



**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 Guaratinguetá**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Guaratinguetá, 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 de Guaratinguetá, objeto deste documento.



**Figura 1: Divisão regional do projeto**

Nesta etapa é apresentado o **Mapeamento Técnico da Região de Guaratinguetá**, 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 Local e Regional;
- ▣ Compras Governamentais e da Agricultura familiar;
- ▣ Agentes de Desenvolvimento;
- ▣ Desburocratização e Melhoria do Ambiente de Negócios;
- ▣ Inovação no Setor Público e Economia Criativa;
- ▣ Legislações de Desburocratização e Fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas; e
- ▣ Associativismo e Cooperativismo.

O diagnóstico conta com a descrição detalhada sobre três dimensões de análise. Cada uma delas se alinha a questões referentes às sete diretrizes acima mencionadas:

- ▣ **Dimensão social:** compreende dados de demografia, educação, saúde, assistência social e índices de desenvolvimento humano;
- ▣ **Dimensão econômica:** contempla dados regionais sobre o Produto Interno Bruto (PIB), as vocações econômicas e o setor agropecuário; e

---

<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.

- ▣ **Dimensão institucional:** abrange dados fiscais recentes, o cenário de consórcios intermunicipais e de instrumentos de planejamento, bem como dados sobre inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo e compras governamentais.

As fontes utilizadas consistem, principalmente, das versões mais recentes de bancos de dados públicos como os mantidos por: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Receita Federal, entre outros. 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 a 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 população da região, fortemente concentrada na cidade de Guaratinguetá (lar de 25% do total), alcança 486.352 habitantes, que se distribuem por 17 municípios. Isso equivale a apenas 1,1% do total estadual (45.919.049 moradores). Além disso, seu crescimento populacional em anos recentes (0.5%) é inferior ao observado no conjunto do Estado de São Paulo, sendo o 21º entre as demais regiões paulistas.

Em termos da estrutura etária, observa-se que, entre os homens, a distribuição demográfica da região de Guaratinguetá mostra-se assemelhada àquela do Estado de São Paulo como um todo. Para as mulheres, há um distanciamento a partir dos 10 até os 45 anos. Na região, em comparação com o resto do estado, esse grupo tem uma representação menor do que aquela que se nota em relação ao resto do estado.

Complementarmente, tem-se que a razão de sexos (98 homens/100 mulheres) é apenas a 16ª do estado. Para a razão de dependência a região ocupa a 11ª posição, e seu valor indica a presença de 44 jovens abaixo de 14 anos e idosos acima de 65 anos para cada 100 indivíduos com idades entre 15-64 anos.

A respeito da taxa de fecundidade regional, esta se mostra em nível médio (1,6 filho/mulher),



sendo um pouco inferior à média estadual (1,68) e a 17ª dentre todas as 27 regiões paulistas. Comparado com o resto do estado, a região de Guaratinguetá é muito parecida com resto do estado até os 25 anos. A partir dos 30 anos, a região apresenta um número inferior de nascidos vivos por mulher do que o restante do estado.

Por fim, sobre a mortalidade, a taxa bruta (TBM) regional sofre impacto da maior presença de populações mais envelhecidas na região, o que contribui para que a TBM aferida se situe no patamar de 7,6 óbitos/1.000 habitantes, superior aos 6,6 óbitos/1.000 habitantes observados no conjunto do estado. O padrão de maior mortalidade na região se repete tanto entre os homens (TBM de 8,5 ante 7,3) quanto entre as mulheres (TBM igual a 6,7 ante 5,9).

Analisando-se a mortalidade por grupos etários, vemos que para os homens, as taxas da região de Guaratinguetá têm uma distribuição próxima da do resto do estado, com diferenças para homens jovens: dos 15 aos 25 os homens da região têm uma taxa maior do que o resto do estado. Para as mulheres, a trajetória da região e do estado também tem uma diferença apenas para os mais jovens: enquanto o estado tem uma taxa consideravelmente maior para mulheres de 5 anos, a região tem um valor maior para mulheres de 10 a 15 anos.

Todos esses indicadores ajudam a delinear as principais características demográficas da região de Guaratinguetá, tarefa diagnóstica essencial e que precede o desenho e a implementação de políticas públicas a serem regionalmente customizadas.

