

Crise da COVID-19 no Município de São Paulo: Mercado de Trabalho, Desigualdade e Políticas Públicas¹

André Gal Mountian²

Agnaldo Valentin³

João Guilherme Rocha Machado⁴

Letícia Figueiredo Collado⁵

Marcelo Nakamura Saito⁶

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar os efeitos da crise da COVID-19 nas desigualdades pré-existentes no mercado de trabalho paulistano, bem como as políticas públicas municipais de trabalho e emprego implementadas no período. A metodologia utilizada é análise descritiva e o referencial teórico utilizado baseia-se em bibliografia sobre políticas de trabalho e emprego e inclui o levantamento das políticas públicas formuladas e/ou implementadas em 2020 para lidar com a crise provocada pela pandemia sobre o mercado de trabalho. A pesquisa mostrou que a taxa de desemprego subiu em todos os subgrupos selecionados de gênero, cor/raça, escolaridade e faixa etária. No entanto, a crise pandêmica não teve impacto homogêneo sobre estes contingentes. A Prefeitura Municipal de São

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001*. Ele é resultado das discussões realizadas no *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas* (<https://sites.usp.br/neepp/>), vinculado ao *Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas Professor Doutor José Renato de Campos Araújo*.

2 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do *Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP)* e do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

3 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do *Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP)* e do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

4 Doutorando em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV) e pesquisador do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

5 Arquiteta e Urbanista, discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisadora do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

6 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisadora do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

Paulo (PMSP) utilizou um conjunto de políticas ativas de mercado de trabalho para combater os efeitos da crise pandêmica. No entanto, estes programas possuem baixo orçamento e cobertura reduzida.

Palavras-chave: Prefeitura de São Paulo, Desigualdade, Mercado de Trabalho; Políticas Públicas, COVID-19

1. Introdução

A crise gerada pela COVID-19 é diferente das crises econômicas que periodicamente atingem o Brasil. Sua natureza, como crise sanitária pandêmica, tende a fazer com que políticas econômicas do lado da demanda não sejam suficientes para reativar a economia. Isso porque ela afeta não só os gastos privados, mas também a capacidade de oferta de bens e serviços, uma vez que o necessário isolamento social impede as pessoas de trabalharem ou mesmo de buscarem trabalho (VALENTIN; MACHADO; MOUNTIAN, 2020). Daí decorre a paralisação de uma série de atividades produtivas com impactos sobre o emprego e a renda da população. Estes impactos, por sua vez, foram distintos a depender da escolaridade, gênero, cor/raça, faixa etária e categoria de emprego, evidenciando as desigualdades existentes no município (DIEESE, 2018).

A crise sanitária atingiu o município de São Paulo em um momento de deterioração do mercado de trabalho. A taxa de desocupação no município alcançou 12,2% no 4º trimestre de 2019 e aumentou rapidamente ao longo de 2020, chegando a 17,3% no 3º trimestre. No período, houve também uma redução dos rendimentos⁷ reais médios de R\$4.480 no primeiro trimestre para R\$4.067 no terceiro.

Diante disso, é incontornável atribuir a deterioração no mercado de trabalho paulistano à pandemia da COVID-19 e suas consequências. Faz sentido, portanto, entender como esta deterioração impactou os diferentes grupos e como afetou um mercado de trabalho que já era desigual mesmo antes da pandemia. Nesse sentido, o objetivo do artigo é apresentar os efeitos da crise da COVID-19 nas desigualdades pré-existentes no mercado de trabalho paulistano e as políticas públicas municipais de trabalho e emprego implementadas no período para lidar com as suas consequências.

A metodologia utilizada é análise descritiva. O referencial teórico usado baseia-se em bibliografia sobre políticas de trabalho e emprego e inclui

⁷ Em reais do terceiro trimestre de 2020.

o levantamento das políticas públicas de trabalho e emprego formuladas e/ou implementadas em 2020 para lidar com a crise provocada pela pandemia. Além disso, utilizamos pesquisas do *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), tais como a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (PNADC) e a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios COVID-19* (PNAD COVID-19). Utilizamos ainda o *Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados* (Novo CAGED) e a *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS).

O presente artigo está dividido em mais 5 seções, além da presente Introdução. Na segunda seção será realizada uma discussão conceitual das políticas de trabalho e emprego. A seção seguinte, trata as consequências da pandemia no mercado de trabalho paulistano, mostrando como seus efeitos afetam os diferentes grupos de maneira desigual. Na quarta seção são apresentadas e analisadas as políticas públicas de trabalho e emprego formuladas e/ou implementadas em 2020 para lidar com os efeitos da crise causada pela COVID-19. Finalmente, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

2. Políticas de trabalho e emprego

Para lidar com o problema do desemprego, os governos podem utilizar um conjunto de políticas que visam dar assistência ao trabalhador desempregado, bem como melhorar as condições de acesso a uma nova ocupação. De modo geral, estas políticas públicas são classificadas como ativas e passivas de mercado de trabalho e são formuladas a partir do diagnóstico sobre as causas do desemprego⁸.

As políticas ativas de mercado de trabalho visam melhorar as condições de acesso do trabalhador desempregado a um novo posto, bem como possibilitar que o trabalhador encontre uma ocupação compatível com as suas habilidades, aumentando a remuneração e a eficiência econômica. As políticas ativas podem atuar do lado (i) da oferta de trabalho, (ii) da demanda de trabalho, ou (iii) de intermediação de mão de obra (MACHADO; HALLAK NETO, 2011).

As políticas ativas do lado da oferta são constituídas especialmente por programas de treinamento e qualificação, que visam melhorar a produtividade do trabalhador e assim aumentar a probabilidade de contratação. Já as políticas

8 A literatura aponta quatro tipos de desemprego (i) desemprego estrutural, que é o desemprego de longo prazo (desemprego tecnológico, por exemplo); (ii) desemprego friccional, temporário relacionado ao tempo do *matching* entre trabalhadores e firmas; (iii) desemprego sazonal, ligado a flutuações em determinados períodos do ano; e (iv) insuficiência de demanda agregada, em que há uma redução do número de vagas devido à contração da demanda agregada, que reduz o crescimento econômico (ZYLBERSTAJN; BALBINOTO NETO, 1999)

ativas do lado da demanda envolvem a criação direta de empregos públicos, função importante em momentos de crise, e subsídios ao setor privado, como as políticas de primeiro emprego. Por último, as políticas de intermediação de mão de obra visam corrigir falhas de informação no mercado de trabalho e facilitar o *matching* entre firmas e trabalhadores (ZYLBERSTAJN; BALBINOTO NETO, 1999). Estas políticas melhoram a eficiência econômica na medida em que possibilitam que o trabalhador encontre ocupação compatível com o seu nível de qualificação e experiência, reduzindo a rotatividade no emprego.

