



**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 Marília**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Marília, 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 Marília, objeto deste documento.

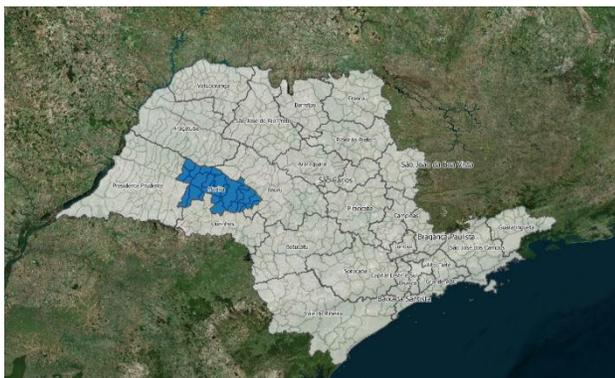


Figura 1: Divisão regional do projeto

Nesta etapa é apresentado o **Mapeamento Técnico da Região de Marília**, 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 de Marília é integrada por 26 municípios cujo território apresentava 516.284 habitantes no ano de 2019, o que representa cerca de 1,12% da população do Estado de São Paulo. Comparativamente às demais, essa região é a 22ª mais populosa do Estado, embora seja formada por municípios com número de habitantes bastante distinto. No ano de 2019, o município de Marília possuía 238.882 habitantes (cerca de 46% da população total da região) e Tupã – o segundo maior em população – representava 12% da população regional com 65.524 habitantes. Além disso, a região possui 15 municípios com menos de 10 mil habitantes, total que representa cerca de 58% dos municípios e são responsáveis por 17,16% da população.

Quanto ao crescimento populacional, entre 2018 e 2019, a região teve um aumento no número de habitantes na ordem de 0,43%, o terceiro menor aumento na comparação com as demais regiões de articuladores. No entanto, a variação populacional entre os anos de 2018 e

2019 nos 26 municípios é heterogênea, sobretudo os municípios de Queiroz (crescimento de 1,64%) e Arco-Íris (retração de 1,10%).

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 72,22, o que indica pouco mais de 72 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 segunda posição nesse indicador. No tocante a razão de sexo, o valor do indicador foi de 95,9 homens para cada 100 mulheres.

A razão de dependência é de 44,91 pessoas economicamente dependentes para cada 100 pessoas economicamente ativas, o que coloca a região como aquela com a 5ª maior em termos de razão de dependência a comparação das 28 regiões. 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 11ª colocação no estado e sua taxa de fecundidade, em 2018, foi de 1,66 filho/mulher (1,19% menor em relação à média estadual). Em relação aos índices de mortalidade, os 26 municípios somaram 3.968 óbitos (sendo 55,9% masculinos e 44,1% femininos) e

representa 1,34% do total estadual. No tocante à taxa bruta de mortalidade (indicador que revela a proporção do número de óbitos por 1.000 habitantes), a região possui 7,8 óbitos/1.000 habitantes (18,2% 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 de Marília apresenta números inferiores de matrícula por docente para praticamente todos os níveis, exceto para a educação infantil pré-escola. Pode-se caracterizar a região como carente de oferta mais ampla de vagas para os níveis iniciais da formação educacional, cuja ampliação poderia ter efeito também no mercado de trabalho, habilitando mulheres para trabalho remunerado. Nessa linha, em todas as etapas da Educação Básica existe concentração na faixa 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

76% das 4.528 matrículas desta modalidade de ensino provém da rede pública. Na rede federal de ensino técnico há uma predominância no oferecimento de cursos em elétrica, alinhado com a vocação industrial da região. Por fim, o ensino superior na região é significativamente dependente do setor privado e os matriculados em saúde, engenharia e agricultura superam a média estadual. A região possui 15 instituições de ensino superior (4 públicas estaduais e 11 privadas), sendo 1 Centro universitário e 13 faculdades.