## 2.2 Características educacionais

A primeira análise consiste no número de matrículas por docente (indicativo de sobrecarga do sistema educacional). Observa-se que para a Educação Infantil a região apresenta um número de alunos por professor maior do que a média do estado como um todo. Para os ensinos Fundamental e Médio, a região tem valor inferior ao estado. Pode-se caracterizar a região como um local dependente do ensino público. Com relação ao ensino profissional, destaca-se o fato de que a modalidade predominante seja, em termos de matrículas por docente, o curso subsequente ao ensino médio e de que não existem cursos federais na região.

Quanto ao IDEB, 88% dos municípios apresentaram notas abaixo da meta para os anos finais do ensino fundamental, frente aos números elevados de 89% no Estado. Já nos anos iniciais do ensino fundamental a participação dos municípios com baixa performance no total regional (64%) é superior



ao padrão observado no conjunto do Estado de São Paulo (42%).

Por fim, o ensino superior na região é significativamente dependente do setor privado e um padrão de distribuição das matrículas razoavelmente similar ao observado no estado como um todo, excetuando-se o destaque para cursos de engenharia, produção e construção e menor representatividade em cursos relacionados à educação. A região possui 9 instituições de ensino superior (3 públicas e 6 privadas), sendo 1 Centro universitário e 8 faculdades.

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

Os 17 municípios da região de Guaratinguetá respondem, conjuntamente, por cerca de 1,5% (ou 1.299) do total de 86.020 de estabelecimentos de saúde disponíveis no Estado de São Paulo em junho de 2020. Apesar de aparentemente pouco equipada, a região se mostra, na verdade, representada de forma adequada quando tal participação é confrontada com a sua parcela na distribuição da população estadual (1,1%, ou 486.352 habitantes)..

Na comparação com o restante do estado, nota-se que há na região a ênfase na rede ambulatorial de atenção básica, que representa mais da metade dos estabelecimentos de

saúde na região de Guaratinguetá (55,7%). Tal participação se mostra cerca de 70% superior ao índice estadual (33%), padrão que não volta a se repetir para nenhum outro grupo de estabelecimentos de saúde.

Em termos de disponibilidade de leitos de internação hospitalar, a região de Guaratinguetá se mostra bem equipada quando se adota o conjunto do Estado de São Paulo como padrão para análise. Nesse contexto vale dizer que a participação regional nos leitos estaduais disponíveis tanto na rede SUS (0,8%) quanto na rede privada (1%) estavam, em junho de 2020, em níveis adequados aos que seriam esperados dada a participação da região no total da população do estado (1,1%).

Guaratinguetá apresenta uma disponibilidade total superior de leitos de UTI em relação à média estadual (19,5 ante 18,6/100.000 habitantes) e, com dados coletados no período anterior à Pandemia COVID-19, disponibilidade inferior de respiradores ao restante do estado (33,1 ante 39,2 respiradores por 100.000 residentes).

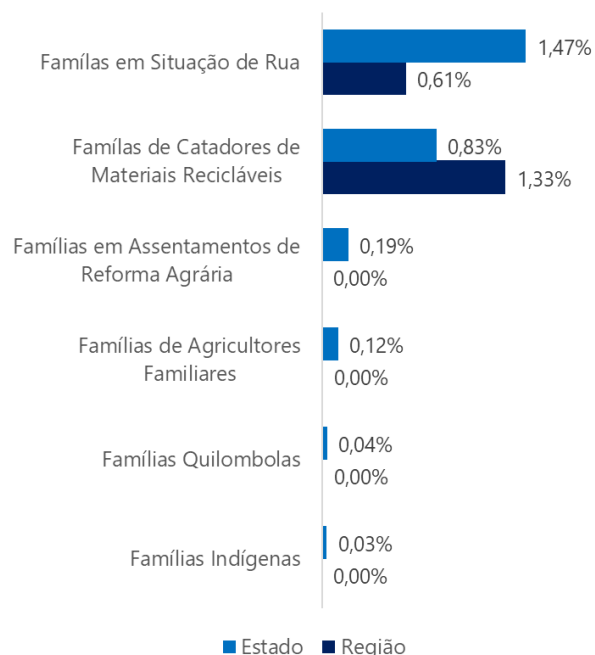
As causas mais comuns de internação na região foram gravidez, parto e puerpério, doenças do aparelho digestivo e doenças do aparelho circulatório. Causas externas como acidentes e violência também merecem destaque. Por fim, o perfil de mortalidade na

região segue o padrão apresentado no perfil de internações com maioria dos óbitos causada por doenças do aparelho circulatório. As causas externas aparecem também ter uma relevância.

