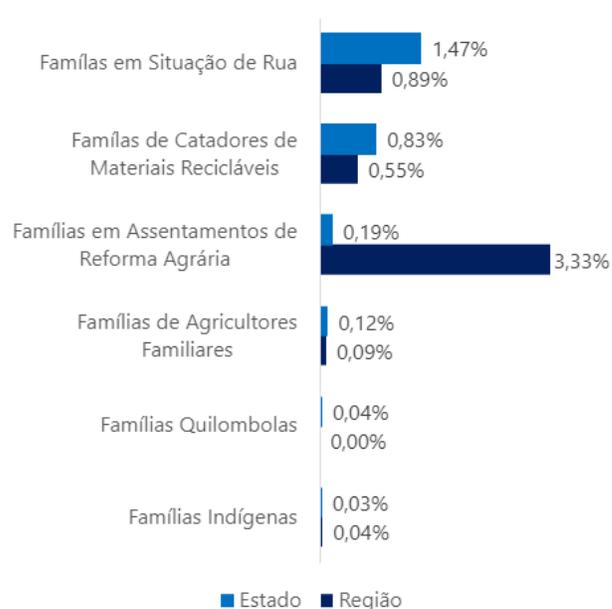


Figura 2: Perfil de famílias cadastradas no CadÚnico em comparação com o perfil estadual

Com relação ao cadastro único e à pobreza, Araçatuba possui mais cadastrados que a média das demais regiões. Desses cadastros, a situação de extrema pobreza ainda é ligeiramente menor que a do estado, o que não minimiza essa questão, pois 7% do total de sua população estão nessa situação. Em resumo, comparativamente ao estado a região possui um maior percentual de pessoas de baixa renda cadastradas, porém um percentual menor 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 11ª posição com aproximadamente

8,8% de sua população recebendo o benefício com um ticket médio de R\$ 58,81. Outra modalidade de transferência de renda que ganhou espaço em tempos recentes, devido à pandemia do COVID-19, foi o auxílio emergencial. A região de Araçatuba ocupa a 14ª posição no *ranking* de beneficiados pelo programa, com 8,5% 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)², níveis mais elevados para a dimensão educacional e níveis mais baixos para as dimensões de Longevidade e Renda quando comparada à média estadual e as demais regiões de articuladores. Quanto ao IDHM, a região está na faixa intermediária no Estado (16ª colocação) com ligeira melhora no índice de IDHM Educação (15ª colocação). Quanto à classificação dos municípios por grupos de IPRS, existe concentração nos grupos em Equitativos e Em Transição (mais de 46% da população reside em municípios classificados como Equitativos). Na

comparação com o Estado, a população residente em municípios classificados como Desiguais ou Vulneráveis é relativamente baixa. A região apresenta valores mais altos para a dimensão Educacional e valores mais baixos para a dimensão de Renda. Para a dimensão de Longevidade, a região apresenta nível ligeiramente mais baixo em comparação com a média estadual.

3. A dimensão econômica

3.1 PIB regional

Na comparação do PIB da região a média estadual e as demais 26 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 63% do valor médio do estado, de forma que se trata de uma região

² 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> >

relativamente pobre. A região figura na faixa inferior do ranking de municípios, na 22ª 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 de Araçatuba em comparação com a média estadual

A maior diferença é observada na representatividade da agropecuária para o PIB regional, demonstrando sua vocação para esta atividade econômica, embora tenda a gerar menores valores de PIB per capita. Não obstante a vocação para a agropecuária, não se observam altos índices de industrialização na região, que seria uma alternativa para agregar valor para a cadeia produtiva iniciada na agropecuária. Os setores de serviços e comércio são responsáveis por mais de 54% 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.

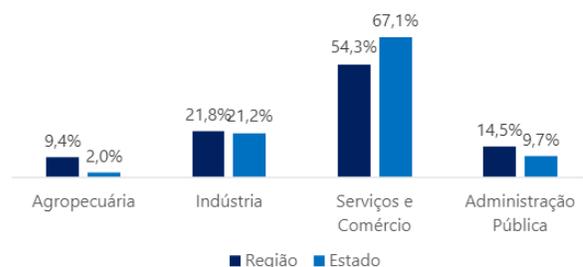


Figura 4: Composição do PIB setorial na região de Araçatuba em comparação com o restante do Estado

3.2 Vínculos empregatícios e rendimentos

Na análise dos vínculos formais por porte de empresa é possível compreender que Araçatuba possui maior 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%, sendo que a região se encontra em uma posição intermediária, com 50% dos vínculos formais de emprego relacionados à MPE's. Verifica-se maior importância de grandes empresas na geração de vínculos empregatícios na região. Ainda assim, este resultado demonstra que as grandes empresas empregam, na média, menos pessoas do que no restante do estado. No entanto, em relação com a média estadual, a participação das micro

empresas é na faixa de 26%, proporção maior aos 18% da média das outras regiões.

