



**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 Ourinhos**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Ourinhos, 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 Ourinhos, objeto deste documento.



**Figura 1: Divisão regional do projeto**

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

políticas públicas ligadas a sete temas principais:

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

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

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

---

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

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

assistência social e índices de desenvolvimento humano;

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

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

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

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

## 2. A dimensão social

### 2.1 Características demográficas

A região de Ourinhos é integrada por 25 municípios cujo território apresenta 495.840 habitantes no ano de 2019, o que representa cerca de 1,07% da população do Estado de São Paulo. Comparativamente às demais, essa região é a 24ª mais populosa do Estado, embora seja formada por municípios com número de habitantes bastante distinto. No ano de 2019, o município de Ourinhos possuía 113.542 habitantes (cerca de 22,9% da população total da região) e Assis – o segundo maior em população – representava 21,1% da população regional com 104.386 habitantes. Além disso, a região possui 13 municípios com menos de 10 mil habitantes, total que representa cerca de 52% dos municípios e são responsáveis por 12,81% da população.

Quanto ao crescimento populacional, entre 2018 e 2019, a região teve um aumento no número de habitantes da ordem de 0,56%, o 9º menor aumento na comparação com as demais regiões de articuladores. No entanto, a variação populacional entre os anos de 2018 e 2019 nos



25 municípios é heterogênea, sobretudo os municípios de Canitar (crescimento de 1,5%) e Cruzália (retração de 1,29%).

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 62,72, o que indica pouco mais de 62 habitantes com mais de 65 anos para cada 100 jovens de até 15 anos. Neste patamar, a região se encontra em nível intermediário de envelhecimento no estado, ocupando a 10ª posição nesse indicador. Em relação a razão de sexo, o valor do indicador foi de 97,8 homens para cada 100 mulheres, o que pode ser um desdobramento da alta mortalidade de homens e talvez aconteça um fluxo migratório de mulheres jovens na região, visto que a proporção de homens é ainda menor nos municípios menos populosos.

A razão de dependência é de 46,05 pessoas economicamente dependente para cada 100 pessoas economicamente ativas, o que a coloca na 3ª posição estadual. Este fato novamente se relaciona com o envelhecimento populacional regional e mostra o estágio demográfico para aproveitamento de uma população em idade de trabalhar. Em termos de fecundidade, a região ocupa a 22ª colocação no estado e sua taxa de fecundidade, em 2018, foi de 1,64 filho/mulher (2,38% menor em relação

à média estadual e na 12ª posição do ranking estadual). Em relação aos índices de mortalidade, os 25 municípios somaram 3.767 óbitos (sendo 55,2% masculinos e 44,8% femininos) e representa 1,27% 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 7,7 óbitos/1.000 habitantes (16,6% 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 Ourinhos apresenta números inferiores de matrícula por docente em relação à média estadual. No entanto, a rede que atende a formação pré-escolar e creches é deficitária no número de matrículas por docente em relação à realidade média paulista. 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 84% 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 82% das 5.376 matrículas desta modalidade de ensino provém da rede pública, totalizando cerca de 4.416 matrículas. Por fim, o ensino superior na região é significativamente dependente do setor privado e os matriculados em negócios, saúde, computação e agricultura superam a média estadual. A região possui 12 instituições de ensino superior (2 públicas estaduais, 1 pública municipal e 9 privadas), sendo 12 faculdades.

Quanto ao IDEB, 68% dos municípios apresentaram notas abaixo da meta para os anos finais do ensino fundamental, indicador que se destaca visto que a média paulista é de 85%. No entanto, nos anos iniciais do ensino fundamental a região se destaca frente ao, já que 12% dos municípios da região não atingem as metas, enquanto essa fração é 27% para o estado como um todo. O sistema público de educação em Ourinhos se destaca, portanto, mas ainda é preciso atacar os problemas que persistem ao fim da conformação no ensino fundamental.

