

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ  
MESTRADO ACADÊMICO EM PLANEJAMENTO E  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**Odilson Gomes Braz Junior**

**MODERNIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA COMO  
FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: estudo em  
São José dos Campos – SP**

**Taubaté – SP  
2023**

**Sistema Integrado de Bibliotecas -SIBi  
Universidade de Taubaté - UNITAU**

B827m      Braz Junior, Odilson Gomes  
Modernização na gestão pública como ferramenta de desenvolvimento local: estudo em São José dos Campos – SP / Odilson Gomes Braz Junior -- Taubaté : 2023.  
82 f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Taubaté, Departamento de Gestão e Negócios, 2024.  
Orientação: Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira,  
Coorientação: Adriana Leônidas de Oliveira - Departamento de Gestão e Negócios.

1. Planejamento regional. 2. Gestão pública. 3. Modernização. I. Oliveira, Adriana Leônidas de. II. Título.

CDD – 338.9

**ODILSON GOMES BRAZ JUNIOR**

**MODERNIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA COMO  
FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: estudo em  
São José dos Campos – SP**

Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional

Orientador: Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira

Coorientadora: Profa. Dra. Adriana Leônidas de Oliveira

**Taubaté – SP  
2023**

**Odilson Gomes Braz Junior**

**Modernização na Gestão Pública como Ferramenta de Desenvolvimento Local:  
estudo em São José dos Campos - SP**

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-graduação em Administração do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional

**Data:** \_\_\_\_\_

**Resultado:** \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Edson Aparecida A. Querido Oliveira- Orientador Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Adriana Leônidas de Oliveira - Coorientadora Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Quesia Postigo Kamimura Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Carlos Cezar Mascarenhas FATEC de São Sebastião

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Glauco Henrique Marini Prefeitura Municipal de Caçapava

Assinatura \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Márcia Regina de Oliveira Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Dedico esse trabalho à minha esposa Renata Eva Bohn Tavares Braz, aos meus filhos Larissa Prado Braz, Odilson Gomes Braz Neto e Bianca Prado Braz, que me apoiaram constante e incondicionalmente, desde o início e ao meu irmão Danilo Braz, por estar sempre presente.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Prefeitura Municipal de São José dos Campos – SP e a Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) pelas informações fornecidas.

E especialmente ao Exmo. Vice-governador do Estado de São Paulo, Sr. Felício Ramuth e ao Exmo. Prefeito de São José dos Campos, Sr. Anderson Farias Ferreira pela oportunidade de vivenciar e retratar as iniciativas de modernização no desenvolvimento de São José dos Campos.

Agradeço também aos meus orientadores, Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira e Profa. Dra. Adriana Leônidas Oliveira pelo apoio e ensinamentos.

## RESUMO

A evolução da sociedade incrementou o processo de urbanização, as cidades passam a conter parcela cada vez maior da população, aumentando a demanda por serviços públicos. Desta forma, a gestão dos recursos públicos escassos vem para o centro do debate sobre desenvolvimento. As soluções aos inúmeros desafios que se apresentam aos gestores públicos e privados são, de maneira geral, associadas ao incremento de investimento de recursos financeiros e humanos. A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar os impactos da modernização da gestão pública como ferramentas de desenvolvimento no município de São José dos Campos - SP. Especificamente busca-se aprofundar a discussão sobre a modernização da gestão pública e seus impactos no desenvolvimento local, sendo esse um fenômeno multidimensional, heterogêneo e assíncrono. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e de estudo de dois casos, realizada por meio de análise documental. São analisados dois processos de modernização de gestão pública implementadas na cidade estudada: Plano de Desligamento Voluntário (PDV) implementado na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) e a aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança, através da contratação de sistema como serviço – *Software As A Service (SaaS)*. Resultados revelam que a implementação desses processos de modernização se mostra vantajosa ao atingir seus objetivos principais: melhoria no serviço público, especificamente social e de segurança e maior eficiência na aplicação de recursos. Ambos os processos de modernização apresentaram resultados de curto prazo e, pela profundidade das mudanças obtidas, vislumbra-se que seus efeitos sejam de longo prazo.

**Palavras-chave:** Planejamento. Desenvolvimento Regional. Desenvolvimento Local. Gestão Pública. Modernização. Serviço Público.

## **ABSTRACT**

The evolution of society has increased the urbanization process, cities are now containing an ever-increasing portion of the population, increasing the demand for public services. In this way, the management of scarce public resources comes to the center of the debate on development. The solutions to the countless challenges faced by public and private managers are, in general, associated with increased investment in financial and human resources. This research has the general objective of analyzing the impacts of the modernization of public management as development tools in the municipality of São José dos Campos - SP. Specifically, it seeks to deepen the discussion on the modernization of public management and its impacts on local development, which is a multidimensional, heterogeneous, and asynchronous phenomenon. This is a qualitative, exploratory research and a study of two cases, conducted through document analysis. Two public management modernization processes implemented in the studied city are analyzed: the Voluntary Dismissal Plan (PDV) implemented at the Hélio Augusto de Souza Foundation (FUNDHAS) and the application of Security Monitoring technology, through the contracting of a system as a service - Software as a Service (SaaS). Results reveal that the implementation of these modernization processes proves to be advantageous in achieving its main objectives: improvement in public service, specifically social and security, and greater efficiency in the application of resources. Both modernization processes presented short-term results and, due to the depth of the changes obtained, their effects are long-term.

**Keywords:** Planning. Regional Development. Local Development. Public Management. Modernization. Public Service.

## LISTA DE FIGURAS

Figura I – Mapa de São José dos Campos .....	35
Figura II – Organograma do Trabalho.....	34
Figura III – Sala Google .....	59
Figura IV – Centro de Operações Integradas 2017 .....	64
Figura V – Centro de Segurança e Inteligência.....	72
Figura VI - Câmera de Segurança.....	73
Figura VII – Distribuição das Câmeras.....	74

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Avaliação de aderência de indicadores .....	29
Quadro 2 – Comparativo de opções de benefícios .....	56

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Distribuição das unidades da Fundhas por IDHM .....	48
Tabela 2 – Comparativo anual de atendimentos da Fundhas .....	60
Tabela 3 – Distribuição de câmeras por região .....	73

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução PIB per capita de São José dos Campos.....	35
Gráfico 2 – Evolução IDH comparado SJC/SP/BR.....	36
Gráfico 3 - Receitas Fundhas.....	52
Gráfico 4 – Receita total x folha.....	53
Gráfico 5 – Simulação da folha .....	57
Gráfico 6 - Percentual folha/receita.....	58
Gráfico 7 – Evolução das Ocorrências Policiais.....	65
Gráfico 8 – Ocorrências Policiais Após SaaS.....	75

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1. PROBLEMA.....	14
1.2 OBJETIVOS .....	15
1.2.1 <b>Objetivo Geral</b> .....	15
1.2.2 <b>Objetivos Específicos</b> .....	15
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	15
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	16
1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	18
2.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL UM CONCEITO AMPLO.....	18
2.2 GESTÃO PÚBLICA E MODERNIZAÇÃO.....	22
2.3 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO.....	25
<b>3 MÉTODO</b> .....	29
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	29
3.2 ÁREA DE REALIZAÇÃO.....	30
3.3 FONTES DOCUMENTAIS .....	31
3.4 PROCEDIMENTO PARA COLETA DE DADOS.....	32
3.5 PROCEDIMENTO PARA ANÁLISE DE DADOS.....	33
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	35
4.1 PLANO DE DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO DA FUNDHAS.....	39
4.2 MONITORAMENTO DE SEGURANÇA.....	63
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	76
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	80

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Social e Democrático, adotado com maior ênfase no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, conferiu a seus cidadãos, em seu artigo 6º, direitos sociais a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Os direitos sociais são deveres do Estado com seus cidadãos e implicam em estruturas de gestão cada vez mais complexas. Os gastos e investimentos em serviço público no Brasil representam cerca de 40% do Produto Interno Bruto (PEREIRA, 2011).

O aparelho administrativo estatal tornou-se o maior agente econômico da economia brasileira, sendo que seus gastos com pessoal, material de consumo, investimento em infraestrutura, promoção de políticas sociais, dentre outros aspectos necessários para cumprir o disposto no art. 6º da Constituição, elevam ao centro das discussões a política fiscal do Estado, bem como sua a discussão de sua eficiência (PEREIRA, 2011).

A administração pública no Brasil e, de maneira geral, no mundo como um todo tende a ser tradicionalista. Ou seja, busca completar os investimentos e gastos mínimos exigidos pela legislação na aplicação de recursos, relegando a eficiência a um segundo plano.

A própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 212, que determina que parcelas das receitas dos entes federativos sejam aplicadas, obrigatoriamente, em educação - 18% para União e 25% para estados e municípios.

A garantia de obrigatoriedade de gastos investimento mínimos não traz necessariamente garantia de resultados proporcionais em termos de serviços prestados e, menos ainda, no que se refere à sua qualidade.

De acordo com a Receita Federal, a arrecadação cresceu, no período entre os exercícios de 2008 a 2020, de R\$ 685 bilhões para R\$ 1,5 trilhões (em valores nominais), representando um aumento de 124% no período (RECEITA FEDERAL, 2021).

Para o mesmo período analisado das receitas federais, o IBGE (2021) destaca que houve decréscimo no número de estabelecimentos de ensino fundamental no

Brasil, saindo de 156.867 estabelecimentos em 2008 para 124.840 em 2020, representando uma redução de 25,65% no período.

Adicionalmente, o mesmo IBGE destaca que a evolução da erradicação do analfabetismo caminha a passos lentos, evoluindo de 7,2% em 2016 para 6,6% em 2019. Dessa forma, o aumento observado na arrecadação de impostos federais e, conseqüentemente, o investimento em educação. Mesmo com aumento na arrecadação e, conseqüentemente, aumento proporcional nos gastos e investimentos em educação, os indicadores de erradicação do analfabetismo involuíram no país.

Com esses dados infere-se que aumento em investimento e gastos financeiros podem não significar, necessariamente, garantia de desenvolvimento. Se a quantidade de recursos investidos não se reflete em desenvolvimento, é importante que adicionalmente o foco esteja na qualidade e eficiência da gestão pública. Aqui destaca-se que a qualidade está relacionada a forma como são conduzidos os investimentos, sua eficiência.

A modernização da gestão pública por meio da aplicação de novos produtos ou serviços, como o Monitoramento de Segurança feito por as câmeras, ou iniciativas processuais e de modelo de negócio, como o Plano de Desligamento Voluntário de uma das fundações municipais, têm demonstrado obter ganhos de qualidade e eficiência.

Adicionalmente causam efeitos transversais, com impactos inclusive em exercícios posteriores a sua implementação. Por efeitos transversais compreendem-se os efeitos indiretos, e em outras áreas distintas da área da aplicação direta dos efeitos gerados pela iniciativa de modernização analisada.

Ao se almejar ganho de produtividade na aplicação de um novo modelo de negócio, obtém-se economia de recursos que, aplicados em outros serviços públicos, ampliam o potencial de prestação de serviços e desenvolvimento de maneira transversal.

Como elemento disruptivo do paradigma de aumento de gastos, a modernização da gestão será analisada como fenômeno que transforma o todo social.

Aumento nos gastos governamentais tem o potencial de gerar crescimento econômico, mas não define o desenvolvimento em sua totalidade (SCHUMPETER, 1997).

## 1.1 PROBLEMA

Na gestão pública, investimentos de recursos financeiros e humanos são comumente apresentados como solução para os desafios de desenvolvimento, associando diretamente ao crescimento econômico. Em cenário de recursos escassos tem-se como alternativa a busca por modernização da gestão pública, por meio de iniciativas que envolvam novos serviços e novas abordagens de gestão.