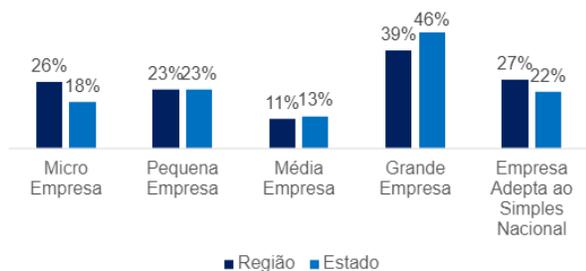


Figura 5: Participação de vínculos formais por porte de empresa na região de Araçatuba em comparação com o restante do Estado

Por se tratar de uma região com menor desenvolvimento econômico, o rendimento médio dos trabalhadores é inferior àquele observado no restante do Estado, independentemente do porte da empresa. Quando analisados de forma agregada, os dados de renda revelam que os trabalhadores recebem o equivalente a 70,4% da média estadual. A região é a 6ª região com menor rendimento médio, condizente com os resultados verificados para o PIB per capita (7ª região com menor valor entre as 28 regiões).

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, quando comparado às demais regiões do Estado. Para cada 1000 habitantes entre 15 e 65 anos há 317 vínculos formais, o que indica uma informalidade superior (6ª 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 para na região de Barretos até 100 na região do município de São Paulo (Capital Leste e Capital Sul)

A análise dos setores produtivos, por meio do quociente locacional calculado com base no número de vínculos formais por atividade produtiva, confirma que há vocação para a pecuária. Além deste destaque, o desenvolvimento da produção de calçados e artefatos em couro responde por 9,7% no total de vínculos formais e a fabricação e refino de açúcar com 8,1% dos empregos formais. A



adesão ao Simples Nacional é igualmente similar, uma vez que na região 59% das empresas estão incluídas neste regime de tributação (57% é a média estadual).

3.4 Atividades econômicas

Na região existe grande participação da agricultura familiar entre os estabelecimentos agrícolas que em sua maioria aderem ao programa de incentivo à agricultura familiar do governo federal (PRONAF). Entre os agricultores médios, cerca de 71% aderem ao PRONAF, número superior apresentado pelo restante do estado (34%), o que a classifica na 4ª posição dentre as 27 regiões. Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP), do total de 14.072 estabelecimentos agrícolas registrados nos 43 municípios 3.951 (28%) participam (6,2% menor do que o patamar de 34% aferido no conjunto do estado).

A análise do tipo de produção predominante na região oferece indícios sobre sua vocação agrária e pode ser importante para a elaboração de políticas públicas de incentivo. As atividades que mais se destacam são: pecuária (69,6%) e produção de lavouras temporárias (18,7%), sendo a primeira responsável por participação expressiva (20%) da produção total do estado. Ainda merece destaque o setor pesqueiro que, embora integre uma quantidade pequena de

estabelecimentos (12 estabelecimentos), corresponde a 20,3% da produção total do estado, o que se deve ao fato de o estado apresentar uma proporção muito baixa desta atividade.

3.5 Associativismo e assessoria técnica para estabelecimentos

Com relação ao associativismo, dentre os estabelecimentos agrícolas cerca de 39,5% aderem a algum tipo de associação. Dentre os associados, a maioria dos estabelecimentos (62,8%) possui vínculo com cooperativa. Associações de produtores apresentam proporção maior de estabelecimentos do que as demais regiões do estado (30,8% ante 17,2%). A baixa aderência dos agricultores a algum tipo de associação coloca a região na 11ª posição no ranking estadual. A maior parte das associações ocorrem entre cooperados com 14% (1.843 propriedades) na participação total dos estabelecimentos, seguida pelas entidades de classe (7% ou 974 estabelecimentos) e pelos movimentos de produtores (3% ou 368 estabelecimentos). A proporção de associados em entidades de classe na região é 25% maior do que a média do estado. Esse número pode estar relacionado a grande participação da agricultura familiar entre os estabelecimentos agrícolas, uma vez que a articulação política tende a ser mais expressivas entre esses agricultores.



