



**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  
da Capital Leste**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

São Paulo, 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 da Capital Leste, objeto deste documento. A região da Capital Leste é composta por duas regiões do município de São Paulo, a saber: Leste e Norte.



**Figura 1: Divisão regional do projeto**

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

políticas públicas ligadas a sete temas principais:

- ▣ Desenvolvimento Local e Regional;
- ▣ Compras Governamentais e da Agricultura familiar;
- ▣ Agentes de Desenvolvimento;
- ▣ Desburocratização e Melhoria do Ambiente de Negócios;
- ▣ Inovação no Setor Público e Economia Criativa;
- ▣ Legislações de Desburocratização e Fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas; e
- ▣ Associativismo e Cooperativismo.

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

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

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

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

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

As fontes 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.

É importante ressaltar que a região é composta por uma parte do município de São Paulo, ou seja, está em nível territorial intramunicipal. Tal fato dificulta a coleta de informações específicas para a região. Assim, após esforço da equipe técnica para separação das informações, os dados apresentados sobre população (da seção 2.1) e sobre de vínculos

empregatícios formais (das seções 3.2, 3.3 e 3.4) correspondem aos dados segregados e específicos para a Capital Leste. Nos demais casos, as informações correspondem ao município 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 da **Capital Leste** soma 6.671.45 habitantes, o que representa cerca de 14,5% da população do Estado de São Paulo. Comparativamente às demais, essa a região é a mais populosa do Estado.

Quanto ao crescimento populacional, entre 2018 e 2019, a região teve um aumento na ordem de 0,5%, o que a qualifica entre os menores crescimentos na comparação com as demais regiões de articuladores.

Em relação a 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 52,9, o que indica pouco mais de 52 habitantes com mais de 65 anos para cada 100 jovens de até 15 anos. Neste patamar, a região alcança posição intermediária quando comparada com outras regiões do estado. Quanto a razão de sexo, o valor do indicador foi de 90,8 homens para cada 100 mulheres, o que é considerado um valor normal para o indicador, entretanto a região é a segunda com menor proporção de homens relativamente à mulheres.

A razão de dependência é de 43 pessoas economicamente dependente para cada 100 pessoas economicamente ativas. Este fato se relaciona com o perfil populacional jovem da região e mostra o potencial demográfico para aproveitamento de uma população em idade de trabalhar.

Em termos de fecundidade, a região da **Capital** ocupa a 9ª colocação no estado e sua taxa de fecundidade, em 2018, foi de 1,69 filho/mulher (0,75% maior em relação à média estadual). Em relação aos índices de mortalidade, a região da capital soma 77.062 óbitos (26,04% do total estadual). Com relação à taxa bruta de mortalidade (indicador que revela a proporção do número de óbitos por 1.000 habitantes), a região da Capital possui 6,4 óbitos/1.000 habitantes (3% menor que a média estadual). Estes resultados são indicativos de que a região apresenta características que podem

impulsionar a vulnerabilidade social e a mortalidade, 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). Observe-se que a **Cidade de São Paulo** apresenta número de alunos por professor em linha com o que acontece no restante do estado. No entanto cabe notar que no ensino fundamental a região apresenta um número de alunos por docente substancialmente maior que a média do estado, 19,3 ante 13,8. Nessa linha, com exceção para a Educação Infantil, em todas as etapas da Educação Básica existe concentração de mais de 70% 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 privada, pois 53% das 134.777 matrículas desta modalidade de ensino provém da rede privada. A região da **Capital** possui 59,6% dos matriculados em cursos superiores do Estado de São Paulo, ou 1.329.633 alunos, dos quais 181.226 estão matriculados em instituições públicas e 1.148.407 em instituições de ensino privadas. Vale ressaltar que a maioria das matrículas se dá na modalidade presencial

(68,21%, ou 907.008 matrículas). O que chama atenção é o fato de o ensino à distância ser bastante presente na região (31,79%, ou 422.625 matrículas), e também ser responsável por 71,74% dessa modalidade em todo o estado.

Uma das métricas mais utilizadas para avaliar a qualidade da educação no Brasil é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que tem como finalidade mensurar a qualidade da educação através de dois conceitos complementares: o fluxo escolar e as médias de desempenho em avaliações. A esse respeito, a **Capital** apresenta, para todas as etapas de ensino, médias do IDEB inferiores ao do estado como um todo. Ainda com relação ao IDEB, a Capital paulista apresenta deficiência nos anos finais do ensino fundamental, pois a cidade apresenta um déficit com relação à nota do IDEB. Em contrapartida, não apresenta média abaixo da meta para os anos iniciais do ensino fundamental.

Agora com relação à nota do IDEB mais recente (2019), temos que a **cidade de São Paulo** apresenta notas do IDEB inferior à média do estado tanto para os anos iniciais do ensino fundamental, quanto para os anos finais. No entanto para o ensino médio, a Capital apresenta uma nota igual àquela observada no restante do estado. Além disso, a Capital do estado continua apresentando nota abaixo da

meta para os anos finais do ensino fundamental, ainda que não apresente nota abaixo da média para as demais modalidades.