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

Os 25 municípios da região respondem por cerca de 1,9% (ou 1.644) do total de 86.020 de estabelecimentos de saúde disponíveis no estado. A estrutura hospitalar está compatível com a realidade paulista, com leve descompasso no atendimento ambulatorial de atenção básica e participação maior no atendimento ambulatorial de média complexidade (+4%). Como o número de leitos de internação pela rede SUS está pouco abaixo da média estadual, o déficit ocorre sobretudo pelo baixo número de leitos oferecidos pela iniciativa privada, embora a rede pública também esteja ligeiramente abaixo da média do estado. A região também se mostra inferior na disponibilidade de leitos de UTI pela baixa oferta na rede privada. Ainda assim, a região figura em posição privilegiada perante as outras regiões (quarta colocação dentre as 28 regiões, com 10,7 leitos de UTI por 100.000). No entanto, a distribuição dos leitos por municípios não é homogênea, pois se concentra nos dois maiores municípios da região, Ourinhos e Assis.

Na comparação com o restante do estado, nota-se que há na região a ênfase na rede ambulatorial de média complexidade, que representa mais da metade dos estabelecimentos de saúde na região de Ourinhos (66,8%). Já a participação de atendimento ambulatorial básico representa



38,8%, fração inferior em comparação à média estadual (33%). Exceto no atendimento de atenção básica, as outras modalidades de atendimento se apresentam em proporção compatível com a realidade estadual.

Apesar de a estrutura hospitalar e ambulatorial da região situarem-se entre as maiores do estado, a disponibilidade de ventiladores pulmonares demonstrou estar abaixo da média estadual (31,46 ante 39,18 por 100.000 habitantes). Esta realidade pode significar um problema no enfrentamento da pandemia do COVID-19, que tende a se alongar pelo menos para o primeiro semestre de 2021. No entanto, a rede SUS na região se encontra em estado intermediário na oferta deste equipamento com cerca de 23,6 respiradores/100.000 moradores.

As três causas mais comuns de internação foram: gravidez, parto e puerpério (15,6%), doenças do aparelho circulatório (12,9%) e doenças do aparelho digestivo (12,5%). Tais causas parecem estar coerentes com as características demográficas, cuja Taxa de Fecundidade total encontra-se ligeiramente abaixo da estadual (1,64 ante 1,68).

Embora as internações decorrentes de gravidez, doenças do aparelho circulatório e digestivo somem mais de 40% das causas totais, elas estão compatíveis com a realidade

estadual. No entanto, é relevante pensar em políticas públicas específicas para esses públicos, como por exemplo a população idosa, que é mais afetada por enfermidades de origem respiratória.

O perfil de mortalidade segue o padrão apresentado no perfil de internações com maioria dos óbitos causada por doenças do aparelho circulatório (26,4%), neoplasmas (cânceres) (17,5%) e doenças do aparelho respiratório (11,3%). Ainda assim, mesmo somando mais de 50% das causas de mortalidade, tais doenças não incorrem na região de Ourinhos em proporção muito distinta da realidade do estado de São Paulo. 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.

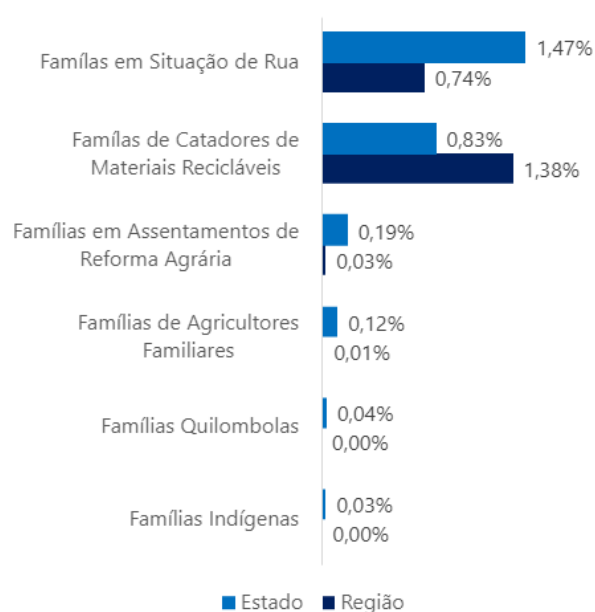
## **2.4 Características da Assistência Social**