As políticas passivas de mercado de trabalho visam dar assistência ao trabalhador desempregado. Neste caso, o objetivo prioritário da política não é reduzir o desemprego, mas melhorar o bem-estar dos trabalhadores desocupados. A política passiva mais importante é o seguro-desemprego que provê segurança ao trabalhador, em especial, aos mais vulneráveis (MACHADO; HALLAK NETO, 2011). Além da assistência, o seguro-desemprego permite que a pessoa desocupada procure uma nova ocupação adequada aos seus atributos melhorando a eficiência econômica.

Os governos podem formular programas que combinem políticas passivas e ativas. No caso do seguro-desemprego, é comum os governos condicionarem o benefício à realização de cursos de capacitação e treinamento, bem como participar de programas de intermediação de mão de obra. Do ponto de vista federativo, o seguro-desemprego é tradicionalmente uma política de responsabilidade do governo federal. Os governos estaduais e municipais têm atuado com políticas ativas de mercado de trabalho, especialmente treinamento, criação de frentes de trabalho e intermediação de mão de obra.

3. Impacto sobre a cidade de São Paulo

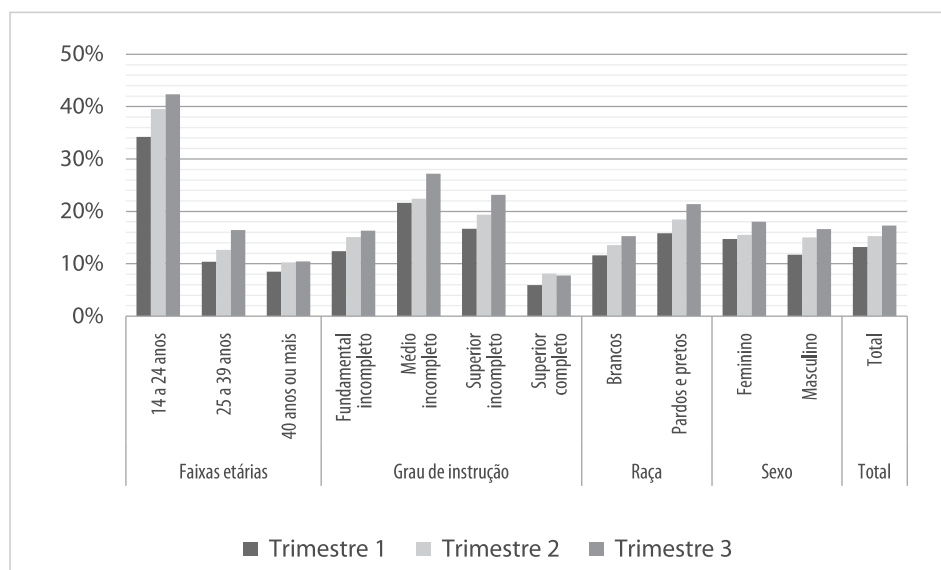
Utilizamos a PNAD *Contínua* do último trimestre de 2019 (IBGE, 2019) como gerador da estrutura de emprego da cidade de São Paulo, então com 6,2 milhões de empregados, formais e informais. Quatro setores agregam dois terços da população ocupada: Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas (24,7%); Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (16,1%); Educação, saúde humana e serviços sociais (13,8%); e Indústria geral (11,4%). Apesar de a partição por sexo se revelar equilibrada (48,4% de mulheres), estas, entre as categorias acima indicadas, representavam a maioria apenas na Educação. Entre os grupos com menor frequência, mulheres são praticamente a totalidade nos serviços domésticos e homens praticamente 95% na construção. A distribuição de pessoas empregadas por idade

segue padrão assemelhado, cabendo destaque ao grupo etário de 14 a 24 anos com participação desproporcional em serviços de alojamento e alimentação e pessoas com 40 anos ou mais em serviços domésticos. Considerando brancos (57,1% da população ocupada) e pardos e pretos (40,1%), os últimos só representam maioria em serviços domésticos (61,8%) e construção (60,8%). Por fim, as duas primeiras e alojamento e alimentação possuem participação desproporcional de trabalhadores com menor escolaridade (até fundamental completo). Deste breve retrato é possível depreender que (a) nos quatro grandes setores com maior número de empregados, a possibilidade de realização de trabalho não presencial provavelmente gerou impactos de forma diferenciada: setores como atividades de informação, financeiras e administrativas e educação puderam ser realizadas em *home office* - outras como o comércio e indústria tiveram impacto pela redução significativa de demanda; (b) alguns setores sensíveis à crise causada pela pandemia como o de alimentação, hospedagem e comércio possuíam elevada presença de trabalhadores jovens e com baixa escolaridade; e (c) pardos e pretos, ao predominarem em áreas que não sofreram interrupção ou possibilidade de trabalho não presencial possivelmente ficaram mais expostos ao risco de contágio.

Para nos aproximarmos das desigualdades no mercado de trabalho na cidade de São Paulo, nos concentraremos em dois tipos. O primeiro deles refere-se à desigualdade no acesso ao mercado de trabalho, revelado pela taxa de desocupação. O segundo tipo é a desigualdade dentro do mercado de trabalho, refletido pelos rendimentos recebidos⁹. Desta forma, acreditamos que desagregar os dados de desocupação e rendimentos por sexo, cor e raça, instrução, idade e categoria de emprego pode ajudar a revelar as desigualdades em ambos os casos.

⁹ Todos os dados de rendimento do presente artigo são referentes aos rendimentos efetivamente recebidos médios de todos os trabalhos, com exceção dos rendimentos desagregados por categoria de emprego (formal, informal, setor público e conta própria) que se referem exclusivamente aos rendimentos médios efetivamente recebidos do trabalho principal.