Quanto ao IDEB, 84,6% dos municípios apresentaram notas abaixo da meta para os anos finais do ensino fundamental, frente à média estadual já elevada de 89,3% no Estado. No entanto, nos anos iniciais do ensino fundamental a região se destaca frente ao Estado, já que 38,5% dos municípios da região não atingem as metas, enquanto essa fração é 42,5% para o estado como um todo. Em relação ao ensino médio, na região de Marília 42,3% dos municípios estão abaixo das metas estabelecidas para o IDEB, enquanto a média estadual é da ordem de 27%.

Portanto, em termos de qualidade educacional, a região de Marília está relativamente à frente da média paulista nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, enquanto apresenta notável decaimento no ensino médio.

2.3 Características da área de saúde

Os 26 municípios da região respondem por cerca de 2,2% (ou 1879) do total de 86.020 de estabelecimentos de saúde disponíveis no estado. A estrutura hospitalar está compatível com a realidade estadual, no entanto há uma clara defasagem na rede de atendimento ambulatorial de média complexidade. Como o número de leitos de internação pela rede SUS é mais que o dobro da 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 UTI, sobretudo na rede privada, o que a coloca em posição privilegiada perante as outras regiões (segunda colocação dentre as 28 regiões). No entanto, a distribuição dos leitos por municípios não é homogênea, pois se concentra nos dois maiores municípios da região: Marília (867), Tupã (446) e Garça (280) respondem por cerca de 85% do total de leitos disponíveis nos 26 municípios (1.593 de 1.876).

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 Marília (57,4%). Já a participação de atendimento ambulatorial de média complexidade representa 39,1%, fração bastante inferior em relação à média estadual

(62,6%). Exceto no atendimento de atenção básica, as outras modalidades de atendimento se revelam subequipadas ante a distribuição do restante do estado.

Apesar de a estrutura hospitalar e ambulatorial da região situarem-se entre as maiores do estado, a disponibilidade de respiradores e ventiladores pulmonares demonstrou estar abaixo da média estadual (31,6 ante 39,2 por 100.000 habitantes). Esta realidade pode significar um problema no enfrentamento da pandemia do COVID-19. No entanto, a rede SUS na região oferece uma das melhores coberturas de respiradores com cerca de 26,7 respiradores/100.000 moradores.

As três causas mais comuns de internação foram: gravidez, parto e puerpério, doenças do aparelho respiratório e do aparelho circulatório. Tais causas parecem estar coerentes com as características demográficas, cuja Taxa de Fecundidade total encontra-se ligeiramente acima da estadual (1,66% ante 1,68%). O índice de envelhecimento ocupa a quinta colocação no ranking entre as regiões do estado.

As internações decorrentes de doenças do aparelho respiratório no total de internações é cerca de 30% superior às demais regiões do estado. Causas relacionadas a transtornos mentais e comportamentais merecem destaque visto que aparecem em patamar 130% maior

que a média estadual, mesmo representando apenas 5,5% das causas totais da região. Esta causa pode ter proeminência na região em função de déficits de implementação da política de assistência social.

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 incidência compatível com a realidade paulista, enquanto os neoplasmas aparecem na região com leve sobressalto de 10% em relação a média estadual. 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 explicitamente os efeitos da implementação das políticas públicas por esses aparelhos, a cobertura das políticas de assistência social na região é coerente. A região possui 32 CRAS e 3 CREAS respondendo por cerca de 2,8% e 1,0%, respectivamente, do total de equipamentos

disponíveis no estado e uma unidade do Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e 235 Centros DIA de Referência para Pessoa com Deficiência (2,9% do total estadual). Existem 24 Unidades de Acolhimento, que é um equipamento público responsável pelo acolhimento institucional a indivíduos e famílias afastadas temporariamente do núcleo familiar e/ou que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos.