Em relação ao uso de orientação técnica, cerca de 65% dos estabelecimentos agrícolas não acessam nenhum tipo de assistência técnica. Nos estabelecimentos que empregam assessoria, a maioria recorre a assessoria própria (44,8%), seguido por assessorias governamentais (38,9%) e cooperativas (18,5%). É importante destacar a baixa participação da assessoria proveniente de ONGs e do Sistema S pode significar uma desvantagem aos produtores, sobretudo da agricultura familiar, com menores possibilidade de acesso a uma assessoria privada. A região conta ainda com 11 estabelecimentos agropecuários assessorados pelo sistema S e 7 assessorados por ONGs. Comparada a outras regiões, existe elevada proporção de assessorias de natureza governamental (38,9% ante 23,7%). A proporção de assessorias de empresas privadas também se destaca (3,1% frente a média estadual de 2,4%). Todas as outras modalidades de assessorias são sub-representadas na região.

3.6 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 geração de vagas formais na região, enquanto resultado oposto foi observado em praticamente todo o estado. Considerando os meses a partir de Março, já em contexto de pandemia, a região apresentou saldo negativo de -2.306 empregos formais e ligeira recuperação no mês de Julho.

As MPEs foram mais afetadas, mesmo em menor proporção que a média estadual, enquanto o resultado positivo para o saldo de empregos é fruto da criação de empregos nas empresas médias e grandes (no período tiveram movimentação positiva de 9%). A comparação regional mostra que apenas a região e outras três apresentaram direção positiva no saldo de empregos no período, demonstrando a resiliência da região mesmo em uma situação extrema. Grande parte do resultado pode ser explicado pela sua vocação econômica voltada para a agropecuária e indústria de insumos básicos e menos dependente dos setores de comércio e serviços

que foram 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\$ 3.422,96) menor do que a observada no estado (R\$ 3.910,65). Porém, uma característica comum a todas as cidades é a dependência de suas receitas de transferências (66% em média provém de transferências como FPM e ICMS).

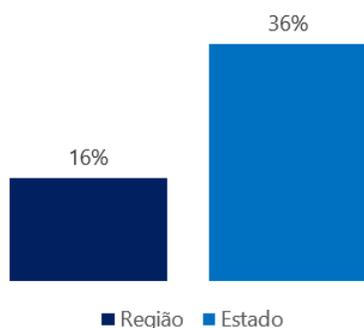


Figura 6: Participação Da Receita Própria

Todos os municípios possuem uma participação das receitas próprias menor que a média do estado (média de receita tributária própria de 19%, sendo 9% derivado do ISS). Na composição das transferências na região observa-se que, em 2018, o percentual de

transferências estaduais foi igual ao percentual de transferências federais. Esse padrão é diferente do restante do Estado, pois as transferências estaduais possuem um 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. Quanto ao perfil de gastos, existem diferenças em relação a distribuição estadual, estando os maiores gastos em Saúde, Educação, Assistência Social e Agricultura. A região também possui um maior percentual de gasto com pessoal como proporção da receita corrente líquida que a totalidade do estado. Isso impacta diretamente na maior proporção de municípios acima dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, 60% dos municípios estavam, no ano de 2018, em conformidade com a LRF fiscal (no estado 74% dos municípios estavam abaixo do limite prudencial em 2018). No Estado, apenas oito municípios estão acima do limite máximo, sendo dois destes da região.

Os indicadores de capacidade de pagamento (CAPAG) municipais mostram que a região possui uma proporção com nota final em conformidade com o observado nas demais cidades 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).

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 sequer figura como política que é objeto de interesse dos municípios da região. As duas únicas áreas que regionalmente se equiparam às médias estaduais são habitação e turismo. Quase 80% das cidades participam de pelo menos um consórcio, de forma que a região é a nona com taxas mais elevadas nesse quesito. Em resumo, a região possui, de forma geral, uma menor propensão ao consorciamento que a média estadual, ao menos para as políticas acima descritas.

4.4 Instrumentos de gestão de fomento ao empreendedorismo



No caso da Lei Geral, a região apresenta menor grau de implementação do que a média estadual. O mesmo ocorre no caso da Via Empresa Rápida em que a região também está um pouco abaixo dos números médios estaduais. Por fim, Sala do Empreendedor e SEBRAE são instrumentos menos usuais na região do que na média estadual. O mapa regional dos instrumentos implementados é importante para o SEBRAE-SP orientar suas ações de assessoria técnica na região, visando a melhorar sua performance, pois as médias estaduais parecem indicar que há espaços para tanto.

Em relação à performance comparada da região em relação às demais 27 do restante do estado, os dados revelam que Araçatuba não encontra entre as mais bem classificadas na implementação dos instrumentos de gestão local: a) Lei Geral (terceira pior); b) Via Empresa Rápida (quinta pior); c) presença do SEBRAE (nona pior). 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 atrasada 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, mas mais atrasada no nível intermediário.