## 2.4 Características da Assistência Social

A região apresenta volume de equipamentos de serviços públicos proporcional à sua representação populacional. Embora a análise não explicita diretamente os efeitos da implementação das políticas públicas por esses aparelhos, a cobertura dos equipamentos de assistência social na região é coerente. A região possui 24 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e 6 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respondendo por cerca de 2,1% e 2%, respectivamente, do total de equipamentos disponíveis no estado de São Paulo. A região não conta com nenhuma unidade do Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - e 49 Centros DIA de Referência para Pessoa com Deficiência – aproximadamente 0,6% do total estadual. Ainda assim, a região apresenta 28 Unidades de Acolhimento, 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 45.607 famílias cadastradas no Cadastro Único (1,1% do total estadual), a região possui maior participação de famílias de catadores de materiais recicláveis em comparação ao estado de São Paulo. Das famílias alocadas em outras categorias, a participação relativa varia em comparação ao estado. 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, Guaratinguetá chama a atenção por possuir cadastros em nível semelhante ao Estado.



Desses cadastros, a região de Guaratinguetá possui 9,4% da sua população registrada como em situação de extrema pobreza no cadastro único, enquanto a média estadual é de 8,7%. Proporcionalmente e em relação ao Estado, a região de Guaratinguetá apresenta um quadro mais delicado, o que mostra que uma parte considerável da população que necessita de atenção.

Com relação à transferência de renda, o principal programa pelo qual cidadãos recebem auxílio financeiro mensal é o Bolsa Família. A região de Guaratinguetá, ocupa uma posição elevada no *ranking* estadual, de parcela da população beneficiária do auxílio. A região ocupa a 3ª posição com aproximadamente 12,9% de sua população recebendo o benefício.

Outra modalidade de transferência de renda que ganhou espaço em tempos recentes, devido à pandemia do COVID-19, foi o auxílio emergencial. São elegíveis ao programa àqueles indivíduos que se encontram desempregados durante a pandemia e àqueles já beneficiários do Bolsa Família. Com relação a este auxílio, Guaratinguetá ocupa a 11ª posição no *ranking* de beneficiados pelo

programa, com 8,7% da sua população recebendo a o auxílio emergencial.

A Região de Guaratinguetá, apresentou, tanto para o IDHM quanto para o IPRS, níveis levemente diferentes para as três dimensões quando comparada à média Estadual e as demais regiões de articuladores. Quanto a classificação dos municípios por grupos de IPRS, existe concentração de municípios nos grupos em Transição e Vulneráveis. Sua população, em sua maioria, residir em Municípios classificados como Desiguais e Vulneráveis. Em contrapartida, ao se comparar com o Estado, a população residente em municípios classificados como Desiguais ou Vulneráveis é relativamente baixa.

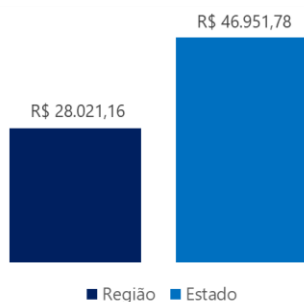
### **3. A dimensão econômica**

#### **3.1 PIB regional**

A análise do PIB revela certa disparidade entre os indicadores regionais com os do Estado e das demais 26 regiões. Ademais, um olhar sobre o PIB intrarregional evidencia que os municípios pertencentes à região de Guaratinguetá são extremamente diferentes, com certas localidades podendo ser consideradas ricas e outras pobres. Tal discrepância indica que o desempenho econômico relativamente abaixo da média na região como um todo não pode ser explicado

por fatores geográficos, o que demonstra o potencial de crescimento da região, caso municípios com baixa geração de riqueza tenham atividades que alavanquem sua produtividade.