### 2.3 Características da área de saúde

A **Capital** responde por cerca de 14,7% (ou 12.276) do total de 86.020 de estabelecimentos de saúde disponíveis no Estado de São Paulo. Na comparação com o restante do estado, nota-se ênfase na rede ambulatorial de média complexidade, que representa mais da metade dos estabelecimentos de saúde na **Capital** (74,8%). Tal participação se mostra superior ao índice estadual (62,6%). Em contrapartida, a rede ambulatorial de atenção básica se encontra subrepresentada na cidade, em comparação com o estado (20% ante 33%). Por outro lado, existe uma superioridade nas participações dos estabelecimentos ambulatoriais de alta complexidade, média complexidade e de alta complexidade, ainda que a diferença seja mínima. Com relação aos leitos disponíveis na **Capital**, tanto leitos de internação quanto os de UTI, esta se situa em um patamar favorável, tendo uma quantidade de leitos maior que a média do estado, tanto para leitos do SUS quanto os leitos privados.

Em linha com o fato da a estrutura hospitalar e ambulatorial da região situarem-se entre as maiores do estado, a disponibilidade de respiradores e ventiladores pulmonares

demonstrou estar também acima da média estadual (58,5 ante 39,2 respiradores por 100.000 habitantes). Essa posição favorável pode representar alguma vantagem no enfrentamento da COVID-19.

As causas mais comuns de internação na **Capital** em 2019 foram: gravidez, parto e puerpério, doenças do aparelho circulatório, doenças do aparelho digestivo, e lesões, envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas, cujas internações corresponderam, respectivamente, a 19,2%, 10,8%, 10,6% e 10% do total de internações no período.

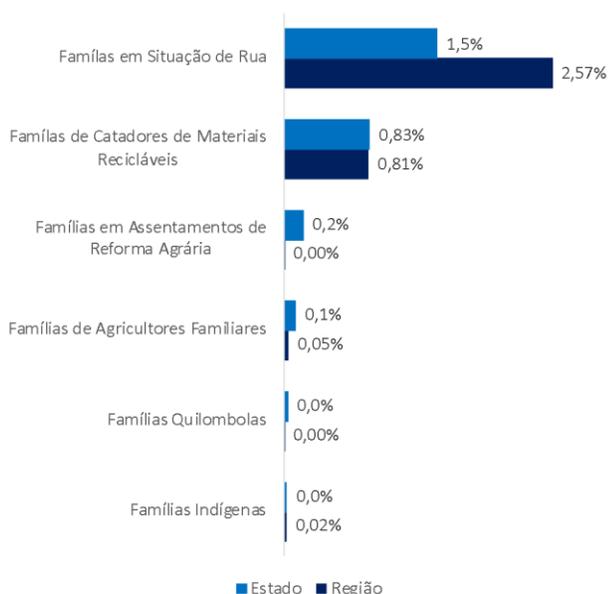
Assim como quanto ao perfil de internações, as doenças do aparelho circulatório e do aparelho respiratório também se localizam entre as principais causas de morte na região em 2019 ao responderem por 31% e 13,7%, respectivamente. Entre elas, no entanto, figuram os neoplasmas como o segundo grupo de causas com maior participação nas mortes da região (20,3%).

## 2.4 Características da Assistência Social

A **Capital** Paulista apresenta volume considerável de equipamentos de serviços públicos e proporcional à sua representação populacional. Embora a análise não explicitamente os efeitos da implementação das

políticas públicas por esses aparelhos, a cobertura das políticas de assistência social na região é coerente. A região da **Capital** conta com 55 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 30 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respondendo por cerca de 4,8% e 10,1%, respectivamente, do total de equipamentos disponíveis no Estado de São Paulo. A região conta ainda com 6 unidade do Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e 810 Centros DIA de Referência para Pessoa com Deficiência – aproximadamente 10% do total estadual. Ainda assim, a região apresenta 273 Unidades de Acolhimento

Entre as 1.324.537 (31,7% do total estadual) famílias cadastradas no Cadastro Único, a região possui um perfil diversificado (indígenas, quilombolas, agricultores familiares, de assentamentos de reforma agrária, de catadores de materiais recicláveis e em situação de rua). No entanto, a **Capital** possui uma concentração de participação basicamente nas categorias de famílias em situação de rua e família de catadores de materiais recicláveis. 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, a região da **Capital** possui mais cadastrados que a média das demais regiões. Desses cadastros, a situação de extrema pobreza também é maior que a do estado, representando 9,2% do total de sua população. Em resumo, comparativamente ao estado a região possui um maior percentual de pessoas de baixa renda cadastradas e maior percentual de pessoas em extrema pobreza.

Com relação à transferência de renda, o principal programa pelo qual cidadãos recebem auxílio financeiro é o Bolsa Família. A região da

**Capital** é a 7ª região com maior número de beneficiários com aproximadamente 10,5% de sua população recebendo o benefício com um benefício médio de R\$ 59,07. Outra modalidade de transferência de renda que ganhou espaço em tempos recentes, devido à pandemia do COVID-19, foi o auxílio emergencial. A região da **Capital** é a 8ª com maior número de beneficiários do programa, com 9,2% da sua população recebendo o auxílio emergencial (média estadual de 9%).