A região apresenta volume considerável de equipamentos de serviços públicos de assistência social, por vezes até em proporção superior 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 35 CRAS e 7 CREAS



respondendo por cerca de 3,1% e 2,3%, 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 225 Centros DIA de Referência para Pessoa com Deficiência (2,8% do total estadual). Existem 26 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 47.908 famílias cadastradas no Cadastro Único (1,1% do total estadual), 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 do estado é a de famílias de catadores de materiais recicláveis, que formam 1,4% do total de famílias cadastradas. Das famílias alocadas em outras categorias, a participação relativa é menor frente à média estadual. 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, Ourinhos possui mais cadastrados que a média das demais regiões (25% ante 23,3% da média estadual). Desses cadastros, a situação de extrema pobreza é ligeiramente menor que a do estado, o que não minimiza essa questão, pois 8,5% do total de sua população está nessa situação. Em resumo, comparativamente ao estado a região possui um maior percentual de pessoas de baixa renda cadastradas, porém um percentual menor de pessoas em extrema pobreza. Ainda assim, a região de Ourinhos é a que possui um dos municípios mais vulneráveis, Cruzália, o oitavo município com mais famílias 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 22ª posição com aproximadamente 10,6% de sua população recebendo o benefício com um ticket médio de R\$ 57,24 (inferior à média de R\$59,01). Outra modalidade de transferência de renda que ganhou espaço em tempos recentes, devido à pandemia da COVID-19, foi o auxílio emergencial. A região de Ourinhos ocupa a 12ª posição no *ranking* de beneficiados pelo programa, com 8,4% 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)<sup>2</sup>, níveis compatíveis com a realidade do estado de São Paulo, com destaque para o eixo educacional, fato que acompanha os valores positivos de IDEB apontados anteriormente. Quanto ao IDHM, a região está na faixa intermediária no estado (18ª colocação) com os índices de Renda, Longevidade e Educação muito próximos da média estadual. Quanto à

classificação dos municípios por grupos de IPRS, existe concentração nos grupos em Equitativos e Em Transição (mais de 60% da população reside em municípios classificados como Equitativos). Na comparação com o estado, a população residente em municípios classificados como Desiguais ou Vulneráveis é muito baixa. A região apresenta valores mais altos que a média das regiões paulista nas dimensões Longevidade e Educação, e mais baixo que a média para as dimensões de Renda.

## A dimensão econômica

### 3.1 PIB regional

Na comparação do PIB da região à média estadual e às demais 27 regiões analisadas, evidencia-se a existência de grande diversidade econômica. A análise do PIB intrarregional mostra que os municípios paulistas 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

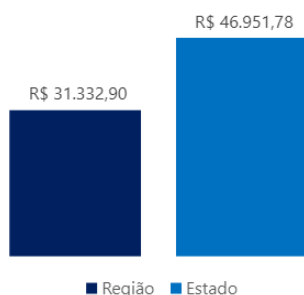
---

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

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



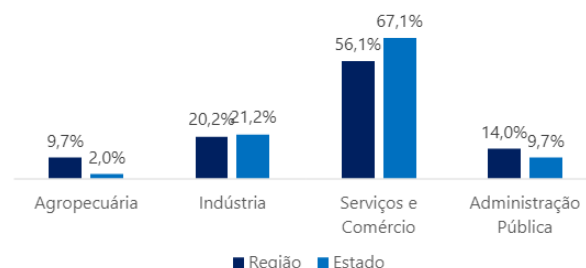
baixa geração de riqueza consigam alavancar sua produtividade. Para o ano de 2017 o PIB per capita da região de Ourinhos foi de R\$ 31.332,90 – cifra cerca de 66,7% do valor médio do estado, de forma que se trata de uma região de relativa vulnerabilidade socioeconômica. A região figura na faixa inferior do ranking, na 19ª posição com maior PIB per capita do estado, o que está em linha com os níveis da renda do IPRS da região.