Gráfico 1 - Taxa de Desocupação¹⁰ Segundo Atributos Seleccionados – município de São Paulo (SP) - 2020



Fonte: IBGE (2020a)

Um primeiro aspecto que chama a atenção é que o desemprego subiu em todos os grupos analisados. O padrão do mercado de trabalho brasileiro é de maior desemprego entre jovens, pretos e pardos e mulheres. A crise sanitária parece ter mantido esse padrão, com o desemprego de jovens chegando a impressionantes 42,3% no terceiro trimestre de 2020. O aumento no desemprego foi minimizado nos grupos mais velhos¹¹ e com maior escolaridade¹². A diferença no desemprego entre brancos e pretos e pardos aumentou e chegou a 6,1 pontos percentuais.

É importante destacar que muitas pessoas não procuraram trabalho devido à pandemia, mas gostariam de trabalhar, caracterizando uma situação

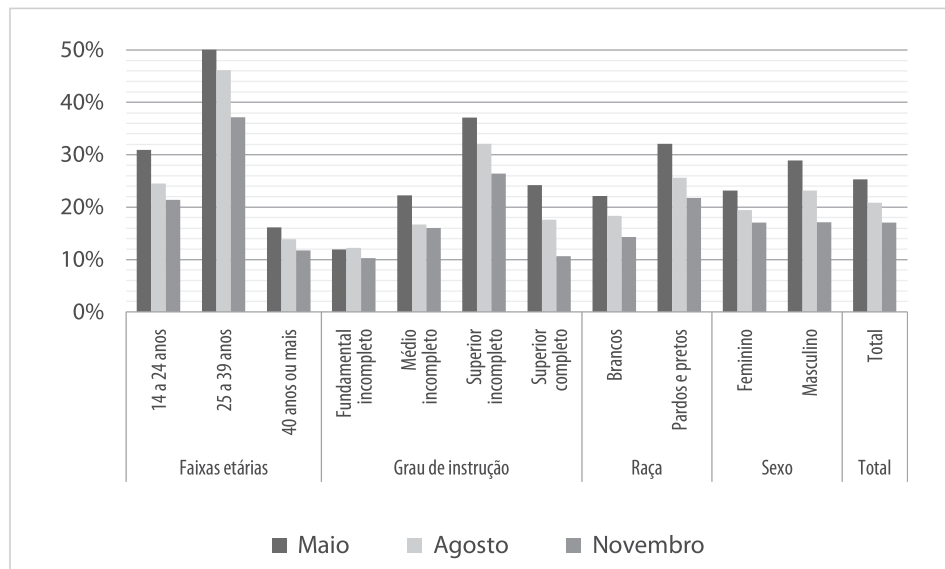
10 Número de desocupados (pessoas que buscaram trabalho, mas não encontraram, na semana de referência) dividido pela força de trabalho (pessoas ocupadas e desocupadas acima de 14 anos).

11 Se considerarmos somente o grupo com mais de 60 anos de idade, a taxa de desocupação foi de 6,8%, no primeiro trimestre, para 12% no segundo e chegando a apenas 4,5% no terceiro trimestre. Uma hipótese para a redução do desemprego para esta faixa, além da renda da aposentadoria, é que devido à pandemia, parte importante deste grupo, considerado de risco, deixou de procurar trabalho, diminuindo assim o número de desocupados.

12 Os grupos foram definidos da seguinte forma: Fundamental Incompleto (Sem Escolaridade e Fundamental Incompleto), Fundamental Completo (Fundamental Completo e Médio Incompleto), Superior Incompleto (Médio Completo e Superior Incompleto) e Superior Completo.

de desalento. O gráfico 2 mostra sua redução ao longo do tempo, embora ainda represente uma proporção significativa em novembro. Neste mês, cerca de 38% do contingente de trabalhadores inativos entre 25 e 39 anos não procurou trabalho devido à pandemia.

Gráfico 2 - Proporção de pessoas fora da força de trabalho que não procuraram trabalho devido à pandemia, mas que gostariam de trabalhar, em relação ao total de pessoas fora da força de trabalho - município de São Paulo (SP) - 2020



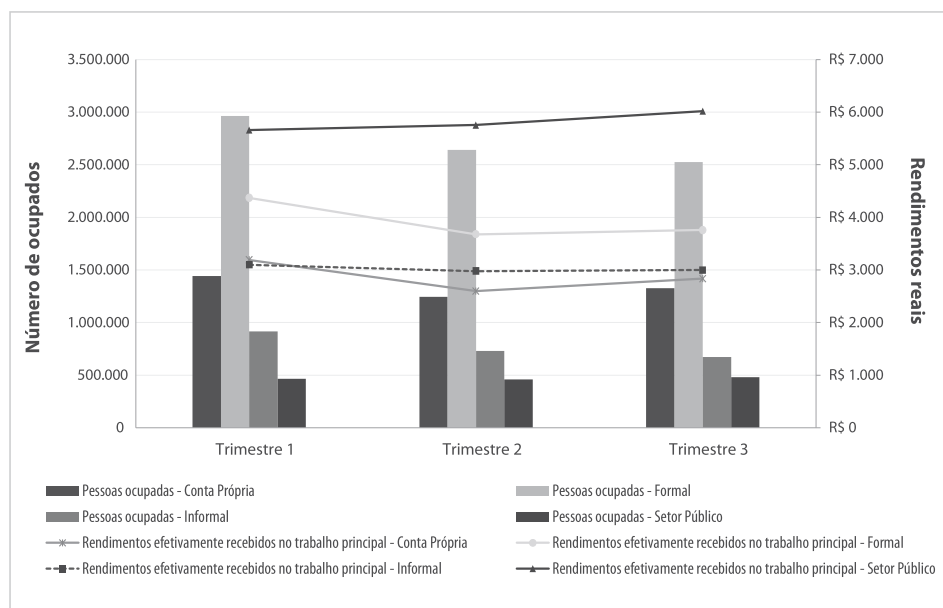
Fonte: IBGE (2020b)

Em linhas gerais, é possível notar no gráfico 3 a redução acentuada do número de pessoas ocupadas na cidade de São Paulo no período da pandemia, com importantes diferenças entre as categorias de emprego¹³. O setor público é o único grupo que apresenta um aumento no número de ocupados entre o primeiro e o terceiro trimestres de 2020. O grupo mais afetado proporcionalmente

¹³ Os grupos foram definidos da seguinte forma: Formal (Empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada e Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada), Informal (Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada e Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada), Setor Público (Empregado no setor público com carteira de trabalho assinada, Empregado no setor público sem carteira de trabalho assinada e Militar e servidor estatutário) e Conta Própria. Não foram considerados os empregadores e trabalhadores familiares auxiliares, embora ambos os grupos tenham sido considerados no rendimento médio da cidade.

foi o setor informal, que teve uma redução de 26,5%, acompanhado de queda no número de trabalhadores formais.