Como consequência histórica da infraestrutura social disponível para a população, a região apresenta, tanto para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) quanto para o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)<sup>2</sup>, níveis mais altos para as dimensões educacional, de Longevidade e de Renda quando comparada à média estadual e as demais regiões de articuladores. Quanto ao IDHM, a região da **Capital** é aquela que possui o maior índice frente todas as outras do estado. Quanto à classificação dos municípios por grupos de IPRS, a cidade de São Paulo é classificada como “Desigual”.

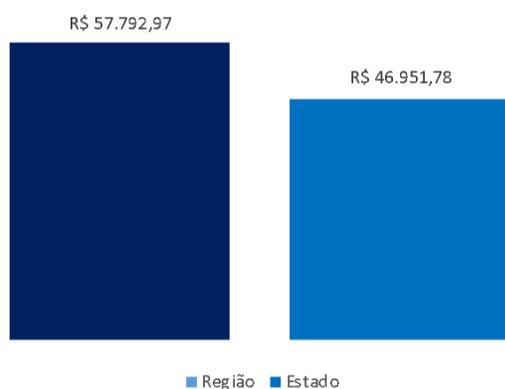
### 3. A dimensão econômica

<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> >

### 3.1 PIB regional

Na comparação do PIB da **Capital** a média estadual e as demais 28 regiões analisadas, evidencia-se a existência de uma disparidade. O PIB per capita da **cidade de São Paulo** é de 23,3% maior que o PIB médio do estado, de forma que se trata de uma região relativamente mais rica. A **Capital** figura na faixa superior do ranking regional, sendo a 4ª região 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 da Capital em comparação com a média estadual**

a região da **Capital** possui grande parte de sua economia relacionada às atividades de comércio e serviços (82,3%), tal participação é 22,7% superior àquela evidenciada pela média do conjunto do Estado de São Paulo (67,1%). Por outro lado, estão em situação de inferioridade ante a média paulista os setores

da indústria (-51,7%), da administração pública (-23,2%) e, especialmente, da agropecuária, cuja participação na composição do valor agregado ao PIB regional é de 0,01%. Esse é um fator potencialmente explicativo da disparidade região-estado em termos do PIB per capita total, uma vez que as atividades de serviço e comércio tendem a gerar mais riqueza para a cadeia produtiva envolvida.

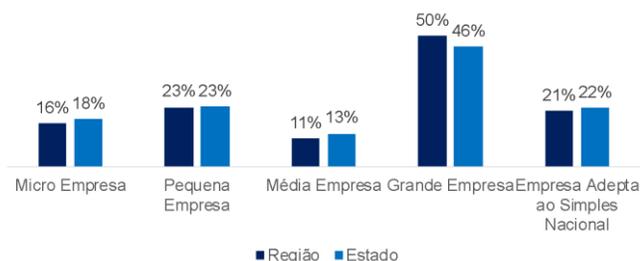


**Figura 4: Composição do PIB setorial na região da Capital em comparação com o restante do Estado**

### 3.2 Vínculos empregatícios e rendimentos

Na análise dos vínculos formais por porte de empresa é possível compreender que a **Capital Leste** apesar da distribuição do número total de empresas, em termos de porte, ser similar na região e no restante do estado, verifica-se maior importância de grandes empresas na geração de vínculos empregatícios na região (+9%). Esse resultado demonstra que as grandes empresas empregam mais pessoas, em média, na **Capital Leste**, do que no restante do Estado. A diferença é compensada nos níveis de

emprego das médias (-16%) e micro empresas (-10%), que, em média, empregam menos pessoas na região do que no conjunto do estado.



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

Por se tratar de uma região com maior prevalência do setor comercial e também por ser uma região inflacionada, em relação às demais no estado, o rendimento médio dos trabalhadores é superior àquele observado no restante do Estado, independentemente do porte da empresa. A **Capital Leste** é a região do estado com a melhor remuneração média dos seus trabalhadores.

### 3.3 Formalidade e informalidade dos vínculos empregatícios

Quanto à informalidade, apesar da ausência de informações detalhadas em nível municipal, é possível estimar que o número de pessoas atuando informalmente está em nível mais baixo, sendo a **Capital Leste** quando

comparado às demais regiões do Estado. Para cada 1000 habitantes entre 15 e 65 anos há 485,5 vínculos formais.

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 da **Capital** apresenta 100,4 MEI's registrados para cada 1.000 habitantes entre 15 e 65 anos e é a região com a maior proporção de MEI's por cada 1.000 habitantes, quando comparada as demais 27 regiões.