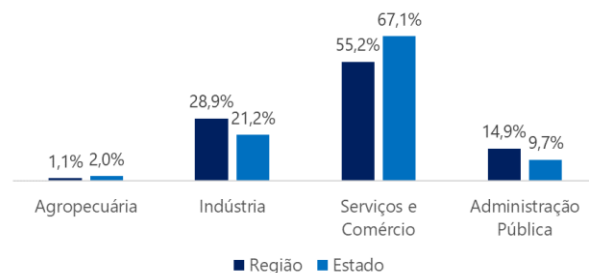
O PIB *per capita* de Guaratinguetá corresponde a 59,7% do PIB per capita médio do Estado, indicando que o desenvolvimento econômico da região é inferior ao verificado do restante do Estado. A região figura como o quinto menor PIB per capita do Estado



**Figura 3: PIB per capita na região de Guaratinguetá em comparação com a média estadual**

A região de Guaratinguetá possui grande parte de sua economia relacionada à indústria, com valor substancialmente superior à média do Estado. A disparidade entre o PIB per capita total da região em relação ao restante do Estado, pode ser que talvez os setores industriais que a região seja especializada não sejam de alto valor agregado. A região também tem uma participação acima da média da

administração pública. Os demais setores (agropecuária e serviços e comércio) tem na região uma participação menor do que no estado.

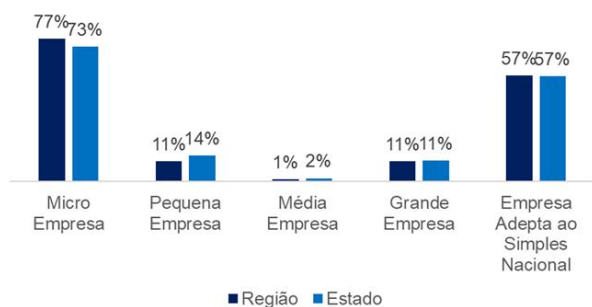


**Figura 4: Composição do PIB setorial na região de Guaratinguetá em comparação com o restante do Estado**

### 3.2 Vínculos empregatícios e rendimentos

Na análise dos vínculos formais por porte de empresa é possível compreender que a distribuição é similar em Guaratinguetá e no restante do Estado. Além do porte similar, é verificado que a adesão ao Simples Nacional é igualmente similar, uma vez que na região de Guaratinguetá 57% das empresas estão incluídas neste regime de tributação, contra 57% no Estado. Aprofundando a análise das empresas localizadas na região de Guaratinguetá, foram avaliadas as suas naturezas





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

O rendimento médio dos trabalhadores de Guaratinguetá, em todos os portes de empresa, é inferior à média estadual, o que está em linha com os resultados verificados para o PIB da região, igualmente inferior à média estadual. Quando analisados de forma agregada, os dados de renda revelam que os trabalhadores de Guaratinguetá ganham o equivalente a 77,4% da 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 baixo, quando comparado às demais regiões do Estado. Para cada 1.000 habitantes entre 15 e 65 anos há 284 vínculos formais. Apesar de não ser possível realizar inferências com base neste dado, uma vez que seria necessário saber a

quantidade total de pessoas ocupadas entre a população entre 15 e 65 anos para que se pudesse calcular, efetivamente, o índice de informalidade, a análise comparativa indica que a informalidade na região de Guaratinguetá está em nível intermediário quando comparada às 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 (MEIs). Para analisar a importância dos MEIs nas diferentes regiões do estado foi aferido 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 85 MEI's registrados para cada grupo de 1.000 habitantes em idade economicamente ativa, situando-se no terço intermediário na comparação com as demais regiões analisadas. Este resultado dá indícios da tendência empreendedora da região, uma vez que este tipo de modalidade jurídica é usualmente utilizado para pequenos negócios ou prestação de serviços.

A análise dos setores produtivos com base no número de vínculos formais por atividade produtiva, confirma que há vocação para o setor industrial. Nesse contexto, é possível verificar algumas atividades de destaque, como é o caso



da fabricação de defensivos, desinfetantes, tintas e químicos diversos, responsável por 3,1% do total de vínculos formais na região, enquanto o valor para o Estado é de 0,5%. Ainda temos como destaque é a metalurgia de metais não ferrosos e a fundição de metais, exceto veículos automotores, responsável por 1,8% dos vínculos formais.

### **3.4 Atividades econômicas**

Dado a maior importância da atividade industrial, vamos primeiro apresentar algumas características dessa na região de Guaratinguetá. Em seguida, ainda que não seja a atividade mais relevante da região, vamos também apresentar um panorama geral da agropecuária, dado que se trata da atividade de subsistência de muitas famílias.