Para a análise da implantação de iniciativas de modernização da gestão pública em São José dos Campos é primordial que se busque responder: Como a aplicação das duas ferramentas de gestão, Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza e a aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança, impactaram a modernização da gestão pública e o desenvolvimento do município?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Sob a ótica do desenvolvimento multidimensional, heterogêneo e assíncrono, analisar as consequências da aplicação de iniciativas de modernização da gestão pública do município de São José dos Campos – SP com o estudo de dois casos.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Com foco principal na aplicação de iniciativas de modernização da gestão pública:

- Analisar as consequências da aplicação do Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) para desenvolvimento local;
- Analisar as consequências da aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança para o desenvolvimento local.

## 1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A modernização da gestão pública tem o potencial de promover o desenvolvimento local e regional de forma mais ampla do que o crescimento

econômico, contemplando seus aspectos multidimensional, heterogêneo e assíncrono (PEREIRA, 2011).

É multidimensional por não se limitar ao crescimento econômico, mas sim considerar aspectos socioculturais e a evolução da satisfação da população na qualidade de vida, o que o acúmulo de riqueza por si só não é capaz de promover (VIEIRA, 2009).

O desenvolvimento é um processo heterogêneo, uma vez que suas dimensões não evoluem ao mesmo tempo. Crescimento econômico traz mudanças sociais que, por sua vez transformam as outras dimensões do desenvolvimento, em processo dialético que se retroalimenta (FREEMAN; SOETE, 2008).

As dimensões do desenvolvimento não ocorrem todas ao mesmo tempo. Nesse sentido o desenvolvimento é assíncrono. Diferenças culturais e de valores de cada sociedade ou centralidade, são fatores da assincronia do desenvolvimento (DALABRIDA, 2020).

Este trabalho delimita-se a duas iniciativas de modernização de gestão pública, seus efeitos e impactos do desenvolvimento multidimensional, heterogêneo e assíncrono da Cidade de São José dos Campos, estado de São Paulo, no período entre 2017 e 2022.

O município faz parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e, de acordo com o Censo IBGE de 2022, conta com 697.428 habitantes, dos quais 97,67% são moradores da área urbana sendo, do total, composto por 51% feminino e 49% masculino. Para 2022, o orçamento municipal foi estipulado pela Lei De Diretrizes Orçamentárias (Lei 10.347/2021) em R\$ 3.311.000.000,00.

A Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT) certificou a cidade de São José dos Campos como a primeira cidade inteligente do Brasil, através de processo que contém a análise de 252 indicadores de qualidade de vida e sustentabilidade na implantação de programas, projetos e serviços públicos. Vale destacar que o município é também o mais populoso e com a maior arrecadação do Vale do Paraíba.

Considerando essas características de São José dos Campos, o estudo de iniciativas modernizadoras de gestão no município se mostra relevante para a promoção do desenvolvimento regional e local.

O período analisado, de 2017 a 2022, compreende os exercícios fiscais de planejamento e aplicação do Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação

Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) e aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança.

#### 1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Característica presente no desenvolvimento dos países, o adensamento urbano mostrou-se bastante intenso no Brasil, especialmente na segunda metade do século XX. A região Sudeste conta com 93% de população urbana (IBGE, 2010).

O município de São José dos Campos conta com uma concentração de população urbana ainda maior: 97,67% (IBGE, 2010), mais do que dobrando desde 1940, quando sua população urbana era 40% do total.

Se o adensamento urbano é uma característica do desenvolvimento, junto com ele vêm os desafios que o poder público deverá enfrentar para atender o rápido crescimento urbano. A alocação de recursos escassos deverá seguir o ordenamento legal e ainda contemplar as crescentes necessidades de uma população em adensamento (PEREIRA, 2011).

A citada escassez de recursos, somada à crescente necessidade de serviços públicos faz com que iniciativas de modernização de gestão pública sejam alternativas para a consecução dos objetivos de serviços públicos.

Ao proporcionarem maior eficiência nas ações do serviço público, as iniciativas de modernização da gestão pública tendem a economizar recursos, liberando-os para outras iniciativas e necessidades também de interesse do serviço público, caracterizando então os efeitos transversais.

Assim, recursos humanos e financeiros podem ser realocados para outras áreas, aumentando o alcance dos serviços públicos. O efeito multiplicador da modernização da gestão pode ser observado através do aumento do número de munícipes atendidos ou no atendimento de demandas até então não contempladas, ampliando a qualidade de vida dos munícipes e, por conseguinte, aumentando o desenvolvimento local.

## 1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente trabalho apresenta primeiramente a definição do problema a ser pesquisado, seus objetivos gerais e específicos, a delimitação e a definição da relevância do presente estudo.

Na segunda seção é feita a revisão da literatura do referencial teórico que conceitua as premissas estudadas.

Na terceira seção é descrito o método de pesquisa utilizado, o tipo de pesquisa realizado, a área de abrangência, instrumentos utilizados, procedimento de coleta de dados e informações, bem como um plano para sua análise.

Na quarta seção são apresentados e discutidos os resultados encontrados com a pesquisa e possíveis encaminhamentos para maiores estudos.

A quinta seção traz as considerações finais do trabalho.

Finalizando esse trabalho, tem-se a referência bibliográfica utilizada como base teórica para fundamentação da presente pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A teoria que embasa o presente trabalho discute o desenvolvimento e como iniciativas de modernização de gestão podem ser ferramentas impulsionadoras do desenvolvimento local.

A revisão da literatura apresenta-se subdividida em três subseções. A primeira, o Desenvolvimento regional e local, um conceito amplo, discute o desenvolvimento como fenômeno amplo e de várias dimensões.

A segunda subseção, Gestão pública e modernização discute a importância da modernização na gestão pública. A terceira subseção, Indicadores de desenvolvimento, discute teoricamente indicadores de desenvolvimento que são usados em ciências sociais para parametrizar e medir o status de desenvolvimento.

### 2.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL - UM CONCEITO AMPLO

Ao destacar e analisar o cenário de algumas economias desde a Revolução Industrial até o final do século XX, Freeman e Soete (2008) expõem as características das externalidades econômicas que propiciaram a Revolução Industrial na Inglaterra, e as compara com as externalidades que, posteriormente, permitiram que os Estados Unidos também passassem a ser líderes no processo de inovação e acabaram por ultrapassar a própria Inglaterra (FREEMAN; SOET, 2008).

Em seu estudo da importância da inovação no transcurso da história, bem como seus efeitos na formação econômica dos países e de blocos de países. Freeman e Soete (2008) analisam novas e antigas teorias de desenvolvimento que possibilitam uma abordagem conceitual que embasa em termos teóricos as análises qualitativas e quantitativas da relação entre inovação e desenvolvimento econômico (FREEMAN; SOET, 2008).

O Crescimento econômico é um conceito quantitativo que apenas aborda a variação da renda de determinada economia, sem refletir nenhum outro aspecto que indique como essa renda é aplicada ou dividida, nem tampouco seu efeito na qualidade de vida das pessoas – um crescimento meramente material. Já o desenvolvimento econômico reflete não só o nível da atividade econômica, mas também – e principalmente – os efeitos que a atividade econômica tem na vida da população (AYRES, 1996).

Alguns aspectos evidenciam o nível de desenvolvimento de uma sociedade, tais como: saúde, educação, habitação, relação de tempo dedicado a trabalho e lazer, conforto material, bem como custo de comunicação e transporte (AYRES, 1996).

Melhores dietas, lares adequados, saneamento básico, medicamentos mais eficazes possibilitam que se seja mais saudável hoje do que no passado indicam desenvolvimento na qualidade de vida (AYRES, 1996).

Menores taxas de analfabetismo, maior número de pessoas com grau superior, acesso mais barato a literatura, internet, telefonia e TV, maior conhecimento técnico, melhor qualidade de veículos, equipamentos domésticos e vestuário e melhor relação entre tempo de trabalho e tempo de lazer, são fatores que evidenciam desenvolvimento sociocultural (AYRES, 1996).

Três são os pilares do crescimento econômico: acumulação de capital, crescimento populacional e progresso tecnológico. Robert Solow tratou o progresso tecnológico como sendo uma variável exógena ao modelo econômico, guiada apenas pelo tempo, definindo o crescimento como o aumento do PIB relativizado com o número de horas/homem por unidade (BAYARÇELIK; TASEL, 2012).

Já para Romer, o crescimento seria guiado pelo progresso técnico que advém de decisões intencionais de investimentos tomadas pelos agentes econômicos no intuito de maximizarem seu lucro (BAYARÇELIK; TASEL, 2012).

Em sua teoria do equilíbrio geral, Walras (1874) analisa a economia em determinado ponto de equilíbrio e explica que para a economia transitar de um ponto de equilíbrio a outro, o faz através de mudanças infinitesimais. Para Schumpeter, as mudanças na economia se dão através de mudanças revolucionárias (SANTOS, 2007).

Essas mudanças caracterizam-se por introduzir algo novo no sistema econômico. O desenvolvimento econômico, segundo Schumpeter, é um processo que envolve três aspectos: inovação, crédito e agente inovador (SANTOS, 2007).

O enfoque microeconômico permite analisar, ao nível das firmas, como as inovações podem impactar em seu crescimento, de forma incremental. A maneira como as firmas se dedicam à pesquisa e ao desenvolvimento técnico são uma boa aproximação do efeito das inovações (BAYARÇELIK; TASEL, 2012).

As inovações são caracterizadas em cinco circunstâncias: introdução de um novo bem, introdução de um novo método de produção, criação de um novo mercado, conquista de uma nova fonte de fornecimento de matérias primas ou bens

semimanufaturados e a implementação de uma nova forma de organização (BAYARÇELIK; TASEL, 2012).

Oriundas da oferta em uma economia, às inovações, segundo Schumpeter, devem ser endógenas à essa economia. As inovações trarão mudanças ao sistema produtivo sendo importante ressaltar que o processo de desenvolvimento econômico envolve uma significativa alteração na estrutura da economia. A classificação das inovações por Schumpeter não as limita às inovações de produtos, podendo se dar também em novos processos. Acima de tudo, o essencial é o surgimento do novo em uma inovação (SANTOS, 2007).

Como um todo social indivisível, o desenvolvimento deve então ser estudado e analisado sob múltiplos pontos de vista: econômico, social, cultural e ambiental. A qualidade de vida de uma população será o principal indicador do grau de desenvolvimento dessa sociedade. Contudo é importante frisar que, por se tratar de sendo uma variável de alta subjetividade, mensurar qualidade de vida torna-se tarefa de grande complexidade (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO, 2007).

O crescimento da riqueza de um país é, sem dúvida, fundamental para seu crescimento. Contudo, a forma como essa riqueza proporciona satisfação aos indivíduos dessa população, representam um conceito mais amplo de desenvolvimento (VIEIRA, 2009).

Ainda que a acumulação de riqueza seja imprescindível para a geração de desenvolvimento, este reflete-se muito mais na utilização das riquezas dos agentes econômicos do que ne sua quantidade. A satisfação e o nível de atendimento das necessidades desses agentes econômicos definem o grau de desenvolvimento de determinada sociedade de forma muito mais ampla que a acumulação dessa riqueza (VIEIRA, 2009).

Além da caracterização como fenômeno social indivisível, o desenvolvimento ao longo da história tem se mostrado heterogêneo. Ou seja, não acontece de maneira uniforme e igual em todos os países. De fato, dentro de cada país o desenvolvimento tem se mostrado heterogêneo, não acontecendo de forma igual e nem tampouco ao mesmo tempo. Importante também ressaltar que, fora a Inglaterra da Revolução Industrial, todos os demais países tiveram seu processo de desenvolvimento industrial (e amplo) acontecendo em um ambiente no qual a indústria, como meio de produção, já era existente.