### 3.4 Atividades econômicas

A análise dos setores produtivos na **Capital Leste**, por meio do quociente locacional calculado com base no número de vínculos formais por atividade produtiva, é possível verificar que algumas atividades de destaque, como o comércio por atacado e varejo, que apesar de ter praticamente o mesmo patamar da média do estado, é responsável por 25,4% dos vínculos formais de trabalho. Importante notar que em linha com o que foi apresentado como setor fundamental para o PIB da região,



atividades que envolvem tecnologia sistemas de informação e atividades relacionadas a prestação de serviços técnicos, são destaques na **Capital Leste**. Por exemplo Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação representa 3,5% dos vínculos e está 79% acima da média estadual. Ainda nesse sentido, Outras atividades profissionais, científicas e técnicas, Intermediação financeira, seguros e previdência complementar, Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e sedes de empresas e Outras atividades administrativas e serviços complementares são responsáveis por 1,7%, 5,3%, 2,1% e 17,7% respectivamente, e estão acima da média do estado. Note que a mesma análise pode ser replicada para as PMEs.

Adicionalmente à análise dos vínculos formais por setor produtivo, foram analisados os setores de atuação dos MEIs, possibilitando uma visão mais completa da região. Quando os setores de atuação são divididos em três grupos (i) agropecuária, (ii) comércio e serviços e (iii) indústria, é possível observar o grande peso de comércio e serviços na distribuição de MEIs (83,4%), nas outras modalidades a região da **Capital** se encontra sub-representada.

Em relação ao setor agropecuário, um dos pontos focais do SEBRAE-SP, a região da **Capital** apresenta a baixa participação de 61,8% da agricultura familiar entre os

estabelecimentos agrícolas. Com relação ao associativismo, dentre os estabelecimentos agrícolas, cerca de 26% aderem a algum tipo de associação. Dentre os 145 estabelecimentos com vínculos associativos na região, a maior parte se insere na forma de entidades de classe (66% ou 96 propriedades), seguida pelas cooperativas (34,5%, ou 818 estabelecimentos) e pelos movimentos de produtores (25%, ou 36 estabelecimentos).

Quanto à assistência técnica, apenas 25,8% dos estabelecimentos agrícolas da região têm acesso a algum tipo de apoio às suas atividades. A partir dela pode-se observar que na comparação com o estado estão sobrerrepresentadas na região da Capital os seguintes prestadores de assistência técnica: Governo (+60,3%, ou 38% ante 23,7%), ONGs (+2.135%, ou 5,8% ante 0,3%) assim como outros provedores (+83,2%, ou 14,1% ante 7,7%). Por outro lado, destacam-se entre aqueles comparativamente sub-representados as empresas integradoras (-79,3%, ou 1,4% ante 6,8%) e os provedores próprios (-24,5%, ou 35,2% ante 46,6%).

### 3.5 Emprego e níveis de ocupação

Sobre a análise do nível de emprego no contexto pandêmico a situação é a seguinte: aumento da taxa de desocupação, estabilidade na taxa de participação na força de trabalho



(total de pessoas com 14 anos ou mais ocupadas ou desocupadas), redução no mês de julho de pessoas ocupadas afastadas do trabalho por conta do isolamento social, redução no mês de julho de pessoas ocupadas em trabalho remoto, aumento do percentual de pessoas não ocupadas e que não estão procurando trabalho por causa da pandemia, redução da Taxa de Informalidade e impactos negativos no nível do rendimento efetivo das pessoas ocupadas. Os dados entre os meses de janeiro e julho de 2020 revelam que houve fechamento de vagas formais na região, resultado observado em praticamente todo o estado. Considerando o período entre janeiro e julho, e o contexto de pandemia, a região apresentou saldo negativo de -126.419 empregos formais e ligeira recuperação no mês de julho.

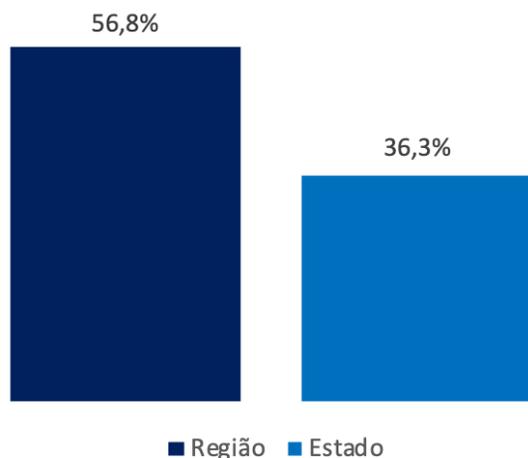
As médias e grandes empresas foram mais afetadas e em maior proporção que a média estadual, enquanto que, mesmo que em menor intensidade, as micro e pequenas empresas também foram fortemente afetadas pelo contexto pandêmico. A comparação regional mostra que a cidade de **São Paulo** apresentou direção negativa no saldo de empregos no período, sendo umas das mais afetadas. Grande parte do resultado pode ser explicado pela sua vocação econômica - comércio e serviços - serem os mais afetados pela

diminuição da circulação de pessoas durante a pandemia.