Entre as 50.039 (1,2% do total estadual) famílias cadastradas no Cadastro Único, a região possui um perfil diversificado (indígenas, quilombolas, agricultores familiares, de assentamentos de reforma agrária, de catadores de materiais recicláveis e em situação de rua). Dentre estes perfis de família, a que se destaca em proporção na comparação com o estado é a de famílias indígenas, que na região correspondem a 0,11% do total de cadastrados, contra apenas 0,03% na média estadual. Das famílias alocadas em outras categorias, a participação relativa é menor frente à média estadual, exceto nas famílias em assentamentos de reforma agrária. 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.

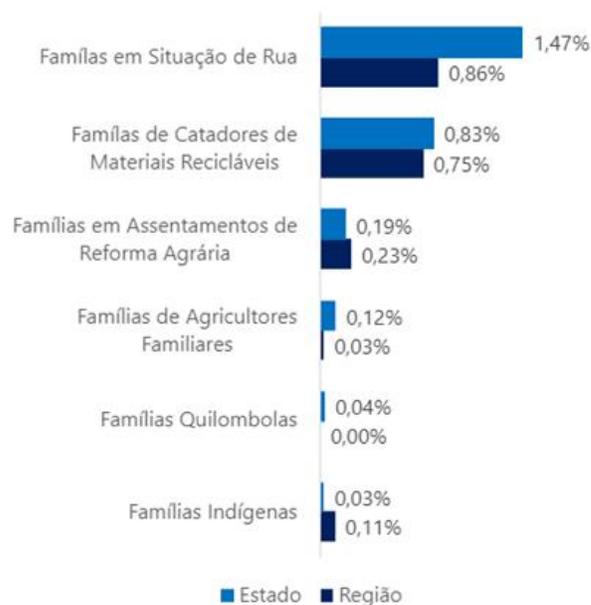


Figura 2: Perfil de famílias cadastradas no CadÚnico em comparação com o perfil estadual

Com relação ao cadastro único e à pobreza, Marília possui mais cadastrados que a média das demais regiões (25,6% ante 23,3% da média estadual). Desses cadastros, a situação de extrema pobreza ainda é ligeiramente menor que a do estado, o que não minimiza essa questão, pois 7,7% do total de sua população estão nessa situação, contra 8,7% na média estadual. 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 16ª posição com aproximadamente 9,6% de sua população recebendo o benefício com um ticket médio de R\$ 56,62 (inferior à média de R\$59,01). 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 Marília é a 3ª com menos beneficiados pelo programa, com 8,1% da sua população recebendo o auxílio emergencial (abaixo da 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 (9ª colocação) com significativa melhora no índice de IDHM Educação (2ª colocação). Quanto à classificação dos municípios por grupos de IPRS, existe concentração nos grupos em Dinâmicos e Em Transição (mais de

50% da população reside em municípios classificados como Dinâmicos). Na comparação com o Estado, a população residente em municípios classificados como Desiguais ou Vulneráveis é relativamente baixa.

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 grande diversidade econômica. 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 para o ano de 2017 foi de R\$ 31.055,24 – cifra cerca de 66,1% do valor médio do estado, de forma que se trata de uma região relativamente vulnerável. A região figura na faixa inferior do ranking estadual, na 8ª região com pior PIB per capita do estado, o que está

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> >

em linha com os níveis da renda do IPRS da região.



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

Em relação a composição do PIB da região de Marília, é importante notar a importância do setor de serviços e comércio, que representa cerca de 56% do produto interno regional – ainda assim, menor que a média estadual de 67%. O setor industrial aparece em segundo lugar, responsável por 17% do PIB regional, também abaixo da média estadual de cerca de 21%. Chama a atenção a relevante representatividade dos serviços públicos para a composição do PIB regional (14%), o que indica o espaço que a gestão pública teria para ocupar e desenvolver esta região, com instrumentos de compras públicas e implementação de políticas públicas. A maior diferença é observada na representatividade da agropecuária para o PIB regional (13% ante a média estadual de 2%), demonstrando a vocação relativa da região de Marília para esta atividade econômica, embora tenda a gerar menores valores de PIB per

capita. A composição setorial do PIB de Marília remete a estratégias de desenvolvimento local que integrem tecnologias industriais produzidas localmente e absorção destas por um setor agrícola com aumentos contantes de produtividade.