Gráfico 3 - Número de Ocupados e Proporção de Rendimentos por Categoria – município de São Paulo (SP) – 2020

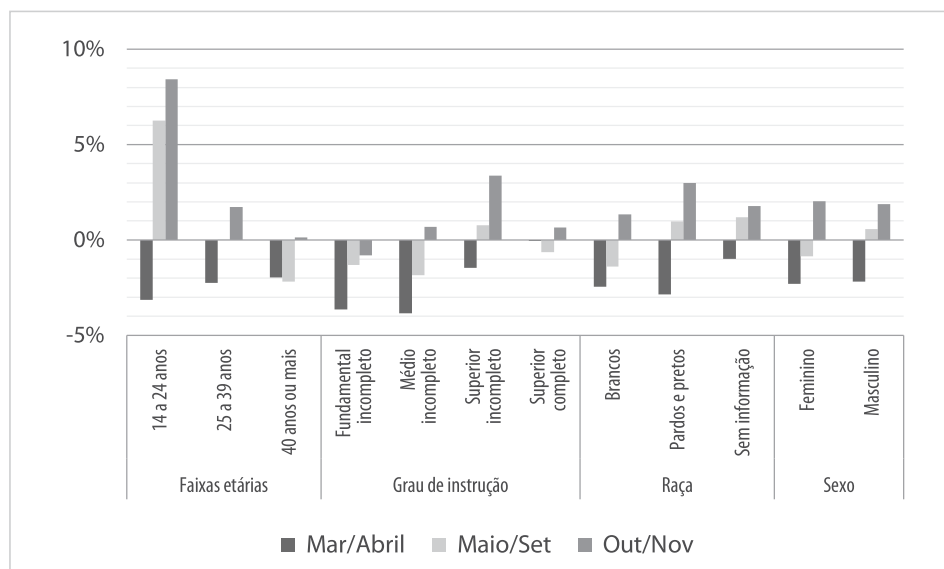


Fonte: IBGE (2020a)

Nos concentrando especificamente sobre o setor formal, propomos uma comparação¹⁴ entre os resultados da RAIS de dezembro de 2019 e os dados fornecidos pelo Novo CAGED para os meses de março a novembro de 2020. Calculamos a representatividade do saldo mensal em relação ao referido estoque e agregamos em três intervalos temporais que representam a fase mais aguda da crise (março e abril), a de transição (maio a setembro) e de recuperação (outubro e novembro). Estes dados são apresentados no gráfico 4.

¹⁴ Trata-se de uma aproximação, uma vez que as bases possuem metodologias distintas.

Gráfico 4. Oscilação relativa do saldo de empregos formais em relação ao estoque em dezembro de 2019 segundo variáveis selecionadas - município de São Paulo (SP) - mar.-nov. 2020



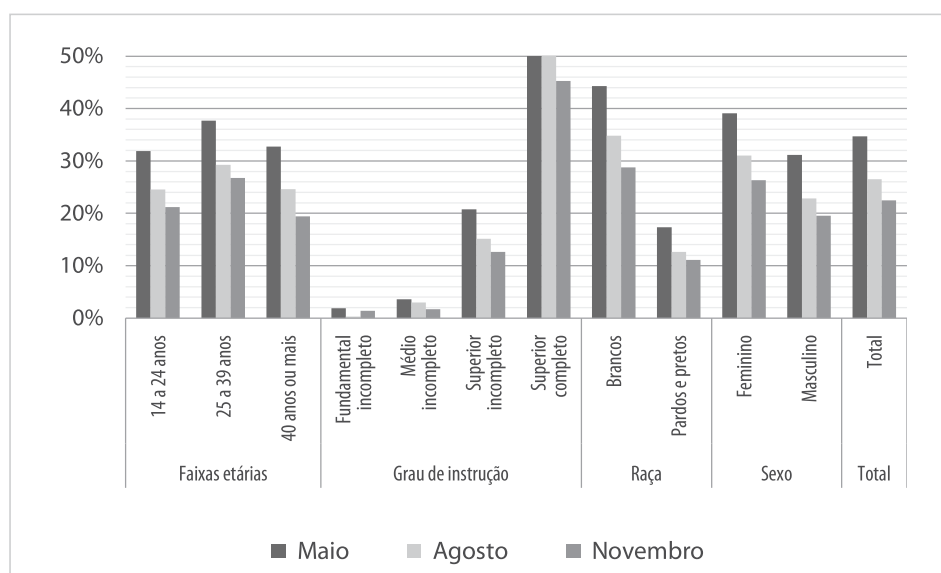
Fonte: SEPRT/ME (2020).

O primeiro ponto a ser destacado é que, não obstante as medidas de proteção ao emprego formal ofertadas pelo governo federal através da MP 936 (BRASIL, 2020), entre março e abril houve uma retração de 2,2% em comparação a dezembro de 2019, principalmente entre trabalhadores mais jovens e com menor escolaridade. Os dados de março e abril evidenciam o impacto negativo distribuído tanto entre homens e mulheres como entre brancos e pardos e pretos. O gráfico 4 também sugere um impacto diferenciado entre trabalhadores mais jovens e com menor escolaridade. O intervalo entre maio e setembro, além de absorver os mecanismos institucionais de estabilidade, indica recuperação no segmento composto por homens, pretos e pardos, jovens e com nível superior incompleto, fortemente acentuado nos meses de outubro e novembro, incluindo aí finalmente a recuperação de postos formais de trabalho entre mulheres, brancos e trabalhadores com idade entre 25 a 39 anos e, simultaneamente, revelando a dificuldade de inserção para o grupo etário mais avançado.