Ao iniciar seus processos de industrialização os demais países partiram de um ponto em que a tecnologia, se não igual, já era conhecida. As novas relações sociais advindas com o novo modo de produção também já haviam evoluído (FREEMAN; SOET, 2008).

De maneira análoga, o desenvolvimento social amplo também observa saltos evolutivos em regiões onde tenha se iniciado em momento posterior. As cidades que foram criadas a partir do século XX, não mais tinham em suas pautas de desafios urbanos a questão dos cavalos a ser abordada uma vez que a tração animal foi substituída pela tração automotora (FREEMAN; SOET, 2008).

O desenvolvimento social amplo, ou o todo produzido por uma sociedade, está em constante mutação e traz consigo aspectos únicos, sendo inéditos ou não. Essa totalidade tem contextos socioeconômicos bem como ambientais, traduzidos pelas instituições sociais existentes, nível de organização econômico, nível de sustentabilidade e a infraestrutura existente (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO, 2007).

E é a própria sociedade responsável pelo seu desenvolvimento que é resultado do conjunto de decisões tomadas, muitas vezes concentradas em centralidades sociais, ao longo do tempo, gerando um acúmulo de potencial de desenvolvimento que se retroalimenta.

Dallabrida (2020) destaca que o desenvolvimento ocorre internamente em cada territorialidade, mesmo que esteja integrado externamente. Internamente a cada territorialidade ainda há a necessidade de se estabelecer, de maneira crítica, o que se deseja obter como desenvolvimento, pois mesmo que gere crescimento econômico através da geração de renda, seja por lucros, salários ou tributos, é preciso estar alinhado aos relacionamentos sociais da territorialidade em questão.

A gestão do desenvolvimento, em seu aspecto territorial, se dará na relação público-privada envolvida. As questões culturais e os valores de cada sociedade variam muito, mesmo dentro de um mesmo país ou até mesmo de uma mesma cidade. Ao se consolidarem esses valores vão definindo e sendo definidos pela territorialidade, independentemente das questões econômicas ou de acumulação de riqueza.

Cada territorialidade terá em seu bojo, características socioculturais que afetarão a forma como o desenvolvimento ocorrerá em cada uma delas. Mais uma vez, a mensuração do desenvolvimento passa mais pela evolução da satisfação e na

qualidade de vida do que na tabulação do crescimento econômico de maneira isolado, representado pelo acúmulo de riqueza (VIEIRA, 2009).

Como maior agente econômico de uma economia as ações do Estado impactam o desenvolvimento de maneira ampla. A gestão de seus recursos é uma das variáveis chave nesse processo e sua modernização pode potencializar esse impacto.

## 2.2 GESTÃO PÚBLICA E MODERNIZAÇÃO

Até o século XIX, o Estado era formado basicamente para a manutenção de poderes absolutos, não representando mais do que 10% do Produto Interno Bruto dos países já organizados. Destacando-se que basicamente eram nações europeias (PEREIRA, 2011).

Com o aumento de Estados menos absolutos e mais liberais, a gestão pública passou por uma reforma burocrática que visava garantir os direitos civis, em seu princípio, bem como formar um ambiente adequado ao capitalismo que se formava. Reforma essa que redundou em gestão pública mais racional e profissional do ponto de vista do serviço público (PEREIRA, 2011).

A partir do século XX, com a consolidação do capitalismo e, posteriormente, com o avanço da democracia social, o Estado passou a proporcionar serviços sociais em grande escala, juntamente com os impactos do regime capitalista, cada vez mais dominante. Esses dois fenômenos conjuntamente obrigaram os países a competirem cada vez mais pelos recursos escassos da economia mundial (CAVALCANTE; CAMÕES, 2016).

Os investimentos públicos e privados são disputados entre as nações assim como internamente, dentro das nações, para que sejam obtidos recursos para atender as crescentes necessidades por serviços de saúde, educação e segurança, dentre outros.

O Estado se consolida então como o grande agente econômico, respondendo por cerca de 40% do Produto Interno Bruto das Nações (PEREIRA, 2011). O Estado social que foi desenhado no século XX e adentrou o XXI, espalhou-se para além da Europa e, sendo predominante também na América Latina e notadamente no Brasil. Assim, com a globalização e o número crescente de democracias sociais, a

administração pública burocrática mostra-se limitada por ter sido desenvolvida para Estados liberais do século XIX e início do XX (PEREIRA, 2011).

Tem-se então a Reforma Gerencial, iniciada na Europa nos anos 1980 e que chega ao Brasil no momento de transição democrática e criação de um estado social, através da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O pacto democrático e popular manifesto na Constituição Federal é também social, estando alicerçado em dois grandes consensos: Estado deveria novamente garantir os direitos políticos de todos os cidadãos, através de sufrágio universal e, promover melhor distribuição de renda visando diminuir as excessivas desigualdades (PEREIRA, 2011).

No Brasil a Constituição Federal, além das garantias políticas, trouxe também garantias institucionais que visam promover o desenvolvimento social do país. Alguns pontos são fundamentais nesse sentido como a definição de direitos básicos de todos os cidadãos à saúde, educação e moradia dentre outros. Um Estado capaz de garantir e prover esses direitos a seus cidadãos deverá buscar eficiência na aplicação de seus recursos.

A Constituição Federal de 1988 foi além da reestruturação do Estado em suas funções elementares, criando regras para a gestão da coisa pública. Regras de contratação de pessoal, de compras de materiais, contratação de obras e serviços estão entre os pontos importantes da Constituição na consolidação da administração pública.

Por outro lado, determinou a destinação de receitas para que fossem possíveis de serem proporcionados os direitos básicos. Exemplo importante é a obrigatoriedade de se ter 25% da arrecadação direcionada a despesas e investimentos em educação. O investimento em educação afeta não apenas as pessoas que são educadas, mas causam também externalidades multiplicadoras de ganhos de produtividade da sociedade em que estão inseridos (BARROS; MENDONÇA, 1997).

Desta forma, um Estado social e democrático, com deveres para com seus cidadãos necessita de estruturas de gestão cada vez mais complexas. Quando em relativo curto período, de 10% passa a responder por cerca de 40% do Produto Interno Bruto, o aparelho administrativo estatal torna-se o maior agente econômico da economia (PEREIRA, 2011).

Seus gastos com pessoal, material de consumo, investimento em infraestrutura, promoção de políticas sociais, dentre outros elevam a política fiscal do

Estado ao centro das discussões. As definições de gastos por meio dos orçamentos redundam em definição de arrecadação compatível para a realização desses gastos. Maiores gastos implicam em necessidade de maior arrecadação, obtida com os impostos. Contudo, os impostos são arrecadados dentro da própria economia e proporcionalmente a seu desempenho na geração de riqueza (PEREIRA, 2011).

Sendo os recursos de uma economia escassos, a manutenção do equilíbrio fiscal é condição para que os ganhos de eficiência do serviço público não sejam impactados negativamente por políticas monetárias visando corrigir o desequilíbrio fiscal e suas consequências, notadamente a inflação.

Ou seja, se os gastos para aumento de prestação de serviços públicos forem maiores que a capacidade de arrecadação do poder público, pode-se ter um risco de pressão de alta na taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), referência de juros para o mercado, para contenção da inflação potencialmente gerada pelo déficit primário causado (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO, 2007).

As interações entre Estado e mercado são tanto de cooperação como de competição, especialmente quando buscam atrair trabalhadores qualificados ou buscar investimentos, seja entre países ou até mesmo internamente entre os dois setores, público e privado (QUEIROZ; CKANAZAROFF, 2010).

No setor público tem sido comum que sejam adotadas iniciativas de modernização de gestão já observadas no setor privado, considerando as distintas características e objetivos dos setores públicos e privados (BROSE, 2014).

Causando alterações na estrutura ou mesmo no comportamento social dos atores envolvidos, as modernizações no setor público conduzem a uma alteração na organização do Estado, com o desafio de promoverem mudanças tanto nas diversidades intrínsecas e internas da administração pública, bem como em seu dinamismo organizacional (QUEIROZ; CKANAZAROFF, 2010).

Seguindo a linha das reformas observadas nos anos 1980, surgem modelos ou tendências que evoluem na busca por equilíbrio nas interações entre os setores público e privado.

O primeiro modelo, o Novo Gerenciamento Público (NGP), que descreve a melhoria dos serviços públicos e seu consequente ganho de eficiência através da incorporação de conceitos, técnicas e valores inerentes ao setor privado, contudo tem foco na oferta de serviços pelo setor público, com baixa cooperação gerencial com a sociedade (CAVALCANTE; CAMÕES, 2016).

Também chamado de “reinvenção do governo”, o NGP consiste em ampla reforma do setor público visando ganho de performance e redução de custos, avaliados por indicadores, oferecendo aos cidadãos serviços de qualidade onde agência governamentais competem entre si para prestarem os serviços. No NGP há uma prevalência de entidades e corpos governamentais especializados sobre as grandes e multifuncionais entidades governamentais (CAVALCANTE; CAMÕES, 2016).

A gestão em um Estado Weberiano é baseada na seleção de servidores e técnicos bem treinados e que seguem a as regras estabelecidas pelo arcabouço legal e sua hierarquia sem aplicar discricionariedade. O Estado Weberiano é também monopolista ao não permitir a concorrência na prestação de serviços e ser o único capaz de, através da criação de leis, definir as diretrizes de serviços públicos. O Novo Estado Weberiano (NEW), um segundo modelo, incorpora maior participação social nas decisões e ações gerenciais, diminuindo o foco nas regras burocráticas (PEREIRA, 1998).

Um terceiro modelo que busca reformar a gestão pública é o Governança da Era Digital (GED), que busca a integração entre ferramentas de tecnologia da informação em conjunto com participação social nos processos de gestão pública. O quarto e mais recente modelo incorpora a participação social dos cidadãos seja como agente ativo na gestão pública bem como usuário dos serviços públicos, chamado de Gestão com Valor Público (GVP), incorporando o conceito de cidadão-cliente (PEREIRA, 2007).

A evolução da administração pública para o Novo Gerenciamento Público (NGP), para a Governança da Era Digital (GED) ou a Gestão com Valor Público trazem a necessidade de avaliação das ações governamentais através da Análise 3E: Efetividade, Eficácia e Eficiência.

A Emenda Constitucional 19 de 1998 introduziu na Constituição Federal (Brasil, 1988) o conceito de eficiência, que se refere à consecução dos objetivos, observando a otimização de aplicação de recursos. A modernização da gestão pública trouxe também instrumentos e indicadores de avaliação: eficiência, eficácia e efetividade. (SANO; MONTENEGRO, 2013)

A efetividade mede o impacto das ações e de programas públicos na população fim. A eficácia avalia o cumprimento das metas estabelecidas enquanto a eficiência

consolida os conceitos, avaliando ainda a aplicação ótima dos recursos escassos. (SANO; MONTENEGRO, 2013)

A evolução dos conceitos de modelos de gestão pública demonstra o desenvolvimento de cada economia (sociedade) no que diz respeito a ser ter administrações públicas com maior interação com o mercado e com a sociedade, melhores comunicação e prestação de contas, bem como maior uso de técnicas e tecnologias do setor privado. Quanto mais nessa direção, mais desenvolvido será a sociedade em questão (QUEIROZ; CKANAZAROFF, 2010).

A modernização da gestão pública, como ferramenta de desenvolvimento local, ao associar novas tecnologias e novos conceitos de modelos de gestão pública, tem o potencial de promover resultados mensuráveis através de indicadores de desenvolvimento.