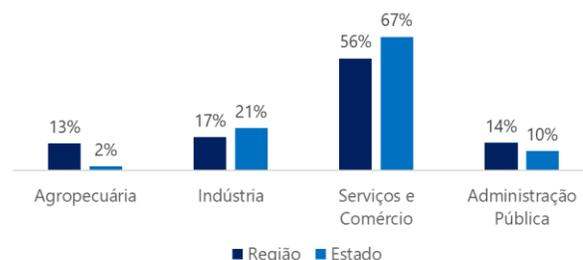


Figura 4: Composição do PIB setorial na região de Marília em comparação com o restante do Estado

3.2 Vínculos empregatícios e rendimentos

Na análise dos vínculos formais por porte de empresa é possível compreender que Marília possui maior prevalência de micro empresas quando comparada ao restante do estado (77%), o que demonstra a importância de políticas que incentivem este tipo de empreendimento. Além disso, 55% das empresas da região são adeptas ao Simples Nacional.

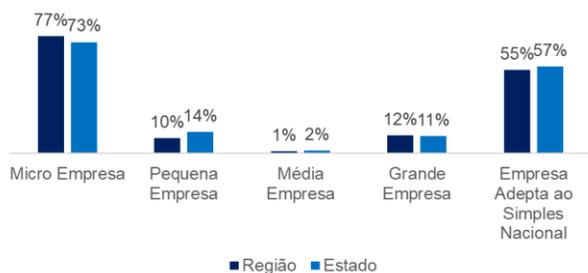


Figura 5: Distribuição das empresas na região de Marília em comparação com o restante do Estado

A importância das MPE's para o total de vínculos varia entre 32% e 58% no Estado, sendo que a região se encontra em uma posição intermediária, com 48% dos vínculos formais de emprego relacionados à MPE's. Verifica-se maior importância de grandes empresas na geração de vínculos empregatícios na região (40%). Ainda assim, este resultado demonstra que as grandes empresas empregam, na média, menos pessoas do que no restante do estado. No entanto, na comparação da proporção de vínculos formais em micro empresas na região com a média estadual, verifica-se que, na região, 25% dos vínculos estão relacionados a este tipo de empresa, enquanto no restante do Estado a proporção é de 18%.

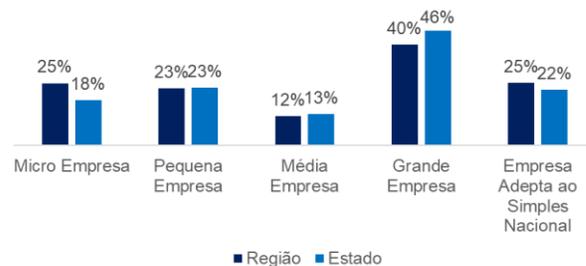


Figura 6: Participação de vínculos formais por porte de empresa na região de Marília em comparação com o restante do Estado

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 73,1% da média estadual. Marília é a 10ª região com menor rendimento médio, em descompasso com os resultados verificados para o PIB per capita (8ª região com maior valor entre as 28 regiões). Este desalinhamento pode ocorrer em função de desigualdade de remuneração intraempresas, fator muito comum em indústrias básicas de transformação e agricultura de extensão.

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 370 vínculos formais, o que indica uma informalidade superior (14ª 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 90 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 (Tabela 1) calculado com base no número de vínculos formais por atividade produtiva, confirma que há vocação para indústria, serviços e pecuária. Importante destacar a variedade de atividades industriais presentes na região, que não só são

responsáveis por volume relevante de vínculos formais mas também pelo potencial econômico do estado de São Paulo. É notável a relevância da indústria de fabricação de alimentos, bebidas, biocombustíveis, equipamentos elétricos e mecânicos. Além disso, é também importante para a economia da região o setor construção civil, comércio de forma geral e serviços.