Além de impactar a estrutura do emprego, a crise sanitária causada pelo novo coronavírus impôs uma nova desigualdade refletida pela possibilidade ou não de realização do trabalho em *home office*. O trabalho remoto, além de

contribuir para a redução do contágio, permitiu a preservação de parte das atividades econômicas, escolares e outras formas de interação social¹⁵. A possibilidade de conversão para o trabalho remoto não é homogênea ao longo dos diferentes subgrupos populacionais, expondo as desigualdades de manutenção do emprego e de preservação da vida. No mês de maio, primeiro mês de divulgação da PNAD COVID-19, 35% das pessoas ocupadas na cidade de São Paulo migraram para o *home office*, taxa superior à observada no Brasil, que foi de 13%. No entanto, essa média se distribui de forma desigual na medida em que favorece os trabalhadores mais qualificados. O gráfico 5 mostra que em maio de 2020, enquanto apenas 2% dos trabalhadores com ensino fundamental incompleto migraram para o trabalho remoto, essa proporção alcançou 60% entre trabalhadores com ensino superior completo. Chama a atenção que esta proporção é significativamente menor entre pardos e pretos, relativamente aos brancos.

Gráfico 5. Pessoas que trabalharam de forma remota em relação ao contingente ocupado e não afastado – município de São Paulo (SP) – 2020



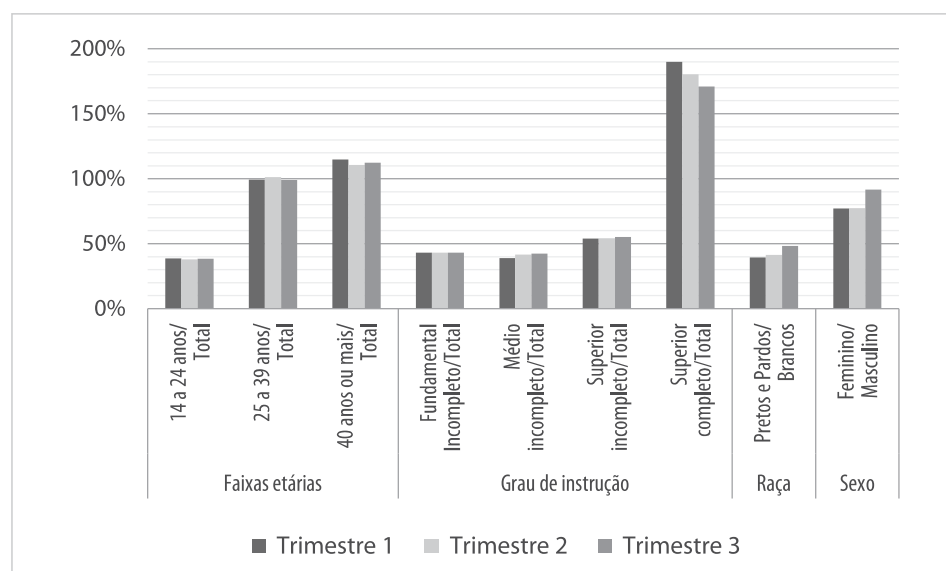
Fonte: IBGE (2020b)

15 Inquérito realizado pela Prefeitura de São Paulo mostrou que a taxa de infecção entre desempregados na cidade (26,1%) é quase o dobro do verificado na população do município (14%). De acordo com o estudo, o percentual de infecção entre trabalhadores do setor de serviços foi de 21,4%, *telemarketing* 19,9% e aposentados 8,4% (DESEMPREGADOS, 2020).

Do ponto de vista da desigualdade no mercado de trabalho, representada pelos rendimentos recebidos do trabalho, fica claro um quadro relativamente similar, tal como exposto no gráfico 6. Desta forma, os rendimentos recebidos pelas mulheres são uma fração do recebido pelos homens. No entanto, durante a pandemia este diferencial de rendimentos, assim como da desocupação, diminuiu, embora não tenha chegado a se igualar. A diferença entre os rendimentos de pretos e pardos em relação ao rendimento recebido por brancos é ainda mais gritante. Durante todo o ano de 2020, o rendimento dos pretos e pardos foi menos da metade do rendimento dos brancos, embora esta proporção tenha sofrido uma pequena redução durante o período.

No que diz respeito ao nível de instrução, o rendimento da faixa com ensino superior completo é sistematicamente muito superior do que a média, embora esta proporção tenha se reduzido durante a pandemia. Chama a atenção, como regra geral, que quanto maior a idade do trabalhador, maior o seu rendimento como proporção do rendimento médio.

Gráfico 6 – Razão de Rendimentos de Todos os Trabalhos por Grupo, em relação ao rendimento médio no mercado de trabalho – São Paulo (SP) - 2020



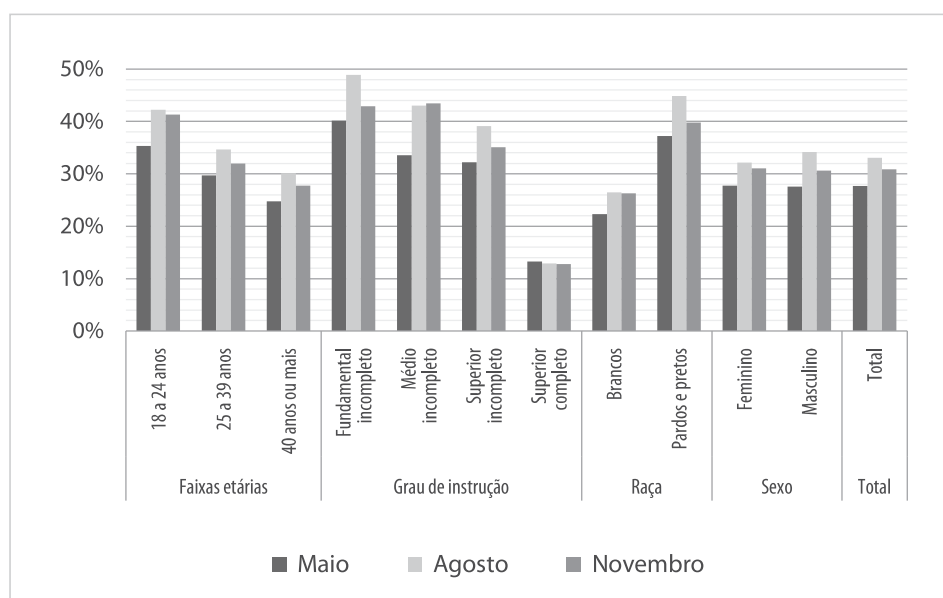
Fonte: IBGE (2020a)

Além disso, conforme mostrado no gráfico 3, o setor público tem rendimentos sistematicamente maiores do que os outros setores (formal, informal e conta

própria) e teve um aumento significativo de sua proporção em relação à média dos rendimentos durante a pandemia. O setor informal também teve um pequeno aumento dos seus rendimentos, como proporção do rendimento médio, enquanto o setor formal teve uma pequena redução.