É possível verificar que grande volume de vínculos empregatícios está nas atividades industriais. Destacamos a importância do setor automotivo para a região. Para ter uma dimensão da importância, a fabricação de defensivos, desinfetantes, tintas e químicos diversos e a metalurgia de metais não ferrosos e a fundição de metais são alguns dos mais importantes geradores de emprego, conforme destacado anteriormente.

De forma geral a região de Guaratinguetá apresenta pequena participação da agricultura familiar entre os estabelecimentos agrícolas que em sua maioria aderem ao Pronaf, programa de incentivo à agricultura familiar do governo federal. Entre os agricultores médios cerca de 37% aderem ao programa de incentivo Pronamp número acima do apresentado pelo restante do estado (34%).

Com relação ao associativismo, dentre os estabelecimentos agrícolas cerca de 40% aderem a algum tipo de associação. A aderência intermediária dos agricultores a algum tipo de associação coloca a região de Guaratinguetá em na 10ª posição no ranking estadual. 64,2% dos estabelecimentos agrícolas da região não acessam nenhum tipo de assistência técnica, quando o fazem em sua maioria recorrem a assessoria própria. É importante destacar a baixa participação da assessoria proveniente do Governo Federal que pode significar uma desvantagem aos produtores, sobretudo da agricultura familiar com menores possibilidade de acesso a uma assessoria privada.

Por fim, a atividade que mais se destaca na região a pecuária (84,4%). Outra atividade que merece destaque é a produção em lavouras temporárias, que é 7,6% da região.

## **4. Dimensão Institucional**

#### 4.1 Gestão fiscal

A região ostenta a menor receita per capita dentre as regiões de articuladores analisadas. A região teve uma receita *per capita* (R\$ 2.826,79) menor do que a observada no estado como um todo (R\$ 3.910,65). Vale ressaltar que entre os municípios da região, existe uma grande heterogeneidade. A importância de receitas próprias nos municípios da região de Guaratinguetá é muito abaixo do observado no restante do estado. Enquanto os municípios do estado possuem 36% do total da receita vindo do próprio município, na região de Guaratinguetá esse percentual é inferior, 17%. A região de Guaratinguetá depende bastante das transferências. Cerca de 78% das receitas dos municípios da região em questão vem de transferências, enquanto esse número para o Estado de São Paulo é de 52%. Isso coloca a região de Guaratinguetá como a décima quinta com maior dependência de transferências em termos de receita.

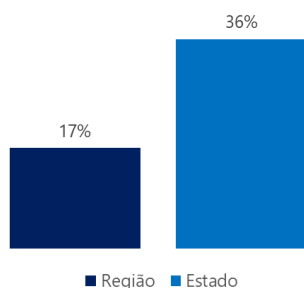


Figura 6: Participação Da Receita Própria

Outra peculiaridade da região de Guaratinguetá é fato de a composição das transferências recebidas serem diferentes do que ocorre no estado. Na região, as transferências estaduais têm importância inferior as federais, com participação de, respectivamente, 33% e 46%. Enquanto isso, ao olharmos para a totalidade dos municípios paulistas, vemos que estes dependem majoritariamente de transferências estaduais - 49% - e as transferências federais tendo importância menor e representam 31% do total.

Do ponto de vista das despesas a região de Guaratinguetá os 17 municípios da região são responsáveis por um gasto de R\$ 1.096.476,25, que representa 0,7% de todos gastos de todo o Estado. Ao levarmos em conta a sua população de 479.307, temos que a região apresenta um gasto de R\$ 2.287,63 por habitante da região, o que é menor do que o valor médio para todo o Estado de São Paulo (R\$ 3.317,68). Em seguida, podemos comparar as despesas correntes *per capita* da região de Guaratinguetá em relação as outras 26 regiões. Ao fazer tal análise, percebemos que a região ocupa uma posição inferior, com a 27ª colocação no ranking.

Os indicadores de capacidade de pagamento das finanças municipais mostram que a região possui uma proporção de municípios com nota



CAPAG final em conformidade com o observado nas demais cidades do estado.