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

Em relação a composição do PIB da região de Ourinhos, 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 20% do PIB regional, participação próxima à média estadual de cerca de 21%. Chama a atenção a relevante representatividade da administração pública 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 (9,7% ante a média estadual de 2%), demonstrando a vocação relativa da região de Ourinhos para esta atividade econômica, embora tenda a gerar menores valores de PIB per capita. A composição setorial do PIB de Ourinhos remete a estratégias de desenvolvimento local que possam vir a integrar tecnologias industriais produzidas localmente e absorção destas por um setor agrícola com aumentos constantes de produtividade.

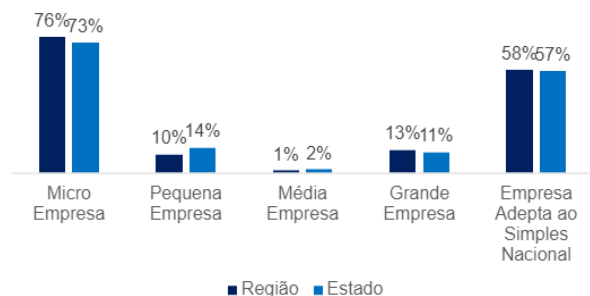


**Figura 4: Composição do PIB setorial na região de Ourinhos em comparação com o restante do Estado**

### 3.2 Vínculos empregatícios e rendimentos

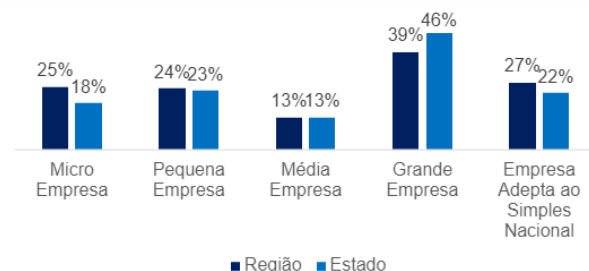
Na análise dos vínculos formais por porte de empresa é possível compreender que Ourinhos possui maior prevalência de micro empresas quando comparada ao restante do estado (76%), o que demonstra a importância de

políticas que incentivem este tipo de empreendimento. Além disso, 58% das empresas da região são adeptas ao Simples Nacional.



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

A importância das MPE's para o total de vínculos formais varia entre 32% e 58%, sendo que a região se encontra em uma posição intermediária, com 49% dos vínculos formais de emprego relacionados à MPE's. Verifica-se maior importância de grandes empresas na geração de vínculos empregatícios na região (49%). Ainda assim, este resultado demonstra que as grandes empresas empregam, na média, menos pessoas do que no restante do estado. No entanto, em relação com a média estadual, a participação das micro empresas é na faixa de 25%, proporção maior aos 18% da média das outras regiões.



**Figura 6: Participação de vínculos formais por porte de empresa na região de Ourinhos 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 71,9% da média estadual. Ourinhos é a 8ª região com menor rendimento médio, alinhado assim com os resultados verificados para o PIB per capita (19ª região com maior valor entre as 28 regiões). A baixa remuneração pode estar ligada diretamente com a baixa complexidade econômico dos setores dominantes, baixa produtividade da agricultura e da indústria e fraca atividade sindical na região.

### 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 322 vínculos formais, o que indica uma informalidade superior (8ª 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 96 MEI's registrados para cada 1.000 habitantes entre 15 e 65 anos e se situa em nível alto quando comparada as demais 27 regiões (terceiro mais alto dentre as 28 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 agricultura. 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 agricultura, indústria de fabricação de alimentos (e também bebidas e açúcar) e transporte terrestre. Além disso, é também importante para a economia da região o setor construção civil, alimentação, saúde, educação comércio de forma geral e serviços.