### 2.3 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO

O todo social indivisível apontado por Schumpeter é também de difícil mensuração. Sendo social sua avaliação quantitativa torna-se tarefa de alto nível de complexidade. Os indicadores podem fornecer informações capazes de melhor explicar um processo como qualidade de vida, por exemplo (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO, 2007).

Inicialmente sendo mais associado ao crescimento econômico, o desenvolvimento, até meados do século XX era comumente associado a indicadores de quantum econômico, sendo o Produto Interno Bruto (PIB) o principal deles (BANGEL; AREND, 2021).

O modelo de sociedade distributiva do Estado de Bem-Estar Social trouxe ganhos sociais concretos, trazendo melhoria na qualidade de vida. Esse processo gera a construção de indicadores sociais para medição e avaliação da qualidade de vida e conquistas sociais (SANTAGADA, 2007).

Criados e aplicados para medir fenômenos sociais, os indicadores sociais surgem em conjunto com o estudo das ciências sociais. Se os indicadores das ciências naturais nascem a partir de modelos específicos, os indicadores sociais não estabelecem ligações diretas entre causa e efeito. A causa apenas aumenta a possibilidade de ocorrência de seus efeitos (SOLIGO, 2012).

Usados para possibilitar a análise de conceitos abstratos ou demandas de interesse programático, os indicadores sociais apontam, traduzem e aproximam as dimensões do todo social, visando subsidiar o planejamento da gestão pública, mensurando seu nível desejável e permitindo traçar paralelos e estabelecer padrões de qualidade de vida (JANNUZZI, 2005).

Indicadores sociais devem ter certas propriedades fundamentais como: relevância, validade, confiabilidade, sensibilidade, especificidade e periodicidade. A relevância refere-se à atinência do índice ao fenômeno estudado. A confiabilidade refere-se ao nível de fidedignidade dos dados obtidos. Sensibilidade e especificidade devem ser consideradas ao se definir o indicador a ser aplicado no estudo de um determinado fenômeno social. A periodicidade com que o indicador pode ser atualizado, bem como seu baixo custo, são também cruciais na escolha de indicadores sociais (JANNUZZI, 2005).

Os indicadores de desempenho econômico sociais passaram a ocupar maior relevância nos estudos do desenvolvimento a partir dos anos 1970, quando a discussão sobre a qualidade de vida passa a ocupar posição central na discussão do desenvolvimento, em conjunto com a evolução da modernização da gestão pública (BANGEL; AREND, 2021).

Bangel e Arend (2021) citam em seu artigo “Índices e Indicadores de Desenvolvimento Regional Sustentável e sua importância no processo de desenvolvimento” os estudos de Guimarães e Feichas (2009); para eles as principais características de um bom indicador são:

- I. Possibilidade de mensurar dimensões para se captar os fenômenos sociais considerando sua complexidade;
- II. Possibilidade de participação social;
- III. Denotar tendências;
- IV. Proporcionar a correlação de variáveis

Contudo, os indicadores não podem ser vistos como instrumentos para afirmações (ou melhor dizendo, não-refutações) estatísticas. Indicadores tendem a mostrar tendências e direcionamentos. O que para a análise do desenvolvimento enquanto fenômeno dinâmico é bem apropriado, uma vez que mais importante que o retrato situacional é o conjunto de retratos que demonstram a evolução (positiva ou negativa) ou seja demonstram o próprio sentido do desenvolvimento em si (BANGEL; AREND, 2021).

Ter dados disponíveis é fundamental para que se tenha indicadores fidedignos e reflexivos do objeto estudado. A periodicidade do indicador é também de suma importância. A relevância de um indicador com grande hiato temporal diminui uma vez que se perde a condição de um sequenciamento lógico (BANGEL; AREND, 2021).

Os indicadores sociais podem ser classificados por sua natureza ou tipo. A classificação mais comum é segundo sua área temática do fenômeno social estudado. Indicadores de saúde (mortalidade infantil e leitos hospitalares), indicadores educacionais (analfabetismo e escolaridade), indicadores de mercado de trabalho (desemprego, renda média), indicadores demográficos (população e expectativa de vida) (JANNUZZI, 2005).

Como destaca Jannuzzi (2005), “na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida.” (JANNUZZI).

Também podem usualmente ser classificados como indicadores objetivos e indicadores subjetivos. Os objetivos referem-se a ocorrências concretas e empíricas, construídos a partir de estatística, como por exemplo o percentual de desemprego ou evasão escolar. Os indicadores subjetivos referem-se à avaliação de opinião pública acerca de determinados temas como nível de confiança nas instituições ou percepção de segurança (JANNUZZI, 2005).

A relevância política verifica a aderência à agenda político-social do indicador. A representatividade conceitual verifica a validade de representação. Confiabilidade destaca o nível de confiança do indicador. A cobertura populacional é uma propriedade que avalia se o indicador encampa parte da população estudada, de forma explicativa. Sensibilidade e especificidade são propriedades de um indicador que permitem avaliar rapidamente os efeitos de determinada medida adotada (JANNUZZI, 2005).

A pesquisa social necessita de clareza na construção de indicadores, sendo essa propriedade também determinante de aderência. A propriedade da comunicabilidade demonstra se o indicador é de fácil compreensão. Viabilidade operacional e periodicidade são propriedades que indicam a viabilidade de se trabalhar com o indicador em séries históricas (JANNUZZI, 2005).

A capacidade de desagregação de um indicador demonstra a viabilidade de sua aplicação em partes da população estudada. Finalizando, a comparabilidade permite a inferência de tendências e avaliações de efeitos de programas ou medidas (JANNUZZI, 2005).

O Quadro 1 destaca as propriedades que validam a aderência da aplicação de determinado indicador. Quanto mais propriedades o indicador apresentar, maior sua aderência ao tema estudado.

Quadro 1 – Avaliação de aderência de indicadores

<b>Propriedades</b>	<b>Indicador</b>
Relevância Política	X
Representatividade Conceitual	X
Confiabilidade	X
Cobertura Populacional	X
Sensibilidade	X
Especificidade	X
Transparência	X
Comunicabilidade	X
Viabilidade Operacional	X
Periodicidade	X
Capacidade de Desagregação	X
Comparabilidade Histórica	X

Fonte: adaptado de Jannuzzi (2005).

Ressalta-se que indicadores não são índices. Índices são resultados de cálculos e seu valor, sem a relativização percentual dos indicadores, tem menor poder de explicar fenômenos. Indicadores podem inclusive compor índices.

Algumas categorias de indicadores são:

- I. Per capita, relativizam o quantum estudado à população em questão;
- II. Percentuais, relativizam a variação ou a comparação entre variáveis;
- III. Estruturais, caracterizam o tema estudado (BANGEL; AREND, 2021).

Bangel e Arend (2021), no mesmo artigo citado, elaboram lista de alguns indicadores amplamente usados para medir desenvolvimento multidimensional. No presente trabalho serão usados três deles:

- I. PIB per capita – sendo o PIB um indicador do quantum produzido em uma economia, o PIB per capita relativiza a riqueza com a população, estabelecendo

uma média. Ao deixar de fora as atividades não registradas, o indicador do PIB exclui da análise todos os aspectos que sejam pequenos demais para serem mensurados. Em muitos casos, os informais - ou fora do mercado – formam força expressiva que, ao não serem consideradas, comprometem uma melhor análise. Sendo um indicador que usa a média aritmética, não considera a concentração de renda;

- II. IDH - Índice de Desenvolvimento Humano – inspirado nas ideias de Amartya Sen, esse indicador busca conjugar a unificar três dimensões da qualidade de vida humana em um único indicador. Educação, Renda e Saúde são então unificadas em um único indicador com o objetivo de se ter um parâmetro geral sobre as dimensões. Ao estabelecer uma métrica de uma ponderação entre as três dimensões, acaba por uniformizar a importância que cada uma delas tem, como se fossem iguais em todas as sociedades ou até mesmo denotam um estabelecimento a priori do que realmente é ser bom; o que é adequado para cada um; e
- III. IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – uma adaptação do IDH, inclui, quando disponível, informações municipais para uma análise mais afinando na realidade local, das cidades (BANGEL; AREND, 2021).

Uma abordagem mais completa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) destaca ser este um indicador que une o conceito per capita a indicadores sociais, buscando uma melhor medida do desenvolvimento social.

O IDH vai de zero a um e, quanto mais próximo de um, maior o índice de desenvolvimento de determinado país ou até mesmo de cidades e bairros, quando se tem dados disponíveis. Quando maior que 0,8, o IDH é considerado alto; entre 0,5 e 0,8, médio. Países ou regiões com IDH abaixo de 0,5 são considerados de baixo nível de desenvolvimento (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO, 2007).

Para muitos estudos, os indicadores tradicionais podem funcionar como ponto de partida da análise. Todos têm a generalização como característica básica, sendo este um ponto positivo, ao criar parâmetro único, e negativo por, ao criar parâmetro único, descarta as características locais (VIEIRA, 2009).

Os indicadores sociais não têm o consenso de indicadores das ciências exatas, não possuem o mesmo poder explicativo. Ao explicar os fenômenos analisados sua efetividade difere no tempo e no espaço. Um indicador apropriado em determinado

local e época pode não trazer a mesma significância em outra época ou local (SOLIGO, 2012).

A evolução da gestão pública e sua ênfase em planejamento governamental criou expectativas de desenvolvimento e sua análise, melhorando a credibilidade dos indicadores sociais, necessários à mensuração da implementação de políticas públicas (SOLIGO, 2012).

### 3 MÉTODO

O método é a sequência lógica de pensamento escolhida que possibilita e facilita as discussões de uma pesquisa científica. As etapas e processos a serem observados na investigação dos fatos de um trabalho científico são estabelecidas em seu método, permitindo que se controle as causas e a análise dos fenômenos estudados com segurança e confiança nos resultados obtidos (RUIZ, 1985).

A descrição do método contém as fases do trabalho desenvolvido, esclarecendo o tipo de pesquisa a ser realizada, área de realização, fontes documentais, procedimento de coleta, bem como análise de dados.

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA

O objetivo geral da presente pesquisa é, sob a ótica do desenvolvimento multidimensional, heterogêneo e assíncrono, analisar as consequências no desenvolvimento local da implementação de duas iniciativas de modernização na gestão pública do município de São José dos Campos – SP: o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) e a aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança para o desenvolvimento local.

Dado então esse objetivo onde se tem o estudo de duas iniciativas modernizadoras e pretende-se analisar seus efeitos em conceitos subjetivos como desenvolvimento, modernização e qualidade de vida, optou-se por uma pesquisa qualitativa, exploratória, documental, caracterizando-se como um estudo múltiplo de dois casos.

Quanto à abordagem, o trabalho é uma pesquisa qualitativa, uma vez que não se utilizou de dados estatísticos como elemento principal. Os dados encontrados são abordados de forma a descrever a realidade estudada e não visam comprovar hipóteses, mas sim permitir e apoiar sua interpretação (PRODANOV, FREITAS, 2013).

Além de não utilizar dados estatísticos como elemento principal, a presente pesquisa se classifica como qualitativa por estudar impactos de ações modernização de gestão pública no desenvolvimento local. Esses impactos não podem ser medidos de forma direta como poderia ser feito com a temperatura em estudo sobre

aquecimento global. Os indicadores utilizados apontam alterações subjetivas em seu significado para o trabalho.

Quanto aos seus objetivos a pesquisa caracteriza-se como exploratória, uma vez que visa avançar no conceito de iniciativas de modernização como ferramentas de gestão pública. Ou seja, tem o intuito de tornar o tema mais claro.