Diante do aumento no desemprego e diminuição dos rendimentos, o Auxílio Emergencial foi formulado pelo Congresso Nacional para combater os efeitos da crise sanitária. Na cidade de São Paulo, cerca de 30% das pessoas acima de 18 anos de idade receberam o benefício, constituindo uma importante rede de proteção social nesse contexto. Nota-se que trabalhadores menos qualificados, mais jovens e pretos e pardos receberam proporcionalmente mais o benefício emergencial, evidenciando que as regras de acesso aparentemente favoreceram os grupos que têm mais dificuldades em acessar postos de trabalho (e também possuem rendimentos relativamente inferiores).

Gráfico 7 - Proporção da População Acima de 18 anos que recebeu o Auxílio Emergencial - município de São Paulo (SP) - 2020



Fonte: IBGE (2020b)

4. Políticas municipais

4.1. Políticas anteriores à pandemia

A despeito dos esperados efeitos da crise sanitária no orçamento do município, a receita total de 2020 apresentou um aumento de R\$ 3,49 bilhões em relação ao ano anterior, com aumento nominal tanto nos valores arrecadados por meio de impostos quanto nos valores oriundos de transferências da União¹⁶ e suas entidades (SÃO PAULO (SP), 2020). A parcela do orçamento alocada para projetos dentro do programa orçamentário de promoção do crescimento econômico e geração de oportunidades e postos de trabalho, cuja execução responde mais diretamente aos efeitos da crise no mercado de trabalho paulistano, é relativamente pequena, sendo apenas 0,28% do total do orçamento atualizado (R\$ 71,9 bilhões). O correspondente ao valor pago é ainda menor: 0,19% (R\$ 50,04 bilhões) (SÃO PAULO (SP), 2021c).

Considerando os valores empenhados desse programa orçamentário, R\$ 67,2 milhões foram usados para a promoção do crescimento econômico por meio de políticas de emprego e renda com projetos e ações da Administração Direta ou Indireta¹⁷, apresentados na tabela 1.

Tabela 1. Execução orçamentária de 2020 e valor orçado para 2021 no programa orçamentário de promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho e oportunidades no município de São Paulo em que houve valor empenhado em 2020 (em milhões de reais).¹⁸

	Valor Orçado Inicial 2020	Valor Orçado Atualizado 2020	Valor Empenhado 2020	Valor Pago 2020	Valor Orçado Inicial 2021
Capacitação, Formação e Aperfeiçoamento dos Trabalhadores	36,70	33,21	15,34	7,86	36,95
Operação e Manutenção dos Centros de Apoio ao Trabalho (CATE)	16,28	16,28	14,80	11,50	17,53

¹⁶ Outra medida relevante de caráter fiscal foi a aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional em 04 de maio de 2020 que prevê medidas de socorro a Estados e Municípios, no exercício de 2020, através de auxílio financeiro a Estados, Municípios e Distrito Federal para o enfrentamento da COVID-19 e para mitigar os efeitos financeiros da queda de arrecadação (BRASIL, 2020b).

¹⁷ Além desse montante, neste programa também está alocado o Programa de Incentivo Fiscal Relacionado à Arena Corinthians, que teve um valor empenhado de R\$ 65 milhões, totalizando R\$ 132.241.038,33.

¹⁸ Excluído o Programa de Incentivo Fiscal Relacionado à Arena Corinthians.

	Valor Orçado Inicial 2020	Valor Orçado Atualizado 2020	Valor Empenhado 2020	Valor Pago 2020	Valor Orçado Inicial 2021
Operação e Manutenção de Unidade da Fundação Paulistana (FPETC)	17,23	17,23	14,39	11,94	19,01
Operação e Manutenção da Agência São Paulo de Desenvolvimento	3,74	8,39	8,39	8,39	20,30
Qualificação Profissional e Empreendedora	7,90	7,90	4,89	1,00	8,14
Bolsa-Trabalho	2,48	2,48	2,19	1,93	4,21
Outros programas	4,79	9,62	7,24	6,90	4,49
Total	89,13	95,12	67,25	49,53	110,63

Fonte: Execução orçamentária consolidada (2003-2020) e Lei Orçamentária Anual (2021) do Município de São Paulo. Elaboração própria.

A Capacitação, Formação e Aperfeiçoamento dos Trabalhadores, dotação que corresponde ao *Programa Operação Trabalho* (POT) coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET), corresponde ao maior valor empenhado para o desenvolvimento econômico, 22,8% do total (R\$ 15,3 milhões). O Programa tem como público-alvo cidadãos de 18 anos ou mais, residentes do município de São Paulo, com renda familiar per capita até meio salário mínimo e que se encontram em situação de desemprego (sem receber seguro-desemprego), visando sua reinserção no mercado de trabalho. Instituído pela Lei n. 13.178/01 (SÃO PAULO (SP), 2001), atendeu cerca de 950 beneficiários por meio de sete projetos vigentes no ano de 2020 (SÃO PAULO (SP), 2021d).

Parcela similar foi destinada à *Operação e Manutenção dos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo* (CATE), 22%, ou R\$ 14,8 milhões. O CATE é voltado, assim como o POT, para a capacitação e aperfeiçoamento das habilidades dos trabalhadores; este, por sua vez, não tem foco em munícipes de baixa renda e é constituído também pelo fornecimento de outros serviços, como a formalização do Microempreendedor Individual (MEI), a emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e o auxílio na busca por vagas de emprego. Em ambos os casos, entretanto, observa-se que o valor empenhado para os Programas não foi pago em sua totalidade pelo município no ano de 2020. No caso do POT, foram pagos R\$ 7,9 milhões dos R\$15,3 milhões empenhados; no caso do CATE,

por sua vez, foram pagos R\$ 11,5 milhões dos R\$14,8 milhões empenhados (SÃO PAULO (SP), 2021a).

É importante pontuar também que os valores destinados à *Operação e Manutenção da Fundação Paulistana de Educação, Tecnologia e Cultura (FPETC)*¹⁹ e da *Agência São Paulo de Desenvolvimento (ADESAMPA)*²⁰, ambas entidades da Administração Municipal Indireta, constituem, juntos, um terço do valor empenhado pelo município para o crescimento econômico em 2020. Os programas conduzidos por estas, assim como aqueles coordenados pela Administração Direta, têm foco na ampla formação e capacitação de trabalhadores.