Descrição do Setor Econômico	Região Valores Relativos (%)	Estado Valores Relativos (%)	Quociente Locacional
Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita	8,2%	0,9%	<b>8,89</b>
Fabricação de Outros produtos alimentares	6,5%	1,7%	<b>3,82</b>
Fabricação e refino de açúcar	5,0%	1,0%	<b>4,75</b>
Fabricação de bebidas	1,9%	0,3%	<b>6,86</b>
Construção	4,1%	5,2%	0,78
Comércio por atacado e varejo	34,8%	25,8%	<b>1,35</b>
Transporte terrestre	4,8%	4,8%	0,99
Alimentação	3,8%	5,2%	0,72
Educação	2,5%	2,8%	0,88
Saúde	2,2%	2,8%	0,78

**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 Ourinhos. Em primeiro lugar, os estabelecimentos classificados como agricultura familiar representam 64% 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 5.713 estabelecimentos agrícolas registrados nos 25 municípios, 1.893 (33,1%) participam do programa (coerente com o conjunto do estado).

A análise do tipo de produção predominante na região oferece indícios sobre o perfil da vocação agrária de Ourinhos 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 44% aderem a algum tipo de associação, proporção superior à média estadual. Dentre os associados, a maioria dos estabelecimentos

(82%) possui vínculo com cooperativa. Entidades de classe representam 26% dos vínculos associativos e 8% dos vínculos são de associações de produtores. A aderência dos agricultores a algum tipo de associação coloca a região na 7ª posição no ranking estadual.

Em relação ao acesso a orientação técnica, cerca de 52% dos estabelecimentos agrícolas não acessam nenhum tipo de assistência técnica. Nos estabelecimentos que empregam assessoria, a maioria recorre a assessoria de cooperativas (49,1%), assessorias próprias (31,8%) e assessorias de outra natureza (15,2%). É importante destacar a baixa participação da assessoria proveniente de ONGs, poder público 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 Ourinhos a situação é a seguinte: com o aumento da taxa de desocupação no meses de março, abril e maio, a região fecha o mês de julho de 2020 com elevado número de postos de trabalhos fechados em função da pandemia. Ao todo, entre janeiro e julho foram fechados 1023

postos formais de trabalho, com queda recorde em abril de -1.168 vagas fechadas. No entanto, a região já entrou o ano com fraca atividade econômica, visto que janeiro registrou o fechamento de 243 postos formais de trabalho.

As empresas médias e grandes foram proporcionalmente mais afetadas, em proporção com a média estadual, enquanto o resultado para a MPE's também foi negativo, mas menos profundo que a média estadual. A comparação regional mostra que mesmo com o impacto negativo, a região não foi das mais impactadas, demonstrando a resiliência da região mesmo em uma situação extrema.

O resultado da queda significativa dos empregos pode ser explicado pela participação econômica de setores de comércio e serviços, setores que sentiram diretamente a 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\$ 3.740,22) 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

(15,0% em média provém de transferências como FPM e ICMS).

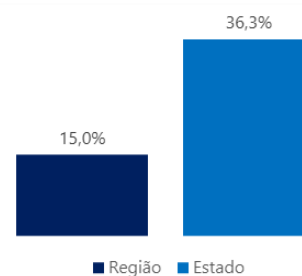


Figura 7: Participação Da Receita Própria

Os municípios possuem uma participação das receitas próprias menor que a média do estado (média de receita tributária própria de 15%), exceto para o município de Ourinhos. Este perfil de dependência de transferência coloca a região de Ourinhos na sétima posição dentre todas as regiões. 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, em que as transferências estaduais possuem um maior peso nas transferências recebidas pelos municípios. Esta assimetria pode ser fruto de maiores aportes federais para sistemas de políticas públicas de natureza tripartite, como o caso da saúde e educação.

Do ponto de vista das despesas, a região possui um valor de gastos *per capita* inferior ao restante do estado (R\$ 3.136,74 ante R\$



3.317,88). Quanto ao perfil de gastos, existem diferenças em relação a distribuição estadual, estando os maiores gastos em Educação, Saúde, Assistência Social e Agricultura. Os gastos com educação acima da média estadual pode ser um fator explicativo relevante da educação com índices de qualidade superior em comparação com a realidade estadual.

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). No entanto, 96% 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 mais de 50% dos municípios de Ourinhos 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 incluso 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).

Ainda assim, a região de Ourinhos se destaca por apresentar plano de gestão integrada de resíduos sólidos e plano municipal de cultura em níveis compatíveis com a realidade do estado. Em algumas áreas há amplo espaço para atuação do poder público em





planejamento, como políticas de gênero, segurança alimentar e transporte.