#### **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 ou possuem legislações federais mais recentes (caso do Plano Nacional de Resíduos Sólidos cuja prorrogação para sua implantação nas cidades foi estendida) ou estão sujeitas a menores incentivos federais (caso do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social).

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

O consorciamento pode ser explicado por razões similares: áreas com esquemas mais propensos à colaboração federativa se

destacam no associativismo territorial, como é o caso da saúde. Vale ressaltar que esse padrão é observado em âmbito estadual, porém não é realista para descrever a saúde na região de Guaratinguetá. O mesmo raciocínio por trás dos consórcios em saúde, existiria na área de manejo de resíduos sólidos. Assim sendo, deve-se investigar por que para resíduos sólidos o número de consórcios é mais reduzido, uma vez que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos determina que cidades que desejem receber transferências voluntárias da União devem estar consorciadas.

Quase 80% das cidades participam de pelo menos um consórcio, de forma que a região é nona com taxas mais elevadas nesse quesito. Um indicador desse tipo pode servir de referência para a atuação do SEBRAE-SP visando identificar que estímulos estão por trás do interesse do consorciamento de forma a buscar expandi-lo.

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

No tocante aos instrumentos de gestão para a área de fomento ao empreendedorismo, no caso da Lei Geral a região de Guaratinguetá desempenha melhor do que a média estadual. Quanto à Via Rápida Empresa, a região desempenha-se acima dos números médios estaduais. Por fim, Sala do Empreendedor e



SEBRAE Aqui são instrumentos mais 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 Guaratinguetá se encontra entre as mais bem classificadas na implementação dos instrumentos de gestão local. 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.

Nos demais instrumentos de gestão local, a situação da região é a que segue. No uso do poder de compras, desburocratização e agentes de desenvolvimento, a região encontra-se atrasada em relação à média estadual. Na Rede Simples, a região ocupa uma posição pior 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 de 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 maioria dos profissionais que respondem pelas políticas relacionadas ao associativismo e ao cooperativismo não tem experiência empreendedora, possui, porém, empreendedores nas suas famílias.

Constata-se que 70,5% possuem serviço de inspeção municipal, havendo, portanto, oportunidade para que o SEBRAE-SP atue junto aos demais municípios de forma a que também eles atendam ao disposto na legislação nacional. Outra informação importante diz respeito à 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. Assim, reforça-se a importância do SEBRAE-SP na capacitação das prefeituras para que sigam atuando e ampliando suas iniciativas de atendimento a esses públicos como alternativa de geração de emprego e renda. Ademais, dada a presença expressiva desses grupos, há espaço para que o SEBRAE-SP atue junto às prefeituras no desenho e implementação de ações de formalização e de estruturação das organizações por meio da inserção dos atores como microempreendedores individuais (MEIs) ou trabalhadores autônomos, dentre outras possibilidades.

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 todas relevantes. Desse modo, a partir do 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, a implementação de feiras é uma alternativa amplamente utilizada nas cidades, ainda que possa ser avaliada a possibilidade de sua expansão. Para tanto, deveria ser identificado o perfil desse município, sobretudo

seu porte populacional e economia local, para a avaliação da viabilidade de incentivos nessa direção. Essa é, portanto, mais uma área de atuação que se abre ao SEBRAE-SP na sua relação de apoio técnico às prefeituras.

#### **4.6 Compras governamentais**

Quanto aos resultados da pesquisa primária relativa às compras governamentais, o perfil de respondentes foi composto majoritariamente por diretores e secretários municipais, com perfil etário jovem, e com alta escolaridade. Dentre os gestores, 38,2% autodeclararam-se empreendedores e 67,7% afirmaram ter empreendedores na família, o que mostra como esta característica está correlacionada com a gestão municipal.

Quase a totalidade dos municípios (97,7%) faz uso do site da prefeitura para dar publicidade à gestão das compras, e menos de 30% utilizam portais de pregão (públicos ou não). Cerca de 1/3 afirmou que utiliza controle manual para gestão dos contratos de compras públicas, e 13,6% das cidades afirmaram que não possuem planejamento anual de compras. Esses últimos indicadores mostram que existe 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 e há alta



frequência a cursos de atualização e de 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. Finalmente, temos uma análise sobre a composição da merenda das crianças. A maior parte das cidades tem presença de produtores familiares locais (85,4%). Além disso, a maior parte delas contém frutas (89,2%) e vegetais (89,9%) e uma presença relevante de outros produtos regionais.