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 cidades, 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 (58% das cidades), chama atenção que 23% não possuem iniciativas nessa área, tanto que é a menos indicada (58%) no conjunto das ações realizadas como projetos ou programas. Na área da inclusão produtiva rural, o fomento a atividades produtivas (artesanato ou

empreendimentos individuais ou coletivos urbanos) assume 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 (60% das cidades desenvolve esse tipo de ação. Destaque para o fato de todas as cidades disporem de instrumentos como Banco do Povo. É muito menos usual as ações de microcrédito produtivo, sendo essa uma realidade que, na região, está abaixo da média estadual. Por fim, nas ações de geração de trabalho e renda, sua existência é representativa nas cidades, mas 30% não possui 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 de Araçatuba, mostram que se trata de uma política pública amplamente utilizada, ainda que existam diferenças entre as ações. Este é o aspecto mais importante. Por outro lado, não é pequeno o número de cidades que não possuem

iniciativas nesse campo – que podem ser as mesmas em todas as áreas -, o que indica um espaço grande de atuação para o SEBRAE-SP no sentido de qualificar a 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 de Araçatuba 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 predominante de pequenos municípios na região (62% até 10 mil habitantes), o que possui implicação no tipo de política pública e de assessoria técnica. Nesse caso, para gerar economia de escala, o consorciamento e outras modalidades de associativismo podem ser ampliadas e qualificadas.
2. População com um nível de envelhecimento acima da média estadual, o que afeta a disponibilidade da PEA, influencia a dinâmica econômica e o perfil do gasto

público regional em áreas como saúde e assistência social.

3. Vulnerabilidade social elevada, o que se reflete nas taxas de mortalidade igualmente mais elevadas que a média estadual. Nessa linha, o PIB per capita é inferior à média estadual, ainda que o IDHM esteja na média do estado.
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 e médio é tema relevante, considerando as notas do IDEB piores que a média estadual nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Os anos iniciais de formação, no entanto, estão com índice de qualidade superior à média estadual. É preciso estudo aprofundado a fim de compreender as razões da transição dos anos iniciais para os finais do ensino fundamental implicar em queda tão brusca de qualidade do ensino da rede pública. 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 Parapanema (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. Diante do perfil mais envelhecido da população, a saúde pública parece ser uma área com desafios maiores, ainda mais considerando que será a demanda deve crescer no cenário pós-pandemia. 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.
7. Assistência social se encontra mais bem posicionada no quesito oferta de equipamentos públicos. Porém, a vulnerabilidade social é alta, medida pelo número de famílias no Cadastro Único que é maior que a média estadual, embora a extrema pobreza seja menor (7%), mas ainda assim elevada. 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 dominada pela agropecuária e com grande predominância da agricultura familiar. Contudo, como a atividade industrial é menos destacada, seria importante investigar as oportunidades de aproximar ambos os segmentos. 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. Essa pode ser uma rota para fortalecer o desenvolvimento regional.
10. No campo da economia criativa, ainda que a região seja caracterizada pela presença da agropecuária, deveria ser analisada as possibilidades de conectar a modernização econômica aliada às vocações regionais dominantes.
11. Quantidade de MPEs maior que a média estadual, embora precisem ampliar a oferta de empregos. 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. Região caracterizada por baixo associativismo entre produtores, 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.
14. Sistema S com reduzida atuação de assistência técnica mostra um espaço de crescimento dessas atividades junto às empresas. O papel dos Agentes de Desenvolvimento assume relevância nesse

contexto como elo entre as cidades e o SEBRAE-SP, ao menos para diagnosticar demandas de apoio técnico.

15. Pandemia afetou o nível de emprego, sobretudo das MPEs, mas a região teve um saldo positivo até julho/2020, o que possivelmente se explica pela atividade agropecuária ser a dominante e menos dependente do comércio e serviços que foram setores mais prejudicados. Esta pode ser uma questão importante para orientar as políticas de suporte municipal e do SEBRAE-SP.
16. Gestão fiscal muito dependente de transferências intergovernamentais e com maior volume recebido do governo federal que o restante do estado. Porcentual de receitas próprias médio não ultrapassa 19% na média, com destaque para o ISS. Claramente devem ser identificadas as possibilidades de modernizar a 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. 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.

18. Planejamento de políticas é heterogêneo e onde mais existem são nas áreas em que há indução ou legislação federal. Nas demais áreas que dependem da iniciativa local os números são bem mais modestos. Nesse campo existe um amplo espaço de inovação na gestão pública municipal que pode ser realizado por capacitações e assessorias ofertadas pelo SEBRAE-SP.
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. Diante dos números que mostram políticas públicas com menos ênfase no associativismo, o SEBRAE-SP pode ofertar apoio técnico para a instalação de consórcios.
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.