#### **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 à 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. No entanto, a região de Ourinhos apresenta notável destaque no consorciamento, com a proporção de municípios integrantes de consórcios bastante superior à média estadual, exceto nos convênios da área de turismo. Cerca de 80% das cidades participam de pelo menos um consórcio, de forma que a região é a 8ª com taxas mais elevadas nesse quesito. Em resumo, a região possui, de forma geral, uma maior 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 (52% dos municípios não implementam ante 47%). Já no caso da Via Rápida Empresa, a região também está pouco acima dos números médios estaduais (60% 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 Ourinhos não se encontra entre as mais bem classificadas na implementação dos instrumentos de gestão local: a) Lei Geral (sétimo pior); b) Via Rápida Empresa (sétimo pior); c) presença do SEBRAE Aqui (décima terceira pior); d) Sala do Empreendedor (sétimo melhor). 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, a região está em nível de maturidade relevante, com mais de 40% dos municípios acima do nível básico. Quanto à desburocratização, a região está muito abaixo da média estadual, apontando para oportunidade de atuação nesse eixo. Em relação aos agentes de desenvolvimento, a região possui iniciativas com elevada maturidade, mas de forma geral está abaixo da média estadual. Na Rede Simples, a região ocupa uma posição melhor que a média estadual no nível intermediário, mas a maioria dos municípios ainda está em nível básico.

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

A pesquisa realizada com gestores públicos municipais sobre o tema de associativismo e cooperativismo mostra um universo diversificado, mas ao mesmo tempo potencialmente rico de possibilidades de atuação para o SEBRAE-SP. A localização da área na estrutura administrativa municipal não é homogênea, pois secretarias ou diretorias são duas formas organizacionais usuais. Há uma predominância de homens brancos na gestão das unidades responsáveis, o que está em linha com outras pesquisas que mostram a baixa presença mulheres e da população negra em

cargos de chefia na gestão pública brasileira e municipal. O perfil etário mais representativo, embora não majoritário, é o de 35 a 45 anos e administração é a principal área de formação acadêmica dos gestores. A grande maioria dos profissionais que respondem pelas políticas de inclusão produtiva não possuem empreendedores nas suas famílias.

Constata-se que 75% possuem serviço de inspeção municipal, mas há uma oportunidade para o SEBRAE-SP atuar para que os demais municípios atendam ao disposto na legislação nacional. Há presença significativa de cooperativas, associações e grupos informais de trabalhadores, como é usual nos setores de coleta e separação de resíduos sólidos e da pequena produção rural. Para o SEBRAE-SP, esses dados reforçam a importância de capacitar as prefeituras para seguir atuando e ampliando suas iniciativas para atender esses públicos como alternativa de geração de emprego e renda. Por outro lado, indica que, dada a presença expressiva desses grupos, há espaço para que o SEBRAE-SP atue junto às prefeituras para desenvolver ações de formalização e de estruturação das organizações, por exemplo, por meio de sua inserção como MEIs ou trabalhadores autônomos.

Em relação às preferências das prefeituras quanto ao perfil dos grupos com os quais



desenvolver iniciativa de coleta e separação de resíduos sólidos e apoio a produtores rurais, constata-se que grupos informais sem CNPJ, cooperativas e associações são igualmente relevantes. Assim, para o tipo de apoio que o SEBRAE-SP pode ofertar às cidades, a pesquisa mostra que considerar esses três perfis de entidades devem fazer parte do público-alvo de intervenções na região. 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 perfil econômico, 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, inclusive em proporção acima da média estadual. 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, a aderência à bolsa eletrônica de compras é nula na região. 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 concertos. 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 próprias da região de Ourinhos, é importante destacar que mais de 70% das cidades não dispõem 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 – mais da metade dos municípios. Porém, há ainda um contingente não desprezível de cidades nas quais essas ações não figuram como políticas públicas. As cidades investem mais em programas de aquisição de alimentos, 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 (72% das cidades), chama atenção que 24% 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 (56% das cidades desenvolve esse tipo de ação. Destaque para o fato de 100% das cidades disporem de equipamentos como Banco do Povo. É bem pouco empregado as ações de microcrédito produtivo, e aparece em proporção muito abaixo da média estadual.