Para além dos programas e entidades receptoras das maiores parcelas dos valores empenhados para estímulo ao crescimento econômico no município de São Paulo, um programa menor, mas que se destaca em um contexto de aumento de desemprego de jovens, conforme os dados da seção anterior evidenciaram, é o *Programa Bolsa Trabalho*. Este contou com dois projetos vigentes em 2020, e tem como público alvo jovens entre 16 e 20 anos de idade em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cuja participação como beneficiários é vinculada à matrícula e frequência mínima de 85% para aqueles em idade escolar.

4.2. Medidas em resposta à pandemia

Em resposta à crise, a PMSP implementou uma série de políticas de estímulo econômico que, direta ou indiretamente, visam à preservação das empresas e dos empregos, e foram catalogadas nos sites da Controladoria Geral do Município e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SÃO PAULO (SP), 2021c). Foram selecionadas nove legislações²¹ relacionadas a contratos da prefeitura, subvenções a salários, estímulo ao empreendedorismo, benefícios tributários para empresas afetadas pela pandemia, regulação de crédito e estímulo a contratações, brevemente descritas no quadro 1.

A PMSP também consolidou, em 16 de setembro, ações classificadas como medidas de estímulo econômico, dentre editais, contratações, projetos, reabertura de CATes, ampliação de atendimento e acolhimento de empreendedores, treinamentos e inaugurações, disponíveis no site da Controladoria Geral do Município (SÃO PAULO (SP), 2021b) e adaptadas no quadro 2.

19 Composta por um Centro de Formação Cultural e uma Escola Técnica de Saúde

20 Concentra suas atividades em 11 programas voltados para Negócio e Empreendedorismo.

21 Todas as legislações podem ser encontradas em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>

Quadro 1: Principais legislações relacionadas a emprego, trabalho e renda no município de São Paulo

Legislação	Data	Principais medidas	Público-alvo
Lei Nº 13.335	27/03/2020	Flexibilização dos contratos e manutenção de salários dos prestadores de serviços da PMSP; subvenção salarial aos funcionários das empresas de transporte contratadas pela PMSP	Prestadores de serviços terceirizados da PMSP.
Resolução 146	01/04/2020	Compensação monetária a cooperados, catadores e catadoras.	Cooperados e catadores do Município.
Lei nº 17.341	18/05/2020	Estímulo à contratação de mulheres integrantes do projeto Tem Saída.	Mulheres do projeto Tem Saída
Resolução 150	15/07/2020	Compensação monetária a cooperados, catadores e catadoras.	Cooperados e catadores do Município.
Lei Nº17.403	17/07/2020	Benefícios fiscais variados	Pessoas Jurídicas
Decreto Nº 59.687	13/08/2020	Institui a Política Municipal de Apoio ao Empreendedorismo	Micro empresas de pequeno porte e cooperativas
Decreto Nº 59.755	14/09/2020	Institui o regime permanente de teletrabalho	Funcionários da administração direta, autarquias e fundações da PMSP.
Decreto Nº 59.796	28/09/2020	Regulamenta a aplicação dos recursos da Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020	Setor cultural
Lei Nº 17.504	11/11/2020	Dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial	Beneficiários do Programa Bolsa Família; ambulantes; comerciantes cadastrados no Sistema "Tô Legal".

Fonte: elaboração dos autores

Reunimos diversas medidas de estímulo econômico adotadas pela PMSP com o objetivo de preservar as empresas e gerar trabalho, emprego e renda. A capacidade de resposta do município é limitada se comparada às demais esferas governamentais, dadas as restrições de atuação no âmbito das políticas macroeconômicas. Assim, a quantidade de pessoas atingidas pelas políticas municipais de trabalho, emprego e renda se torna reduzida, em especial quando considerado o grande porte do município. Apesar disso, os empregos vinculados ao setor público, tais como os prestadores de serviços, terceirizados e funcionários do transporte público foram beneficiados com a manutenção de seus empregos e salários no período de pandemia. Os trabalhadores não vinculados ao setor público, por sua vez, puderam acessar serviços de intermediação, capacitação e treinamento contidos nos programas geridos pela Administração Direta e Indireta, que são de natureza focalizada e podem ter efeito socioeconômico importante para diversos grupos em situação de vulnerabilidade.

Quadro 2: medidas consolidadas de estímulo econômico no município de São Paulo

Programa	Objetivo	Detalhamento
Costurando pela vida	Edital selecionou microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedor individuais e cooperativas para a confecção de máscaras e equipamentos de proteção individual que serão distribuídas para a população em situação de vulnerabilidade social e servidores públicos que estão na linha de frente de atendimento	Investimento de até R\$ 7,5 milhões; Equipamentos distribuídos: 1.438.882
Cozinhando pela Vida	Contratação de organizações da sociedade civil para a produção de almoço e janta para a população em situação de vulnerabilidade.	Valor investido: R\$ 1,7 milhão; Número de refeições que serão produzidas: cerca de 3 mil refeições ao dia; Número de refeições já distribuídas para a população: 138 mil refeições
Reabertura de 23 Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo	Reabertura de 23 unidades do Cate – Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo	Atendimento geral: 224.499; Vagas de emprego: 13.485 (mar.-ago.); Atendimentos: 142.708; Seguro Desemprego: 72.934 (abril-ago.); Auxílio Emergencial: 8.505 (abril-jul.)
Aceleração de startups	10 projetos de startups receberam apoio da Prefeitura para criar soluções tecnológicas imediatamente aplicáveis no combate aos efeitos econômicos da pandemia do coronavírus.	Valor investido: R\$ 1 milhão - R\$ 100 mil para cada startup; Seleção: 69 projetos inscritos, 10 selecionados
Atendimento a Empreendedores	Oferece aos empreendedores da capital atendimento remoto para dúvidas e orientações sobre gestão de negócios durante o período de crise e oferta de linhas de crédito.	Número de atendimento: 147 mil empreendedores
Cartilha de formalização como MEI para imigrantes	Cartilha com o passo a passo para a formalização de imigrantes como MEI – Microempreendedor Individual, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania.	Idiomas disponíveis: francês, espanhol e inglês
Aceleração Vai Tec	Aceleração de 24 projetos com aporte financeiro de R\$ 34.200,00.	Valor investido: R\$ 1,2 milhão - R\$ 820.800,00 diretamente aos empreendedores e cerca de R\$ 400.000,00 na realização das atividades.
Aceleração Ligue os Pontos	Aceleração de negócios relacionados à agroecologia e ecoturismo das regiões de Capela do Socorro e Parelheiros.	Valor investido: R\$ 280 mil - R\$ 35 mil para cada projeto
Mapeamento Green Sampa	Fomento de negócios sustentáveis, tecnologias verdes e qualificação profissional.	Seleção: 70 iniciativas selecionadas para mentorias e apoio
EAD – Portal de ensino a distância	Portal do CATE fortalecido para oferecer capacitações, orientações, cursos: Gestão, empreendedorismo e trabalho; Economia Criativa; Saúde e bem-estar; Meio ambiente e sustentabilidade; Tecnologia; Gastronomia	Acessos: 689 mil acessos desde a inauguração; Inscrições: 19 mil inscrições em cursos; Certificados: 3,1 mil certificados emitidos