#### 4. Dimensão Institucional

##### 4.1 Gestão fiscal

A **cidade de São Paulo** possui um nível de receita per capita acima da média estadual, o que era esperado, uma vez que a região apresenta índices econômicos superiores à média do estado. A região da Capital teve uma receita per capita (R\$4.401,30) 12,5% maior do que a observada no estado (R\$ 3.910,65). Dado que a região da **Capital**, apresenta uma atividade econômica acima da média do estado, isso também se reflete no fato da região depender mais da receita própria do que das transferências do governo. Cerca de 32,4% das da região vêm de transferências, 61,3% menor que o participação no conjunto do Estado de São Paulo (52,3%). Isso coloca a região da **Capital** como a região menos dependente de transferências em termos de receita.



**Figura 6: Participação Da Receita Própria**

Com relação à origem das transferências, as estaduais são as mais relevantes regionalmente (57,4%), e se situa em patamar +17,5% ao observado no restante do estado (48,9%). A seguir, as transferências federais também se mostram representativas, porém em menor grau em relação ao estado – respondem por 18,6% do total e 40% menor em relação ao estado. Por fim, outras transferências públicas respondem por 23,7% do total, patamar 20% maior do que o estadual (19,8%).

Do ponto de vista das despesas, a região possui um valor de gastos *per capita* superior ao restante do estado. O perfil de gastos acompanha a distribuição estadual, estando os maiores gastos em saúde e educação. Além desses dois perfis de gastos, o que mais se destaca em termos de proporção da despesa é

a categoria “Outros. Em contrapartida a região da **Capital** possui um menor percentual de gasto com pessoal como proporção da receita corrente líquida que a totalidade do estado. Isso se reflete diretamente no fato do município de São Paulo estar em conformidade com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os indicadores de capacidade de pagamento (CAPAG) municipais mostram que a região possui apesar de estar em conformidade com a LRF, apresenta uma nota final do CAPAG “B”, o que indica que há possibilidade de melhora da gestão fiscal da **Capital**, sobretudo para os indicadores de endividamento e poupança corrente.

#### 4.2 Instrumentos de planejamento setorial

Existe enorme discrepância na sua implementação, pois a regra é que políticas cuja indução federativa ou exigência legal a torne mandatória tende a gerar maior implementação desses instrumentos. Esta é a situação de áreas como saúde (exigência do SUS), educação (exigência do Plano Nacional de Educação) e Assistência Social (exigência do SUAS). Por outro lado, políticas cujo planejamento é mais dependente da vontade política no âmbito da autonomia municipal tendem a ser bem menos planejadas, como ocorre em áreas como políticas para mulheres



e segurança alimentar. Em nível intermediário encontram-se setores como resíduos sólidos e habitação que possuem legislações federais mais recentes (caso do Plano Nacional de Resíduos Sólidos cuja prorrogação para sua implantação nas cidades foi estendida) ou cujos incentivos federais são menores (caso do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social). Nesse sentido a Capital paulista implementa planos setoriais em todos os temas abordados.

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

O nível de participação dos municípios em consórcios pode ser explicado por razões similares: áreas com esquemas mais propensos a colaboração federativa se destacam no associativismo territorial, como é o caso da saúde. Todavia, por esse mesmo raciocínio deve-se investigar porquê em resíduos sólidos o número de consórcios é bem mais reduzido (o Plano Nacional de Resíduos Sólidos determina que cidades que desejem receber transferências voluntárias da União devem estar consorciadas, o que pode gerar indução negativa, embora essa seja uma hipótese a ser mais bem investigada). Políticas cujas regras federativas são menos favoráveis a esse tipo de arranjo apresentam números menos alvissareiros, como ocorre com a educação. Nesse sentido, o **município de São**

**Paulo** não possui nenhum plano para consorciamento municipal.

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

Em relação à performance comparada da região em relação às demais 27 do restante do estado, os dados revelam que a Capital se encontra entre as mais bem classificadas na implementação da Lei Geral e na Presença do SEBRAE Aqui. No entanto quanto à Sala do Empreendedor e Via Rápida Empresa, a região não apresenta nenhum instrumento nesse sentido. 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 encontra-se avançada, e quanto a Rede Simples a região encontra-se em nível intermediário. No entanto, quanto à desburocratização e Agentes de Desenvolvimento, a região não respondeu ao questionário e portanto não é possível obter informação quanto à tais aspectos.

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

A pesquisa realizada com gestores públicos municipais sobre o tema de associativismo e



cooperativismo mostra um universo diversificado, mas ao mesmo tempo potencialmente rico de possibilidades de atuação para o SEBRAE-SP. A localização da área na estrutura administrativa municipal não é homogênea, pois secretarias ou diretorias são duas formas organizacionais usuais. Há uma predominância de homens brancos na gestão das unidades responsáveis, o que está em linha com outras pesquisas que mostram a baixa presença mulheres e da população negra em cargos de chefia na gestão pública brasileira e municipal. O perfil etário mais representativo, embora não majoritário, é o de 35 a 45 anos e administração é a principal área de formação acadêmica dos gestores. A grande maioria dos profissionais que respondem pelas políticas de inclusão produtiva não possuem empreendedores nas suas famílias.