A presente pesquisa utiliza a análise documental como técnica para realização de estudo múltiplo de dois casos. Tem o ângulo investigativo de materiais de fontes primárias e secundárias, tais como leis, relatórios técnicos, pareceres jurídicos, sites de institutos de pesquisa e do próprio município.

É técnica da pesquisa por ser um recurso de análise crítica dos documentos pesquisados, buscando a conexão entre o núcleo do material pesquisado com o objetivo da pesquisa. A flexibilidade da análise documental possibilita a contextualização dos fatos estudados, visando introduzir novas perspectivas (DUARTE; BARROS, 2012).

A análise crítica dos documentos, leis e relatórios pesquisados permite que sejam discutidos os impactos que as duas iniciativas de modernização de gestão tiveram sobre a qualidade de vida e o desenvolvimento regional.

O estudo de caso é estratégia abrangente e adequada quando as questões a serem respondidas são do tipo “como” e “por que”, uma vez que o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e o foco da pesquisa está fenômenos contemporâneos contextualizados na vida real (YIN, 2001).

Se há casos em que as perguntas “como” e “por que” podem ser respondidas com um levantamento, exame de padrões ou estudo de casos, há outros casos em que essas perguntas são ambivalentes e a pesquisa precise de maior análise qualitativa (YIN, 2001).

O estudo de caso pode ser usado quando se busca trabalhar com condições contextuais, pertinentes ao fenômeno estudado. A pesquisa de estudo de caso analisa casos que contam com muitas variáveis de interesse do que dados, baseia-se em várias fontes de evidências e se beneficia de propostas teóricas prévias (YIN, 2001).

O estudo de caso único e o de casos múltiplos são variantes dos projetos de estudo de caso. Robert Yin (2001) traz o exemplo de inovações independentes e em áreas diferentes feitas em uma escola. Cada área estudada pode ser objeto de estudo de caso individual, mas o todo seria um estudo de caso múltiplo.

Observando que cada um dos casos deve servir a um propósito do escopo geral da pesquisa (YIN, 2001).

Ao final da descrição do problema a ser discutido na presente pesquisa tem-se na conclusão a seguinte pergunta: como a aplicação das duas ferramentas de gestão, Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza e a aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança, impactaram a modernização da gestão pública e o desenvolvimento do município?

Decompondo a pergunta, tem-se a busca por impactos no desenvolvimento do município, trazidos pela aplicação de duas ferramentas de gestão. Ou seja, como dois exemplos de aplicação de um conceito único (modernização de gestão pública) impactam o desenvolvimento local municipal. Cada um dos casos estudados serve ao propósito específico do escopo da pesquisa de forma a preverem resultados semelhantes no todo (YIN, 2001).

A estrutura teórica é passo importante para a aplicação de estudos de casos múltiplos. A presente pesquisa buscou estruturar a teoria buscando formar o arcabouço conceitual que embasa as ações pesquisadas. As discussões sobre desenvolvimento, gestão e indicadores formam base teórica que sustentam as análises dos dois casos estudados (YIN, 2001)

### 3.2 ÁREA DE REALIZAÇÃO

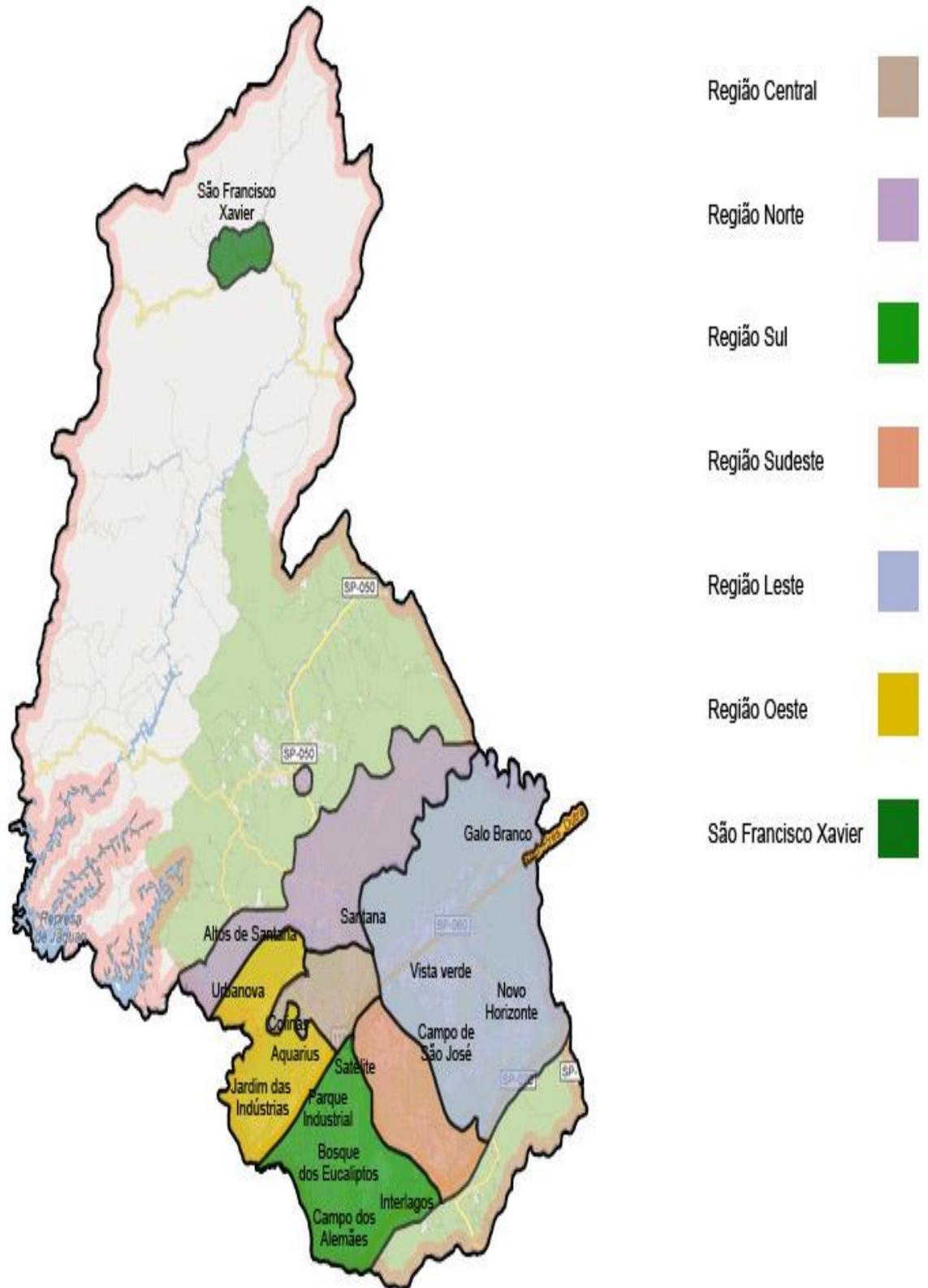
A pesquisa foi realizada no município de São José dos Campos – SP. Fazendo parte do Vale do Paraíba, o município tem, de acordo com o Censo IBGE de 2022, 697.428 habitantes.

Em 2012, através da Lei Complementar 1.166 a região passa a ser a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), subdividida em 5 Sub-regiões, tendo São José dos Campos em sua Sub-região 1.

Estudar e analisar como a aplicação de iniciativas modernizadoras, como ferramentas de gestão pública, no município mais populoso e com a maior arrecadação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, que é também o primeiro município obtentor da certificação de Cidade Inteligente, é relevante para a compreensão do desenvolvimento regional e local.

A Figura 1 apresenta o mapa de São José dos Campos, dividido em seis regiões e um distrito.

Figura 1 - Mapa de São José dos Campos



Fonte: [www.sjc.sp.gov.br](http://www.sjc.sp.gov.br).

### 3.3 FONTES DOCUMENTAIS

Sendo uma pesquisa qualitativa, exploratória, documental, caracterizando-se como estudo múltiplo de dois casos, o trabalho se utiliza de instrumentos legais publicados, relatórios gerenciais constantes de processos legais.

A Gestão Pública é pautada pelo princípio Constitucional da Publicidade e seus atos devem sempre ser previstos por instrumentos legais: Leis, Decretos, Portarias, Circulares e Instruções Normativas, além do Balanço Anual e Relatórios de Prestação de Contas, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00).

A elaboração dos estudos que embasam esses instrumentos gera ainda relatórios com informações e dados relevantes à sua análise. São também utilizados dados da Secretaria do Tesouro Nacional que consolida as informações financeiras dos municípios. Uma clara definição da localização das fontes documentais a serem pesquisadas é ponto importante a ser observado (DUARTE; BARROS, 2012).

Considerando o avanço da digitalização dos documentos públicos, as fontes documentais analisadas estão localizadas principalmente em sites públicos, da Prefeitura e da Câmara do município de São José dos Campos - SP, bem como em sites de institutos de pesquisa tais como, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Como citado, o princípio constitucional da publicidade exige que todos os atos do poder público estejam previstos e publicados. Contudo, para se formatar os instrumentos legais que descrevem a implantação de qualquer mudança, é necessário que sejam executadas tarefas preliminares e complementares de planejamento como: identificação de demandas, levantamento de recursos necessários e sua disponibilidade, elaboração de anteprojeto para então se chegar à proposta de instrumento legal que seja adequado ao objetivo que se pretende (DUARTE; BARROS, 2012).

Ao longo desse processo são gerados relatórios de análise, pareceres legais, análises conjunturais que, consolidados, fornecem os elementos para a elaboração de instrumento legal (Circular, Portaria, Decreto ou Lei) que descrevem de forma clara e objetiva o referido projeto.

Esses documentos são a base da pesquisa realizada e sua análise engloba a identificação, apreciação e verificação (DUARTE; BARROS, 2012).

### 3.4 PROCEDIMENTO PARA COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados nos websites da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, da Câmara Municipal da cidade e da Fundação Hélio Augusto de Souza. Foram ainda analisados relatórios gerenciais que compõem e embasam o desenvolvimento dos referidos instrumentos legais.

Desta forma, a pesquisa identificou, por meio desses instrumentos, os resultados das iniciativas modernizadoras implementadas e posteriormente consolidados em relatórios gerenciais, gráficos e tabelas, confeccionados pelo autor, através da coleta de dados públicos disponíveis nos sites públicos citados, bem como outros de pesquisa.