Descrição do Setor Econômico	Região Valores Relativos (%)	Estado Valores Relativos (%)	Quociente Locacional
Pecuária, inclusive o apoio à pecuária	0,6%	0,2%	3,52
Fabricação de Outros produtos alimentares	11,5%	1,7%	6,76
Fabricação de bebidas	0,9%	0,3%	3,18
Fabricação de biocombustíveis	1,0%	0,3%	3,11
Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	1,7%	0,7%	2,51
Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos	4,3%	1,5%	2,81
Construção	5,5%	5,2%	1,05
Comércio por atacado e varejo	29,6%	25,8%	1,15
Outras atividades administrativas e serviços complementares	8,5%	12,2%	0,69

Tabela 1: Quociente Locacional com base no total de vínculos formais registrados na região e no Estado

3.4 Atividades econômicas

Em função da relativa relevância do setor agropecuário na região, é importante apresentar um breve retrato da agricultura familiar em Marília. Em primeiro lugar, os estabelecimentos classificados como agricultura familiar representam 52% do total dos estabelecimentos agrícolas. Além disso, a quase totalidade deste perfil de agricultores aderem ao programa de incentivo à agricultura familiar do governo federal (PRONAF). Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP), do total de 7.488 estabelecimentos agrícolas registrados nos 26 municípios, 3.404 (45,5%) participam (11 p.p maior do que o patamar de 34% aferido no conjunto do estado).

A análise do tipo de produção predominante na região oferece indícios sobre o perfil da vocação agrária de Marília e pode ser importante para a elaboração de políticas públicas de incentivo. As atividades que mais se destacam são: pecuária (59,8%), produção de lavouras permanentes (16,5%) e produção de lavouras temporárias (13,7%).

3.5 Associativismo e assessoria técnica para estabelecimentos

Com relação ao associativismo, dentre os estabelecimentos agrícolas cerca de 47%

aderem a algum tipo de associação. Dentre os associados, a maioria dos estabelecimentos (89,7%) possui vínculo com cooperativa. Entidades de classe representam 21,5% dos vínculos associativos e 6,2% dos vínculos são de associações de produtores. A aderência dos agricultores a algum tipo de associação coloca a região na 4ª posição no ranking estadual.

Em relação ao acesso a orientação técnica, cerca de 49% dos estabelecimentos agrícolas não acessam nenhum tipo de assistência técnica. Nos estabelecimentos que empregam assessoria, a maioria recorre a assessoria própria (57,6%), seguido por assessorias de cooperativas (36,6%) e assessorias de algum nível do poder público (13,9%). 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.

3.6 Emprego e níveis de ocupação em contexto de pandemia de COVID

Sobre a análise do nível de emprego no contexto pandêmico na região de Marília a situação é a seguinte: mesmo com o aumento da taxa de desocupação nos meses de abril, maio e junho, a região fecha o mês de julho de 2020 com número positivo na criação de vagas

formais de trabalho, enquanto resultado oposto foi observado em praticamente todo o estado. Ao todo, entre janeiro e julho foram criados 247 postos formais de trabalho, mesmo com o forte revés de baixo, com queda recorde em abril de -1.752 vagas fechadas.

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 apresentaram incremento de 7%). 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 indústria de insumos básicos e menos exposta aos setores de comércio e serviços que foram os mais afetados pela diminuição da circulação de pessoas durante a pandemia.

3. 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\$ 3.577,45) 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 (71,2% em média provém de transferências como FPM e ICMS).