Constata-se que 75% possuem serviço de inspeção municipal, mas há uma oportunidade para o SEBRAE-SP atuar para que os demais municípios atendam ao disposto na legislação nacional. Há presença significativa de cooperativas, associações e grupos informais de trabalhadores, como é usual nos setores de coleta e separação de resíduos sólidos e da pequena produção rural. Para o SEBRAE-SP, esses dados reforçam a importância de capacitar as prefeituras para seguir atuando e ampliando suas iniciativas para atender esses

públicos como alternativa de geração de emprego e renda. Por outro lado, indica que, dada a presença expressiva desses grupos, há espaço para que o SEBRAE-SP atue junto às prefeituras para desenvolver ações de formalização e de estruturação das organizações, por exemplo, por meio de sua inserção como MEIs ou trabalhadores autônomos.

Em relação às preferências das prefeituras quanto ao perfil dos grupos com os quais desenvolver iniciativa de coleta e separação de resíduos sólidos e apoio a produtores rurais, constata-se que grupos informais sem CNPJ, cooperativas e associações são igualmente relevantes. Assim, para o tipo de apoio que o SEBRAE-SP pode ofertar às cidades, a pesquisa mostra que considerar esses três perfis de entidades seria importante. Por fim, relativo a este tema, a implementação de feiras é uma alternativa amplamente utilizada nas cidades, ainda que possa ser avaliada a possibilidade de sua expansão, caso de 25% das localidades. Para tanto, deveria ser identificado o perfil desse município, sobretudo seu porte populacional e economia local, para avaliar-se oportunidade de incentivos nessa direção. Esta é mais uma área de atuação para o SEBRAE-SP na sua relação de apoio técnico às prefeituras.

#### **4.6 Compras governamentais**



Quanto aos resultados da pesquisa primária, o perfil de respondentes foi composto majoritariamente por diretores e secretários municipais, com perfil etário jovem e de alta escolaridade. Como resultado, 38,2% se autodeclarou empreendedor e 67,7% afirmou possuir um empreendedor na família, mostrando como esta característica está correlacionada com a gestão municipal. Quase a totalidade dos municípios (97,7%) usa do site da prefeitura para publicidade na gestão das compras e menos de 30% utilizam portais de pregão (públicos ou não). Cerca de um terço afirmou que utiliza controle manual para gestão dos contratos de compras públicas e 13,6% afirmaram que não possuem planejamento anual de compras. Esses últimos indicadores mostram que existe um espaço para modernização e melhoria das práticas de gestão nas compras públicas municipais.

Em 86,4% das cidades existe algum tipo de planejamento anual de compras, com uma grande parcela que também frequenta cursos de atualização e capacitação no Tribunal de Contas do Estado. Há um grande volume de programas de incentivo à agricultura familiar, enquanto o cadastro de empreendedores ainda é incipiente. Quanto à composição da merenda escolar, na maioria das cidades existem produtores familiares locais (85,4%). A maior parte da alimentação escolar é composta de

frutas (89,2%) e vegetais (89,9%), além da presença relevante de outros produtos regionais.

Analisando-se os dados secundários, é perceptível o espaço para evolução no processo de compras, em especial devido ao alto índice de compras realizadas por meio de dispensa de licitação. Quando observados os dados de compras de alimentos relacionados à educação é possível observar o alto índice de uso do pregão eletrônico, o que é positivo. Todavia, há baixa aderência à bolsa eletrônica de compras. Também é possível observar espaço para o aumento de convênios com a esfera federal para aquisição de alimentos, pois o índice regional para este tipo de compra é inferior à média estadual.

#### **4.7 Inclusão produtiva**

A pesquisa de inclusão produtiva mostrou um universo diversificado, cujo perfil gerencial é similar às demais áreas investigadas. A característica dominante das ações municipais: capacitação técnica e profissional, geração de trabalho, suporte para que produtos sejam escoados no mercado e acesso ao crédito. Esta realidade indica um roteiro de possibilidades para o SEBRAE-SP sobre como e quais temas podem ser orientadores de suas políticas de assessoria e capacitação dos gestores municipais.



Quanto aos temas dos cursos de capacitação ofertados predominam três frentes: confecção, beleza e padaria e confeitaria, sendo os dois primeiros no setor de serviços. O segundo bloco de atividades se concentra em informática e construção civil. O último grupo de iniciativas engloba gastronomia, assistência técnica e consertos. Apenas baseado nesses dados descritivos não é possível gerar-se inferências, contudo pode-se sugerir pistas para a atuação do SEBRAE-SP. A primeira diz respeito a saber se os cursos são organizados pelo lado da oferta (habilidades existentes nos governos locais) ou pelo lado da demanda (são temas requeridos pela população). Ademais, excluída construção civil, a ampla maioria das ações são voltadas para o setor de serviços.