Fonte: CGM, adaptação dos autores

5. Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi apresentar os efeitos da crise da COVID-19 nas desigualdades pré-existentes no mercado de trabalho paulistano e as políticas públicas municipais de trabalho e emprego implementadas no período para lidar com as suas consequências.

O artigo mostrou que a taxa de desemprego subiu em todos os subgrupos selecionados de gênero, cor/raça, escolaridade e faixa etária. Chama a atenção que o desemprego de jovens alcançou 42,3% no 3º trimestre de 2020 e que a desocupação entre pardos e pretos ultrapassou 20% no mesmo período. Embora todos os grupos populacionais selecionados tenham deteriorado sua inserção no mercado de trabalho, a crise pandêmica não teve impacto homogêneo sobre estes contingentes. Por exemplo, em relação ao trabalho *home office*, isso foi uma realidade apenas para 2% dos trabalhadores com ensino fundamental incompleto, enquanto esta proporção alcançou 60% entre trabalhadores com ensino superior completo. É preciso destacar que esta proporção é significativamente menor entre pardos e pretos, relativamente aos brancos.

Considerando a posição na ocupação, os trabalhadores formais tiveram uma redução proporcional muito inferior aos trabalhadores informais, enquanto o setor público foi o único grupo com aumento no número de ocupados. O próprio mercado formal, conforme demonstra os dados do Novo CAGED, tem recuperação razoavelmente rápida conforme sugere o gráfico 4, ainda que de forma heterogênea.

A Prefeitura Municipal de São Paulo utilizou uma série de programas já existentes para combater os efeitos da crise pandêmica sobre o mercado de trabalho, em especial, o *Programa Operação Trabalho* e a *Operação e Manutenção dos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo*. Juntos, estes programas correspondem a cerca de 45%²² do orçamento empenhado em 2020 para o programa orçamentário de crescimento econômico e geração de postos de trabalho. Além destas, a PMSP implementou políticas de estímulo econômico, com foco em políticas ativas do mercado de trabalho, voltadas ao empreendedorismo. Conforme destacamos, a ação do poder público municipal se mostrou mais voltada para a preservação de empregos nas empresas prestadoras de serviço à prefeitura, em especial na área de transporte.

22 Excluindo os incentivos da Arena Corinthians

A ação da prefeitura nas políticas públicas de emprego, embora inclua uma série de importantes iniciativas, representa uma parcela pequena do orçamento (0,28%), bem como os programas apresentam uma baixa cobertura. Em um contexto de crise sanitária, bem como de enfraquecimento da pauta do emprego no governo federal, seria esperado um reforço importante nas políticas públicas municipais de emprego, trabalho e renda, o que não foi observado no caso paulistano.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1 de abril de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. (2020a). disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de junho de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. (2020b). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp173.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

DIEESE. **Emprego e políticas públicas de emprego no município de São Paulo:** Uma análise do primeiro semestre de 2018. São Paulo: DIEESE, 2018. Disponível em: <https://observatorios.dieese.org.br/ws2/producao-tecnica/arquivo/2/relatorio-analitico-do-primeiro-semester-de-2018>. Acesso em: 15.jan.2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Desempregados são os mais infectados pela Covid-19 na cidade de SP.** 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/10/desempregados-sao-os-mais-infectados-pela-covid-19-na-cidade-de-sp.shtml>. Acesso em 15 de janeiro de 2020

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: 10 de jan. 2020

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD

Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: 10 de jan. 2020

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid19 – PNAD

Covid19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <<https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>>. Acesso em: 10 de jan. 2020

MACHADO, D. ; HALLAK, J. . Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual. **Textos para Discussão (Niterói)**, v. 271, p. 1-30, 2011.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura Municipal. **Lei municipal Nº 13.178, de 17 de setembro de 2001.** Institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho do Município de São Paulo, e dá outras providências. 2001. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13178-de-17-de-setembro-de-2001>> Acesso em: 11 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Portal da Transparência. **Receitas.** 2020. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/receitas/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 13 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). **Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo.** (2021a) Disponível em: <<https://cate.prefeitura.sp.gov.br/o-cate/>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Controladoria Geral do Município. **Medidas de estímulo econômico - COVID-19.** (2021b) Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/medidas_economicas_e_de_protecao_covid19/index.php?p=302987>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. **Ações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho durante a pandemia do coronavírus.** São Paulo. (2021c) Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/menu/index.php?p=303040>> Acesso em: 5 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. **Programa Operação Trabalho.** (2021d). Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/>> Acesso em: 5 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal da Fazenda. **Execução orçamentária consolidada (2003-2020)**. São Paulo. (2021e) Disponível em: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>> Acesso em: 10 jan. 2021.

SEPRT/ME. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Novo CAGED**. 2020. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

SEPRT/ME. **Relação anual de informações sociais - RAIS**. 2020. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/rais>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

VALENTIN, Agnaldo; MACHADO, João Guilherme Rocha; MOUNTIAN, André Gal. Políticas Públicas em Contextos de Crise: Uma Análise Comparada da Formulação das Políticas Econômicas no Brasil em 2008 e 2020. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 4, p. 19-34, 2020.

ZYLBERSTAJN, Hélio; BALBINOTTO NETO, Giacomio. **As teorias de desemprego e as políticas públicas de emprego**. Est. Econ., São Paulo, v.29, n.1, p.129-149, jan./mar. 1999