Analisando-se os dados secundários detalhados para a região de Guaratinguetá 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 e, principalmente, pregão. 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, no entanto vê-se baixa aderência à bolsa eletrônica de compras. Por fim, é possível observar espaço para o aumento de convênios com a esfera federal para aquisição de alimentos, uma vez que o índice regional para este tipo de compra é inferior à média estadual.

#### **4.7 Inclusão produtiva**

A pesquisa realizada com gestores públicos municipais sobre o tema da inclusão produtiva 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. Como se observa as áreas predominantes de atuação profissional coincidem com aquelas de formação acadêmica (administração, direito e contabilidade). Chama a atenção que pouquíssimos são servidores públicos (5%), A escolaridade dos gestores indica uma formação majoritária com graduação ou especialização (79,3% do total). A grande maioria dos profissionais que respondem pelas políticas de inclusão produtiva possuem empreendedores nas suas famílias (67%), mas mais da metade dos gestores não são empreendedores (54,5%).



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 de atuação do 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, estão predominantemente em 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 primeira, 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, o maior provedor 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, destaque para





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

No tocante às ações de inclusão produtiva na região, a maioria das cidades da região 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. No campo das ações de inclusão produtiva rural, 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, mas chama que é a menos indicada no conjunto das ações realizadas como projetos ou programas. 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. Além disso é mais usual a existência de ações de microcrédito na região do que no estado. Por fim, nas ações de geração de trabalho e renda, sua existência é representativa nas. O foco das ações parece bem equilibrado.

Em resumo, as ações de inclusão produtiva, seja considerando a opinião média dos municípios paulistas, seja baseado em dados secundários da região de Guaratinguetá, 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, 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**

1. Importância de considerar o perfil predominante de grandes municípios na

região (64% com mais de 10 mil habitantes), o que possui implicação no tipo de política pública e de assessoria técnica.

2. A heterogeneidade no padrão de crescimento populacional da região também deve ser levada em consideração quando forem pensadas políticas públicas e de assessoria técnica.
3. População com um nível de envelhecimento próximo da média estadual, o que não deixa de afetar a disponibilidade da PEA, influencia a dinâmica econômica e o perfil do gasto público regional em áreas como saúde e assistência social.
4. Vulnerabilidade social mais elevada, o que se reflete nas taxas de mortalidade maiores que a média estadual. Além disso, o PIB per capita é inferior à média estadual e o IDHM está na média do estado.
5. Educação básica majoritariamente pública. Um tema que merece destaque é a educação técnica, visando avaliar sua adequação às vocações econômicas regionais.
6. Qualidade do ensino fundamental é um tema relevante, considerando as notas do IDEB em níveis inferiores à 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).

7. Forte dependência na educação superior do setor privado, o que pode diminuir o acesso a esse tipo. Políticas que visem ampliar o acesso a esse tipo de educação seriam interessantes na região.
8. Na saúde, o déficit hospitalar de leitos (privados e de UTI) não representa uma questão tão crítica. Diante do perfil demográfico da população, a saúde pública parece ser uma área com desafios, 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.
9. 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, com a extrema pobreza maior. Tem-se aqui um indicativo da importância de políticas de inclusão produtiva.
10. A região apresenta volume elevado de famílias nos programas de transferência de



renda, o que é fator de atenção para os entes públicos.

11. 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.
12. 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.
13. A região possui vocação econômica para a indústria e para o comércio e serviços, com destaque para a fabricação de defensivos, desinfetantes, tintas e químicos diversos.
14. No campo da economia criativa deveria ser analisada as possibilidades de conectar a modernização econômica aliada às vocações regionais dominantes.
15. 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.

16. Informalidade baixa na região indica um espaço potencial para a expansão dos MEIs tanto na atuação do SEBRAE-SP como das prefeituras.
17. Região caracterizada por baixo associativismo entre produtores rurais, 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.
18. 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.
19. Pandemia afetou o nível de emprego, com a região tendo um saldo negativo até julho/2020, o que possivelmente se explica



pela importância da atividade industrial e 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.

20. Gestão fiscal muito dependente de transferências intergovernamentais e com maior volume recebido do governo federal que o restante do estado. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.



26. 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.
27. 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.