Com relação às entidades que ofertam atividades de capacitação, a prefeitura é o órgão amplamente dominante, seguido do Sistema S como parceiro. Em terceiro lugar, o papel menos proeminente do governo estadual por meio da atuação do Centro Paula Souza. Os sindicatos vêm em quarto lugar e, por fim, a ação mais reduzida de ONGs.

Sobre o suporte financeiro para a realização das capacitações, bem como para apoiar a presença de alunos, os maiores provedores são as prefeituras e suas secretarias municipais responsáveis por essas políticas públicas. Sindicatos, ONGs, empresas e recursos

federais por meio do ACESSUAS são secundários nesse processo. Em termos mais específicos, lanches são as despesas mais custeadas do que o transporte para estimular a frequência de alunos nos cursos.

Particularmente sobre o ACESSUAS, a cooperação federativa, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), não é uma alternativa que esteja inserida na gestão da grande maioria dos municípios paulistas. A questão é saber se se trata de um problema dos incentivos do SUAS ou de um programa que não atende as necessidades dos municípios.

O número médio de alunos atendidos mostra que, 44% das cidades, na média, atendem de 11 a 30 pessoas por mês, isso representa uma parcela muito reduzida do público alvo potencial, apenas considerando um indicador bastante singelo. Por outro lado, 15% das cidades atendem, em média, mais de 100 pessoas. Esta é outra área que merece atenção do SEBRAE-SP para identificar as possibilidades de aportar apoio às prefeituras, visando a ampliar a quantidade de alunos atendidos.

Quanto às ações de inclusão produtiva, a região possui planos em quase todos os segmentos, tanto rural como para a geração de trabalho e renda.



Nas iniciativas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra, atividade amplamente desenvolvida na região da capital. Na área da inclusão produtiva rural, fomento a atividades produtivas (artesanato ou empreendimentos individuais ou coletivos urbanos) assumem destaque. O segundo grupo são ações de apoio técnico ou de incubação de negócios, embora esse último seja menos relevante por exigir maiores investimento e recursos técnicos. O terceiro grupo são ações de apoio logístico como doação de equipamentos.

No contexto das ações de crédito e microcrédito, a região não apresenta informação. Portanto não é possível nenhuma análise nesse sentido.

Em resumo, as ações de inclusão produtiva, seja considerando a opinião média dos municípios paulistas, seja baseado em dados secundários da região da Capital, mostram que se trata de uma política pública amplamente utilizada, ainda que existam diferenças entre as ações.

## 5. Considerações finais

Considerando a análise realizada, vê que o leque de oportunidades para a melhora no ambiente econômico, social e institucional

**cidade de São Paulo** e especificamente na **Capital Leste** 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-se que a região representa a de maior em termos populacionais entre todas as regiões de articuladores.
2. População com um nível de envelhecimento próximo da média estadual, o que afeta a disponibilidade da PEA, influencia a dinâmica econômica e o perfil do gasto público regional em áreas como saúde e assistência social.
3. Vulnerabilidade social comparativamente maior em termos de população vivendo em extrema pobreza apesar de apresentar IDHM superior à média estadual. Exemplificando, o PIB per capita é superior à média estadual.
4. Educação básica majoritariamente pública, mas com espaço para melhor aproveitar os recursos humanos de docentes que possuem menos alunos similares à média estadual. Um tema que merece destaque é a educação técnica, visando a avaliar sua

adequação às vocações econômicas regionais.

5. Qualidade do ensino é um tema relevante, considerando as notas do IDEB equivalentes à média estadual no ensino fundamental, porém levemente piores no ensino médio.
6. Estrutura ambulatorial superior às demais regiões do estado, com destaque para a rede ambulatorial de atenção básica. Entretanto, a região se mostra mais bem equipada na disponibilidade de respiradores, leitos de internação hospitalar e em UTI, o que evidencia uma estrutura importante no enfrentamento da atual pandemia de coronavírus. Diante do perfil mais envelhecido da população, a saúde pública parece ser uma área com desafios maiores, ainda mais considerando que será a demanda deve crescer no cenário pós-pandemia. O consorciamento se destaca como resposta essencial que poder ser construída ou aprofundada no enfrentamento dessa questão, sobretudo dada a inexistente participação da cidade nesse tipo de arranjo de cooperação territorial.
7. Assistência social se encontra proporcionalmente posicionada inferior à média estadual no quesito oferta de

equipamentos públicos. A partir da análise da extrema pobreza na região, tem-se que a vulnerabilidade social é mais alta que a média estadual. Quanto à penetração do programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial quando os percentuais de beneficiários da região, mostram que, na comparação com as demais áreas do Estado de São Paulo, que os percentuais não são baixos. Assim, políticas de inclusão produtiva podem ser importantes na região.

8. A realidade econômica regional indica que políticas com foco redistributivo podem ser 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 e elevar os patamares de desenvolvimento humano.
9. Economia regional com pouca representação da agropecuária e menor presença da indústria ante o restante do estado. O setor de comércio e serviços é o responsável por maior parcela do PIB regional. A administração pública é menos importante para a economia que a média do estado, o que indica

caminhos para orientar os benefícios de planos territoriais de desenvolvimento para potencializar e diversificar esses setores. Essa pode ser uma rota para fortalecer o desenvolvimento regional.