### 3.5 PROCEDIMENTO PARA ANÁLISE DE DADOS

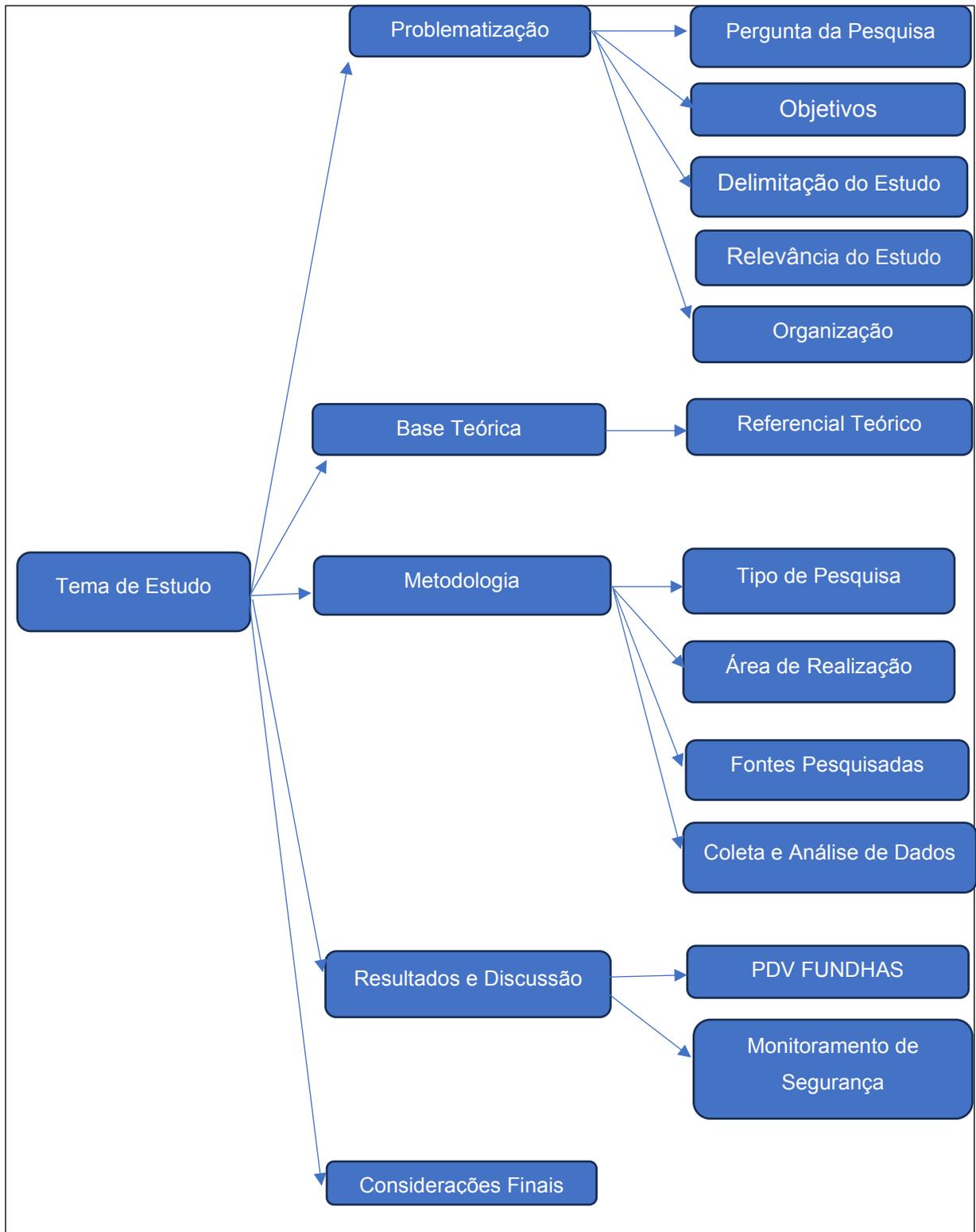
Os dados documentais foram analisados qualitativamente, utilizando-se de análise temática de conteúdo, a partir de três grandes categorias acerca dos impactos de iniciativas modernizadoras na Gestão Pública no Município de São José dos Campos:

- I. Impactos no âmbito Econômico;
- II. Impactos no âmbito Sociocultural;
- III. Efeitos transversais.

Visando manter a atemporalidade do trabalho os dados quantitativos obtidos foram mantidos em valores nominais da época em que ocorreram.

A Figura 2 esquematiza organograma do trabalho que tem na etapa seguinte a discussão dos dois casos estudados: PDV da Fundhas e o Monitoramento de Segurança.

Figura 2 – Organograma do Trabalho

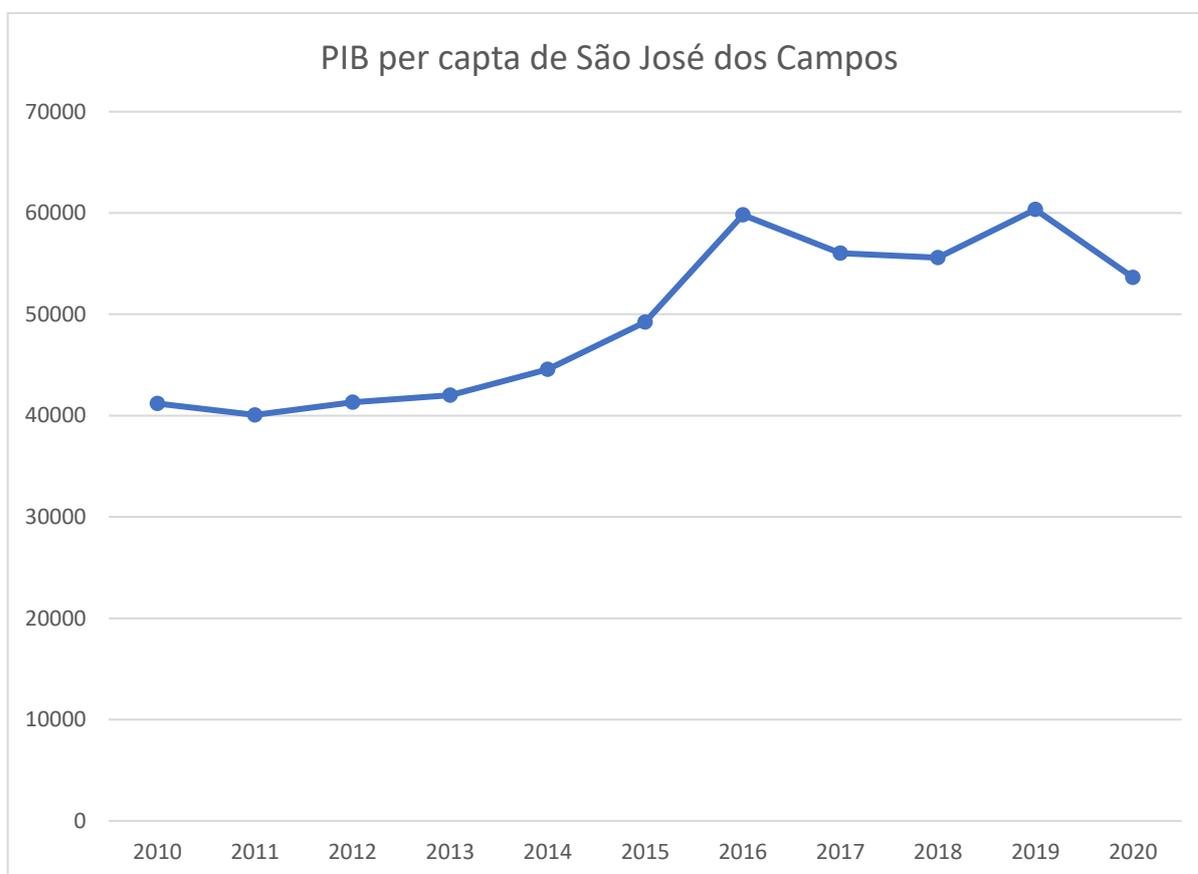


## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como o mais populoso município da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, São José dos Campos - SP conta com 697.428 habitantes (IBGE, 2022), amplamente adensados (97,67%) na área urbana. Conta ainda com o maior PIB *per capita* da região e o terceiro maior do estado de São Paulo, para cidades com mais de 500.000 habitantes (exceto a capital) (IBGE, 2020)

O Gráfico 1 mostra a evolução do PIB per capita da cidade, apontando seu crescimento. Em 2010 o PIB per capita era de R\$ 41.189,35 e, em seis anos, cresceu 45,21% atingindo o valor de R\$ 59.814,25 em 2016. Chegou a R\$ 60.340,25 em 2019, caindo para R\$ 53.646,74 em 2020, primeiro ano da pandemia da covid-19. A título de comparação, o PIB per capita do Brasil em 2020 era de R\$ 35.935,74 e o do estado de São Paulo era de R\$ 52.992,00 no mesmo ano (IBGE, 2020).

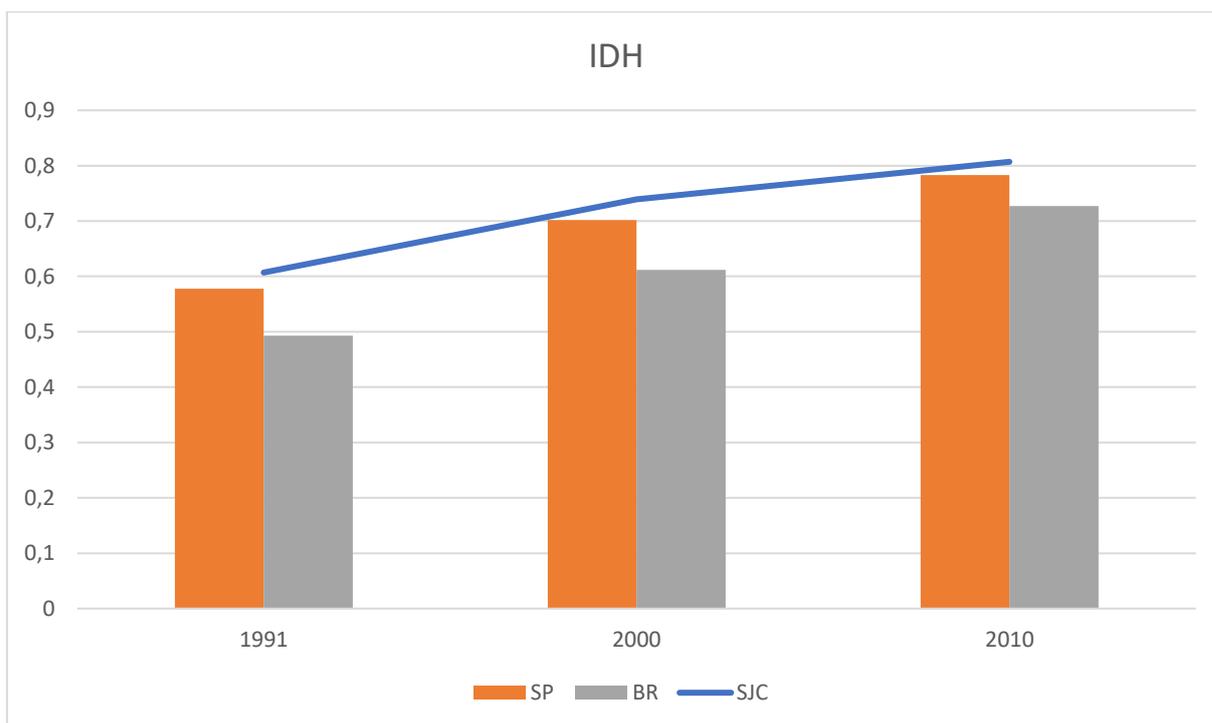
Gráfico 1 – Evolução PIB per capita de São José dos Campos



Fonte: IBGE (2022).

O Gráfico 2 compara a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município à evolução do índice no estado de São Paulo e do Brasil. De acordo com o IBGE, a cidade, em 1991, tinha IDH 0,607, que representava um nível médio de desenvolvimento. Em 2010, a cidade passou a ter IDH de 0,807, que representa nível muito alto de desenvolvimento.

Gráfico 2 – Evolução IDH comparado SJC/SP/BR



Fonte: IBGE (2022).

As evoluções da renda per capita e do Índice de Desenvolvimento Humano são evidências do desenvolvimento multidimensional local no município, trazendo novas demandas por serviços públicos acessíveis e de melhor qualidade.

Em 2022, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) emitiu para o município um certificado de conformidade de seu novo programa de Cidades e Comunidades Sustentáveis, tornando São José dos Campos o primeiro município brasileiro a obter o certificado.

O processo de certificação conferiu ao município o nível Platina para Indicadores para Serviços Urbanos e Qualidade de Vida (ABNT NBR ISO 37120), nível Ouro para Indicadores para Cidades Inteligentes (ABNT NBR ISO 37122) e nível Ouro para Indicadores para Cidades Resilientes (ABNT NBR ISO 37123).