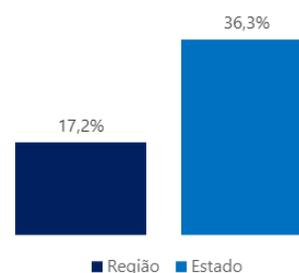


Figura 7: Participação Da Receita Própria

Todos os municípios possuem uma participação das receitas próprias menor que a média do estado (média de receita tributária própria de 17%). Na composição das transferências na região observa-se que, em 2018, a proporção de transferências federais é maior que a proporção de transferências estaduais. 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 (R\$ 2.954,11 ante R\$ 3.317,88). 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, 77% 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).

Os indicadores de capacidade de pagamento (CAPAG) municipais mostram que a região possui uma proporção com nota final abaixo dos padrões observados nas demais cidades do estado, embora quase a metade dos municípios de Marília não tenham dados suficientes para possuir nota CAPAG. Apesar disso, as notas de Poupança Corrente indicam um possível gargalo para uma melhor saúde fiscal de alguns municípios da região.

4.2 Instrumentos de planejamento setorial

O governo federal define constitucionalmente diversos mecanismos de planejamento governamental local. No entanto, há incentivos e conflitos diferentes para adequação da região em determinados planos. Esta é a situação de áreas como saúde (exigência do SUS), educação (exigência do Plano Nacional de

Educação) e Assistência Social (exigência do SUAS), onde o financiamento da política pública está incluído no desenho do plano federal. 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 diversas razões: natureza das políticas públicas, proximidade geográfica, filiação ideológica dos líderes locais, etc. Áreas com esquemas mais propensos a colaboração federativa se destacam no associativismo territorial, como é o caso da saúde. Políticas cujas regras federativas são menos favoráveis a esse tipo de arranjo apresentam experiências de consorciamento em menor proporção, como ocorre com a educação. As áreas de cultura,



habitação, gestão das águas, saneamento e turismo figuram com pouca relevância entre as políticas de interesse para consorciamento pelos municípios da região. As duas únicas áreas que regionalmente se equiparam às médias estaduais são meio ambiente e manejo de resíduos sólidos. Cerca de 58% das cidades participam de pelo menos um consórcio, de forma que a região é a 16ª com taxas mais elevadas nesse quesito. Em resumo, a região possui, de forma geral, uma menor propensão ao consorciamento que a média estadual, e apresenta amplo espaço de implementação destes arranjos para maior eficiência na entrega de serviços públicos.

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 (77% dos municípios não implementam ante 47% no restante do estado). Já no caso da Via Rápida Empresa, a região também está pouco acima dos números médios estaduais (73% dos municípios implementam ante 69% da média estadual). Por fim, Sala do Empreendedor e SEBRAE Aqui 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 Marília não se encontra entre as mais bem classificadas na implementação dos instrumentos de gestão local: a) Lei Geral (segunda pior); b) Via Rápida Empresa (13ª pior); c) presença do SEBRAE Aqui (segunda pior); Sala do Empreendedor (quarta 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 que a média estadual, com parte superior dos municípios em 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 65% 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 (77% das cidades), chama atenção que 15% não possuem iniciativas nessa área. Na área da inclusão produtiva rural, o fomento a atividades produtivas (artesanato e produção de sementes), suporte técnico (aquisição de maquinário) e compras públicas ganham 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 (58% das cidades) desenvolve esse tipo de ação.

Destaque para o fato de 93% das 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 ligeiramente acima da média estadual. Por fim, nas ações de geração de trabalho e renda, sua existência é representativa nas cidades, mas 35% não possui iniciativas nesse campo. O foco das ações parece bem equilibrado e orientado a projetos de comercialização de negócios, cooperativismo e 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 Marília, 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, é relevante 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.

4. Considerações finais

Considerando a análise realizada, vê-se que o leque de oportunidades para a melhoria no ambiente econômico, social e institucional na região de Marília 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 (58% 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 nível de envelhecimento acima da média estadual, de pouco mais de 72 habitantes com mais de 65 anos para cada 100 jovens de até 15 anos, 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. É preciso também criar número de vagas para diminuir a sobrecarga da educação infantil.