Por fim, nas ações de geração de trabalho e renda, sua existência é representativa nas cidades, mas 44% não possuem iniciativas nesse campo. Ainda assim, as ações se concentram em projetos de apoio à



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 Ourinhos, mostram que se trata de uma política pública de relativa abrangência, 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 e ampliar a oferta dessas políticas em nível municipal.

#### **4. Considerações finais**

Considerando a análise realizada, vê que o leque de oportunidades para a melhora no ambiente econômico, social e institucional na região de Ourinhos 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 (52% até 10 mil habitantes), o que possui implicação no tipo de política pública e de assessoria técnica. Nesse caso, para gerar economia de escala, o consorciamento e outras modalidades de associativismo podem ser ampliadas e qualificadas.

2. População com um nível de envelhecimento pouco abaixo da média estadual, de pouco mais de 62 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 do que a média estadual e no PIB per capita, abaixo da 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 é preciso maior atenção com a educação básica, onde há sinal de sobrecarga de docentes nos níveis pré-escolares. Um tema que merece destaque é a educação técnica, visando a avaliar sua adequação às vocações econômicas regionais.





5. Qualidade do ensino fundamental é um tema relevante, considerando as notas do IDEB piores que a média estadual. Ainda assim, a região de Ourinhos está em patamar “menos pior” em relação ao IDEB dos anos finais. 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 a demanda deve crescer no cenário pós-pandemia. Como exemplo dessa questão, a quantidade de respiradores é bastante inferior à média estadual. Aqui a questão do consorciamento será uma resposta essencial de ser construída ou aprofundada.
7. Assistência social se encontra bem posicionada no quesito oferta de equipamentos públicos, com alguns equipamentos presentes em proporção maior que a participação populacional da região. 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 (8,5%), mas ainda assim elevada. Além disso, 25% das famílias da região estão inclusas no CadÚnico, porta de entrada para os programas sociais federais. 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. Quantidade de MPEs maior que a média estadual, embora seja interessante o aumento de escala empresarial para ampliação da 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.
11. Informalidade alta na região (apenas 322 vínculos formais para cada 1000 habitantes da PEA) indica um espaço potencial para a expansão dos MEIs tanto na atuação do SEBRAE-SP como das prefeituras. Políticas de formalização de empresas e crédito direcionado podem surtir efeitos positivos para maior contratação de mão-de-obra formal.
12. 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.
13. Pandemia afetou o nível de emprego, sobretudo das MPEs, deixando a região com saldo negativo de empregos até julho/2020, o que possivelmente se explica pela importância relativa do setor de serviços e comércio, setores diretamente 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.
14. 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 15% 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.



15. 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 acelerem 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.
16. Planejamento de políticas é heterogêneo e onde mais existem são nas áreas em que há indução ou legislação federal, como saúde e educação. Ainda assim, a região se destaca pela boa proporção de municípios que apresentam planos municipais de cultura e resíduos sólidos. Há ainda grande margem de ação para planejamentos de longo prazo, como mobilidade, habitação, políticas de gênero e segurança alimentar. Nesse campo existe um amplo espaço de inovação na gestão pública municipal que pode ser realizado por capacitações e assessorias ofertadas pelo SEBRAE-SP.
17. 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, principalmente as que envolvem maior integração tecnológica nas compras públicas.
18. 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.
19. O consorciamento intermunicipal obedece a uma lógica similar e igualmente é influenciado pela legislação federal. No entanto, a região de Ourinhos se destaca nos níveis de consorciamento, com mais de 80% dos municípios da região presentes em algum consórcio. 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.



20. 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.
  
21. Incentivo ao cooperativismo de setores informais figura como um campo de enormes possibilidades em face do levantamento realizado pela pesquisa primária. Há uma rede montada de equipamentos com cursos profissionalizantes que pode ser melhor explorada. O papel dos Agentes de Desenvolvimento assume relevância nesse contexto.