O município foi avaliado por suas soluções e projetos já implementados e sua eficiência para o atendimento das demandas e resoluções de problemas da cidade, de acordo com as citadas normas ISO e as contribuições para se atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nos últimos anos foram implementadas no município iniciativas modernizadoras de gestão, tais como a aquisição de usina para queima de biogás e contratação de fazenda fotovoltaica, ambas com objetivo de consumo de energia sustentável e economia financeira, quando plenamente implementadas e operacionais. Duas foram implementadas visando responder às novas demandas.

A primeira iniciativa modernizadora de gestão pública a ser discutida é o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) implementado na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), em 2019. O PDV da FUNDHAS trouxe impacto econômico e sociocultural ao possibilitar economia de recursos que viabilizaram investimentos em outras áreas de serviços da FUNDHAS. Seu impacto afetou também transversalmente a prefeitura como um todo, ao liberar recursos para serem aplicados em outras áreas da prefeitura, sua mantenedora.

O desenvolvimento multidimensional do município, evidenciado no aumento da renda *per capita* bem como pelo aumento do IDH, causou mudança no perfil da demanda por serviços públicos, alterando o universo do público-alvo da instituição o que permitiu e requereu alterações e iniciativas modernizadoras de gestão. Ou seja, a elevação da renda *per capita* somada à elevação do IDH evidenciam um aumento na qualidade de vida da população, o que traz mudanças na demanda por serviços públicos.

A segunda iniciativa modernizadora de gestão pública a ser estudada é o Monitoramento de Segurança realizado com a ampliação da cobertura de câmeras pela cidade e a introdução de novos aplicativos de identificação e monitoramento. Adicionalmente, o município buscou parcerias e convênios com outros entes visando o incremento da segurança.

O município iniciou em 2002 a implantação de câmeras de monitoramento, através do Centro de Operações Integradas (COI) que atingiu o número de 492 câmeras uma inovação à época. O salto qualitativo se dá com o somatório do aumento da cobertura de monitoramento, introdução de novas tecnologia de monitoramento, de modelo de negócio e do envolvimento entre as forças de segurança.

Além da ampliação da cobertura das câmeras (quantitativo) a introdução de novas tecnologias proporcionou maiores nitidez e alcance, além da capacidade de se fazer leituras por softwares analíticos que possibilitam identificação facial, identificação de padrões de comportamento, características pessoais dentre outros.

Contudo, a tecnologia moderna não traria os mesmos resultados se não houvesse comunicação entre as forças de segurança, integrando banco de dados municipais, estaduais e federais que possibilitam rápida identificação e solução de situações de risco à segurança.

Levando-se em conta a morosidade do poder público em adquirir novos produtos e serviços, dado os limites operacionais impostos pela legislação, há o risco de o sistema adquirido entrar em obsolescência em curto espaço de tempo.

Para superar essa dificuldade o município optou por contratar os serviços providos pelo sistema descrito por meio do modelo de negócio *Software As A Service* (SaaS) em alternativa à aquisição dos equipamentos. Neste modelo, a empresa vencedora da licitação presta serviços de monitoramento ao invés de fornecer equipamentos.

Os impactos da implantação dessa iniciativa modernizadora são evidenciados tanto pelo ganho eficiência na prestação de serviços como na melhora nos índices de segurança. O desenvolvimento local pode ser evidenciado ao se constatar a melhora nos índices de segurança.

#### 4.1 PLANO DE DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO (PDV) DA FUNDHAS

A Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) é o maior projeto social da cidade de São José dos Campos, sendo uma fundação pública de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 1987, tendo a prefeitura municipal como sua mantenedora. Em seu site a afirmação acima, que é corroborada pela prefeitura, abre sua introdução com essa premissa.

Mesmo antes de sua criação e desde a década de 1970, o município de São José dos Campos lançou mão de programas sociais voltados à inclusão social da criança e do adolescente, tais como os Fiscais do Lixo e Clubinho. Em 1979 é criado o Centro de Orientação Socioeducativa ao Menor Trabalhador (COSEMT), que consolidou os programas.

Contudo, dado à estrutura da assistência à época, a inclusão social promovida pela COSEMT dava-se basicamente com a participação em trabalhos de baixa qualificação educacional e profissional, notadamente varrição de ruas e fiscalização de estacionamento rotativo, então únicos programas voltados para crianças e adolescentes.

Na esteira das transformações sociais que visavam transformar o Brasil em uma democracia social foi promulgada a Constituição Federal (CF), que no caput de seu artigo 227º estabelece que tanto a família, a sociedade e o Estado, têm o dever de assegurar, com absoluta prioridade, à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária. O mesmo artigo estabelece ainda que é também dever da família, da sociedade e do Estado, colocá-los a salvo de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Praticamente dois anos depois, em julho de 1990 é sancionada a Lei 8.069/90 que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentando esse artigo da Constituição. Em seus primeiros artigos, o ECA define quem são as crianças e os adolescentes, sendo sujeitos plenos de direito, que demandem proteção por parte da família, sociedade e do Estado.

O Estatuto define então que as crianças são as pessoas com idade até doze anos, incompletos, e os adolescentes como sendo aquelas pessoas com idade entre doze e dezoito anos. Em casos específicos, expressos em lei, o Estatuto pode ser aplicado a pessoas com idades entre a dezoito e vinte e um anos.

Ao enfatizar a garantia às crianças e aos adolescentes de todas as oportunidades e facilidades a fim de proporcionar desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade o Estatuto estabelece ainda que os direitos que assegura aplicam-se a todas aquelas, sem quaisquer tipos de discriminação, seja de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou qualquer outra condição que diferencie as pessoas, famílias ou as comunidades em que vivem.

Assim como a Constituição, o ECA estabelece os direitos que descreve devem ser atendidos tanto pela família, como pela sociedade em geral e do poder público de forma mais específica.

O ECA segue estabelecendo as garantias e aos adolescentes. O Capítulo II trata do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade. Nos artigos do Capítulo III estabelecem as diretrizes do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Os artigos do Capítulo IV estabelecem os direitos das crianças e dos adolescentes, bem como deveres dos pais, da sociedade e do Estado no que tange aos Direitos à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer.

Ao tratar do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho, o Capítulo V do ECA é elementar para as alterações administrativas que o município de São José dos Campos estava implementando, dentro do contexto de aumento da participação do Estado, para garantir e possibilitar o gozo dos direitos de uma sociedade que ampliava seus direitos sociais, refletindo o momento histórico de transformações sociais no Brasil.

Os artigos constantes no Capítulo V da lei formam a espinha dorsal sobre a qual evoluiu a Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), proibindo expressamente o trabalho a menores de catorze anos (exceto em programas de aprendiz); protegendo o trabalho dos adolescentes que passa a ter legislação especial.

O Capítulo V do ECA define ainda que é formação técnico-profissional, ministrada segundo diretrizes e bases da legislação de educação.

Os princípios a serem obedecidos para a formação técnico-profissional, de acordo com o ECA, são: garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular, compatibilidade das atividades com o desenvolvimento dos adolescentes, horário especial para as atividades, garantia de bolsa aprendizagem, direitos trabalhistas e previdenciários, trabalho protegido aos portadores de deficiência.

Ficam vedados trabalhos noturnos, entre vinte e duas horas e cinco horas do dia seguinte, trabalhos perigosos, insalubres ou penosos, que sejam realizados em locais prejudiciais à sua formação e desenvolvimento seja físico, psíquico, moral ou social. Veda ainda trabalho em horários incompatíveis com a devida frequência escolar.

Ampliando a previsão legal de suporte aos programas de aprendizes, o ECA estabelece que esses programas deverão assegurar que os adolescentes

participantes tenham capacitação para o exercício de atividades regulares remuneradas, bem como que as exigências pedagógicas prevaleçam sobre os aspectos produtivos. A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho ou por participação na venda de produtos não pode desfigurar o caráter educativo do programa em si.

No ECA constam ainda a definição dos aspectos observados ao direito de profissionalização dos adolescentes: respeito a quaisquer peculiaridades da pessoa em desenvolvimento e a capacitação adequada ao mercado de trabalho.

Mesmo tendo sido criada um ano antes da promulgação da Constituição Federal, e três anos antes da instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, a FUNDHAS teve e tem seus princípios norteadores estabelecidos em seu estatuto, alinhados ao contexto das alterações do momento: proteção e inclusão social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Inicialmente, contudo, os objetivos estavam mais associados a substituir o COSEMT, em programas que se utilizavam de atividades laborais e com forte cunho de ressocialização de menores infratores.

Em 12 de junho de 1987, foi publicada a Lei 3227/87 que, em seus 3 primeiros artigos autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação de Atendimento à Criança e ao Adolescente Professor Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), estabelecendo sua finalidade, suas funções, bem como suas competências e atribuições.

A finalidade da FUNDHAS é definida então como sendo a implantação de programas de atendimento à criança e ao adolescente, em sua área de abrangência territorial, mediante estudo e planejamento das soluções.

As funções da FUNDHAS são: atender a condição dos carentes, abandonados e infratores, adotando os meios tendentes a prevenir ou corrigir as causas de desajustamento e assegurar a prioridade aos programas que visem a integração do menor na comunidade; incrementar a criação de programas organizados em padrões semelhantes aos da convivência familiar.

A FUNDHAS tem então como competências para cumprir suas atribuições: executar programas de atendimento à criança e ao adolescente carentes do Município; realizar estudos, inquéritos e pesquisas, bem como promover cursos, seminários e congressos; diligenciar a articulação das entidades públicas e particulares de fins congêneres, em proveito das respectivas tarefas; propiciar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento do pessoal técnico e auxiliar; celebrar

convênios e contratos em consonância com suas finalidades; suscitar o interesse e mobilizar a opinião pública para participação comunitária nas soluções do problema do menor e de sua família; colaborar com o juizado de menores da Comarca, dentro de suas possibilidades materiais e técnicas, respeitadas as suas finalidades, inclusive comunicando eventuais irregularidades constatadas em relação a menores.

A sequência das alterações introduzidas pelas novas legislações que passaram então a vigorar fizeram com que os objetivos da FUNDHAS fossem ampliados. Com foco inicial em ressocialização de jovens, a instituição passou então a ser responsável pela inclusão social de todas as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, por meio da educação complementar e capacitação profissional.

Em seu estatuto define que “tem por finalidade primordial, na área de sua abrangência territorial, a implantação de programas de atendimento social às crianças, aos adolescentes, bem como às suas respectivas famílias, em situação de vulnerabilidade social.”

O Artigo 2º do Estatuto consolida então os objetivos, deveres e competências da FUNDHAS como sendo: executar programas de atendimento social à criança, ao adolescente, oriundos de família em situação de vulnerabilidade social; realizar estudos e pesquisas, bem como promover cursos, seminários e congressos; diligenciar a articulação das entidades públicas e particulares de fins congêneres, em proveito das respectivas tarefas; propiciar a capacitação continuada do pessoal técnico e auxiliar.

Estabelece ainda que a entidade deverá celebrar convênios, contratos em consonância com suas finalidades e apoiar, em parceria com outras Secretarias Municipais, programas voltados às demandas de atuação de criança, adolescente e família; colaborar com a Vara da Infância e Juventude da Comarca, dentro de suas possibilidades materiais e técnicas, respeitadas as suas finalidades, inclusive comunicando eventuais irregularidades constatadas em relação a crianças e adolescentes; selecionar crianças e adolescentes para participar dos programas, observando estritamente critérios técnicos, garantindo-lhes total transparência.