5. Qualidade do ensino fundamental é um tema relevante, considerando as notas do IDEB piores que a média estadual. O consorciamento se apresenta como uma saída oportuna, visando realizar a capacitação de professores e demais trabalhadores da educação, a exemplo do que ocorre com a experiência da Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP).
6. Na saúde a questão mais crítica é o déficit hospitalar da rede privada, em complemento para a rede pública que oferece boa cobertura, principalmente no atendimento de média complexidade. 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 (7,7%), 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 pelos setores de comércio e serviços, seguidos de participação relevante da indústria e do agronegócio. 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. O setor agropecuário tem participação relevante na região, posicionando a região entre os pólos de agronegócios no Estado de São Paulo. A participação da agricultura familiar é notável na região, representando cerca de 52% dos total de estabelecimentos agrícolas. Estes agricultores possuem cobertura razoável de políticas de incentivo ao pequeno e médio produtor rural: mais de 95% estão inscritos no PRONAF e cerca de 45% participam do PRONAMP, taxas de participação estas maiores que a média estadual.
11. Com relação ao associativismo, dentre os estabelecimentos de agricultura familiar cerca de 47% aderem a algum tipo de associação. Dentre os associados, a maioria dos estabelecimentos (89,7%) possui vínculo com cooperativa. Entidades de classe representam 21,5% dos vínculos associativos e 6,2% dos vínculos são de associações de produtores. Portanto, há oportunidades abertas para atuação do SEBRAE junto aos agricultores da região.
12. Em relação ao acesso a orientação técnica, cerca de 49% dos estabelecimentos

agrícolas não acessam nenhum tipo de assistência técnica. Nos estabelecimentos que empregam assessoria, a maioria recorre a assessoria própria (57,6%), seguido por assessorias de cooperativas (36,6%) e assessorias de algum nível do poder público (13,9%). É importante destacar a baixa participação da assessoria proveniente de ONGs e do Sistema S, abrindo outro flanco de oportunidades para atuação do SEBRAE para o aprimoramento da agricultura da região.

13. Quantidade de MPEs maior que a média estadual, embora precisem ampliar a oferta de empregos. As grandes empresas são as responsáveis pela maior oferta de empregos formais. É interessante pensar ações que permitam as MPEs ganharem maior escala e produtividade, através de políticas de busca ativas de mercados nacionais e internacionais, absorção de novas tecnologias e implementação de melhores práticas de gestão. Nesse sentido o papel do SEBRAE é central como gestor de redes de negócios locais.

14. Informalidade alta na região indica um espaço potencial para a expansão dos MEIs tanto na atuação do SEBRAE-SP como das prefeituras.

15. 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.

16. 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 importância relativa do setor industrial, agropecuário e administração pública, setores menos impactados pela restrição de circulação impostos pela pandemia. Esta pode ser uma questão importante para orientar as políticas de suporte municipal e do SEBRAE-SP.

17. Gestão fiscal muito dependente de transferências intergovernamentais e com maior volume recebido do governo federal que o restante do estado. Percentual de receitas próprias médio é de cerca de 17% 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.

18. 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, além de integrar tecnologias que acelerar e automatizem rotinas administrativas na gestão pública. No mais, é importante ressaltar o papel do SEBRAE como articuladores de intercâmbio de experiências regionais em arranjos consorciados.

19. Planejamento de políticas é heterogêneo e onde mais existem são nas áreas em que há indução ou legislação federal, como saúde e educação. Nas demais áreas que dependem da iniciativa local a integração em consórcios é residual, como turismo e cultura. Nesse campo existe um amplo espaço de inovação na gestão pública municipal que pode ser realizado por capacitações e assessorias ofertadas pelo SEBRAE-SP.

20. 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.

21. 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, integração tecnológico para gestão, controle e monitoramento das políticas públicas, 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.

22. 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, como o manejo de resíduos sólidos, o SEBRAE-SP pode ofertar apoio técnico para a instalação de consórcios.

23. 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.

24. 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.