10. No campo da economia criativa, ainda que a região seja caracterizada pela presença dos setores de comércio e serviços, deveriam ser analisadas as possibilidades de conectar a modernização econômica às vocações regionais dominantes.
11. Quantidade de MEIs maior que a média estadual nos setores de serviços e comércio, mas proporcionalmente menor em agropecuário e industrial. Ações visando a qualificar a gestão dessas empresas e de capacitação de mão-de-obra podem ser particularmente importantes, sobretudo considerando os números médios de capacitados captados pela pesquisa primária que indicam existir amplo espaço para incremento da oferta de cursos e atividades de educação profissional.
12. Informalidade é a segunda menor das 28 regiões analisadas, porém ainda com potencial de redução através da expansão dos MEIs tanto na atuação do SEBRAE-SP como das prefeituras.
13. Região comparativamente caracterizada por um associativismo

menor que a média estadual entre produtores rurais (2ª maior taxa do estado). Com os patamares existentes de associativismo existe um caminho aberto para incentivar esse tipo de cooperação entre agentes econômicos seja pelo SEBRAE-SP seja pelos governos locais. De forma mais específica, sobretudo as associações de produtores parecem mostrar maior potencial para o apoio técnico.

14. Sistema S com uma atuação de assistência técnica relevante, mas que mostra um espaço de crescimento dessas atividades junto às empresas, sobretudo considerando a dimensão da capital. O papel do Agente de Desenvolvimento assume relevância nesse contexto como elo com o SEBRAE-SP, ao menos para diagnosticar demandas de apoio técnico.
15. Pandemia afetou o nível de emprego, sobretudo das MPEs e a região se viu afetada em níveis similares ao restante do Estado de São Paulo. Isso é possivelmente explicado pela prevalência regional com maior atuação do setor de comércio e serviços, que foram as mais afetadas pela situação sanitária. Esta pode ser uma questão

importante para orientar as políticas de suporte municipal e do SEBRAE-SP.

16. Gestão fiscal menos dependente de transferências intergovernamentais e com volumes maiores advindos do governo estadual, ao contrário do restante do Estado de São Paulo, mais dependente das receitas de transferências. Percentual de receitas próprias muito acima média do estado. Ainda assim, identificar possibilidades de modernizar a gestão fiscal é uma área com grande potencial de inovação no setor público municipal.

17. Mesmo que a gestão das despesas com pessoal mostre que a Capital gaste 15,5% menos do que a média estadual, segue sendo um tema importante. Modernizar as práticas de gestão de recursos humanos é uma oportunidade de inovação na gestão pública municipal, bem como pode ser incentivada pelo intercâmbio de experiências regionais em arranjos consorciados ou outras formas de aprendizado gerencial.

18. Planejamento de políticas mostra uma menor heterogeneidade que a média estadual, sobretudo quanto às áreas em que há indução ou legislação federal. Mesmo nas áreas que dependem da iniciativa local os números são maiores

que a média estadual (por exemplo: segurança alimentar e políticas para mulheres). Nesse campo existe um amplo espaço de inovação na gestão pública municipal que pode ser realizado por capacitações e assessorias ofertadas pelo SEBRAE-SP.

19. Na mesma linha segue a importância da inovação na gestão pública municipal, visando a incentivar a melhoria do ambiente de negócio, sobretudo a Rede Simples e fortalecimento das MPEs). A análise realizada mostra que essas políticas públicas possuem um espaço muito significativo para serem expandidas. Nas demais políticas os indicadores são mais bem posicionados, embora faltem dados sobre desburocratização e Agentes de Desenvolvimento.

20. Mesmo que a Capital possua uma gestão pública municipal mais bem organizada que a média estadual, o tema da inovação surge como um campo profícuo de oportunidades (planejamento municipal, informatização da gestão fiscal e de compras, qualificar a gestão de pessoal, incentivo aos consórcios, dentre outras possibilidades) que podem reforçar uma atuação mais sistemática do SEBRAE-

SP). Estas são áreas com grande potencial de inovação no setor público municipal.

21. O consorciamento intermunicipal obedece a uma lógica similar e igualmente é influenciado pela legislação federal. Diante dos números que mostram políticas públicas com menos ênfase no associativismo, o SEBRAE-SP pode ofertar apoio técnico para a instalação de consórcios. A ausência da cidade de São Paulo no tocante à participação em consórcios em todas políticas analisadas é muito significativo e deve servir de referência para a atuação do SEBRAE=SP.
22. Políticas de diversidade de gênero, idade e de raça são questões importantes de serem consideradas, pois a pesquisa primária mostra que homens brancos na faixa de 35 a 45 predominam na gestão das políticas de inclusão produtiva, compras governamentais e associativismo e cooperativismo. Incentivo ao cooperativismo de setores informais figura como um campo de enormes possibilidades em face do levantamento realizado pela pesquisa primária. O papel dos Agentes de Desenvolvimento assume relevância nesse contexto.