O desenvolvimento de programas específicos para o atendimento de crianças em situação de vulnerabilidade social, visando a eliminação do trabalho infantil e o resgate da identidade da infância, evitando que a criança, por falta de assistência, possa optar pela permanência nas ruas, em especial observando que serão

desenvolvidos diretamente nas regiões das comunidades onde residem as crianças, favorecendo também o trabalho com a família, garantindo espaço e equipamentos adequados.

Desenvolvimento de práticas com ênfase nas atividades lúdicas, aprendizagem e participação, proporcionando às crianças experiências diversificadas que favoreçam seu desenvolvimento nos aspectos físico, intelectual, recreativo e social, mantendo-se como programas de educação complementar.

Programas específicos para o atendimento ao adolescente em situação de vulnerabilidade social, visando seu desenvolvimento social e a capacitação profissional, serão criados, em especial os relativos as atividades de capacitação profissional compostas de cursos de formação inicial continuada e aprendizagem profissional, observado o Estatuto da Criança e Adolescente e legislação pertinente aplicável, bem como para o desenvolvimento das atividades de iniciação profissional funcionarão oficinas-escola nas unidades regionalizadas com a manutenção de programas de educação complementar em conjunto com programas de atendimento às famílias das crianças e dos adolescentes inseridos na Fundação.

O CEPHAS irá promover a capacitação profissional de formação inicial continuada e de nível técnico a jovens e adultos.

Buscando ampliar o tempo escolar dos alunos, caberá à FUNDHAS promover ações socioeducativas e pedagógicas no contraturno escolar, segundo ditames da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, observando-se que em todos os programas, as crianças e adolescentes receberão alimentação, uniforme, material para atividades na FUNDHAS, passe escolar (regimentado pela Instituição), atendimento médico (medicina do trabalho da FUNDHAS e rede SUS) e odontológico (quando não for atendido pela rede SUS e saúde escolar), bem como acompanhamento social, psicológico e orientação pedagógica (integrado aos demais serviços da rede de atendimento do Município).

Adicionalmente os adolescentes aprendizes a partir dos 14 anos de idade receberão meio salário-mínimo por uma jornada de 4 horas diárias de atividades e um salário-mínimo por 8 horas de atividades nos casos de aprendizagem profissional junto às empresas conveniadas, nos termos do programa registrado junto ao CMDCA.”

Comparando-se o previsto na lei de criação da FUNDHAS com seu estatuto vigente é possível perceber seu atual alinhamento com a Constituição e o ECA. A

criação de uma rede de proteção social ampla, muito mais abrangente que a ressocialização se dá em conjunto com outros órgãos como a Vara da Infância e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Ensino profissionalizante, educação complementar, alimentação adequada, transporte escolar, remuneração, assistência médico-odontológica e fornecimento de uniformes integram a lista de itens adicionais incluídas nas funções da instituição.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de São José dos Campos é 0,807 (IBGE, 2010), nível classificado como muito alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Sendo o desenvolvimento um fenômeno multidimensional, heterogêneo e assíncrono, não ocorrendo de maneira uniforme nem ao mesmo tempo. O IDHM do município é a média de suas regiões, havendo regiões com índice considerado muito alto, como é o caso do Jardim Aquarius, com IDHM de 0,952 e regiões com IDHM considerado médio, como é o caso do Campo dos Alemães, com IDHM de 0,709.

Destaca-se que o IDH da cidade em de 1991 era 0,607. Ou seja, quatro anos após sua fundação o nível de desenvolvimento da cidade estava abaixo do menor índice de IDH de uma região atendida pela instituição conforme dados observados em 2010 - 0,709 para o Campo dos Alemães. A Tabela 1 traz a distribuição das unidades da FUNDHAS e os índices de IDHM de 13 regiões do município.

Tabela 1 – Distribuição das unidades da Fundhas por IDHM

SETOR SOCIOECONÔMICO	IDH 2010	UNIDADES FUNDHAS	NOMES
Aquarius	0,952	0	
Vila Adyanna	0,932	0	
Esplanada	0,932	0	
Urbanova	0,932	0	
Vista Verde	0,879	0	
Jardim das Indústrias	0,879	0	
Jardim Paulista	0,831	1	Unidade Centro
Santana	0,825	1	Unidade Alto da Ponte
Jardim Satélite	0,775	2	Unidade Sede e Unidade Parque Industrial
Novo Horizonte	0,760	1	Unidade Leste
Campos de São José	0,741	3	Unidade Eugênio de Melo, Unidade Campos de São José e Unidade Putim
Campos dos Alemães	0,709	2	Unidade Dom Bosco e Unidade Dom Pedro I

Fonte: FUNDHAS/IBGE (2022).

A distribuição das 10 unidades da FUNDHAS foi feita buscando-se atingir seus objetivos, conforme seu estatuto. Sendo uma instituição de inclusão social através da educação e profissionalização, suas unidades foram estabelecidas nas regiões do município com menor índice de IDHM.

As transformações sociais obtidas com a atuação da FUNDHAS em São José dos Campos impactam diretamente na vida das crianças e adolescentes moradoras nas regiões com menor IDHM, o que está alinhado com seus objetivos definidos em seu estatuto.

Existem dois aspectos introduzidos pelo arcabouço legal que rege a fundação que são fundamentais para a compreensão da administração da instituição.

O primeiro, estabelecido no artigo 16º, adota o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, para o quadro de pessoal da Fundação, inclusive os membros da Diretoria, permitindo o aproveitamento em seus quadros de servidores municipais, sem prejuízo de seus vencimentos ou salários e vantagens.

O segundo, estabelecido nos artigos 24º e 25º, autoriza o Poder Executivo autoriza do a incluir anualmente na proposta orçamentária a destinação de até cinco por cento da receita para a manutenção da FUNDHAS, sendo os créditos feitos em m duodécimos.

Sendo uma instituição de prestação de serviços (socioeducacionais) a FUNDHAS tem, em sua composição de custos, uma participação majoritária das despesas com pessoal, o que é de se esperar em uma instituição dessa natureza.

Fazendo parte da administração pública indireta e inserida sob legislações complexas, que a caracterizam como fundação pública, mas de direito privado. Em termos trabalhistas isso significa que tem sua regulamentação trabalhista regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Contudo, conforme a Constituição Federal (CF), por ser uma fundação pública, seus trabalhadores são empregados públicos, que se não são regidos diretamente pelo estatuto dos servidores municipais, têm a observância de alguns de seus preceitos, notadamente nos processos de admissão e demissão.

Nesse sentido, os preceitos da CLT aplicam-se durante o período da relação trabalhista e os do estatuto aplicam-se à admissão e a demissão: para admissão é necessário concurso público (resguardadas as exceções do art. 37 da CF) sendo que a demissão deverá ocorrer observado o devido processo legal, inclusive quando a pedido do empregado público.

Desta forma, a uma fundação com as características da FUNDHAS não é permitido proceder demissões que não tenham comprovada justa causa ou a pedido do empregado público.

Assim, em um período de profundas transformações legais, a situação dos empregados públicos da FUNDHAS, obedecem aos preceitos da CLT, mas com importantes características do estatuto dos servidores municipais, notadamente no que tange ao plano de salários, onde os empregados públicos da FUNDHAS, na ausência de legislação específica, seguiam os ditames do referido estatuto. Ao longo do tempo houve profundo amadurecimento das relações trabalhistas, mas que não alteraram direitos previamente adquiridos, tais como: incorporação de salário, adicional por tempo de serviço, incorporações e sexta-parte.

A Lei 56/92 estabelece ainda que, ao servidor com pelo menos 3 anos de exercício, investido em cargo de provimento em comissão, é assegurada a percepção, como gratificação, que será paga automaticamente e independente de requerimento, da diferença entre o vencimento do seu cargo ou função e o do cargo para o qual tenha sido designado.

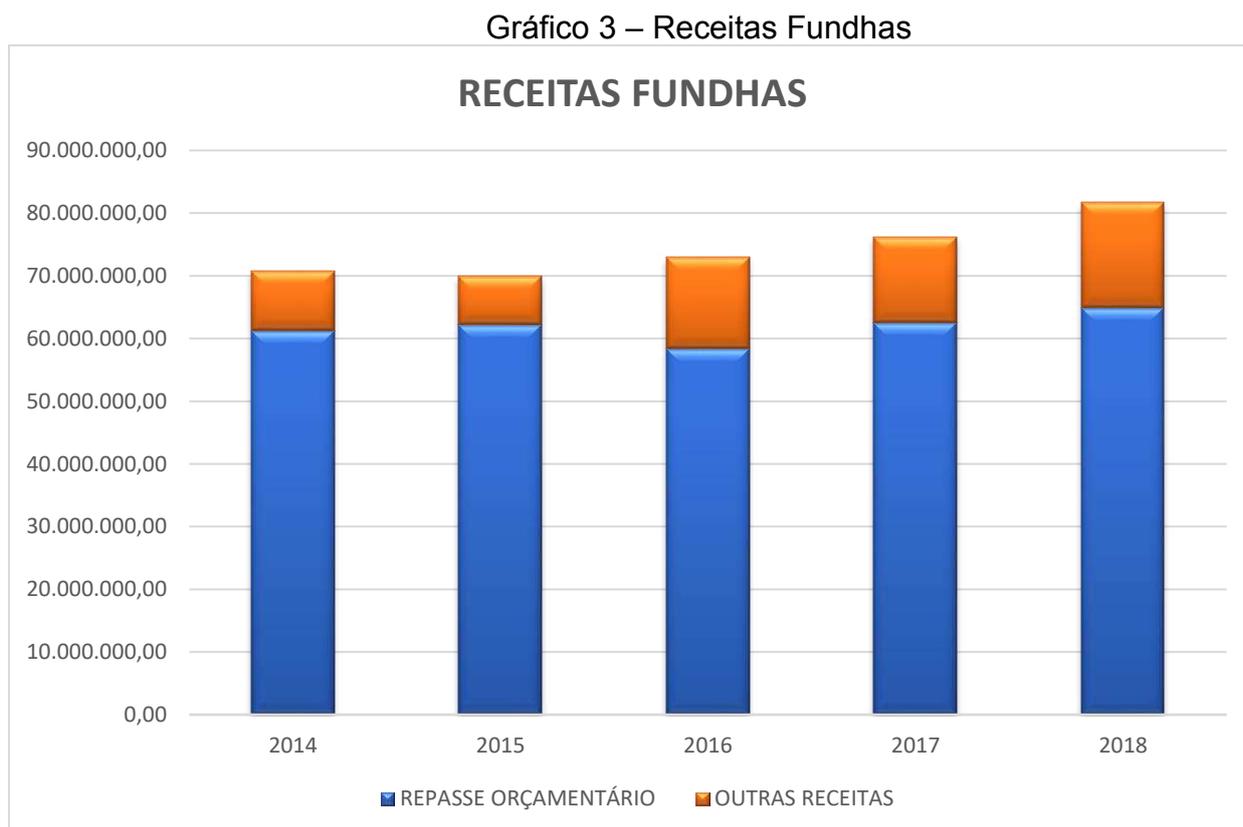
Adicionalmente, o artigo 57º estabelece que o adicional por tempo de serviço é devido à razão de 1% (um por cento) por ano de serviço público municipal, incidente sobre o vencimento de que trata o artigo 39, até o máximo de 35 (trinta e cinco) anos.

Já o conceito da sexta parte é previsto nos artigos 66º e 67 da mesma lei, quando determina que servidor que completar 20 (vinte) anos de exercício no serviço público municipal perceberá importância equivalente a sexta-parte do seu vencimento e que esse valor será incorporado ao vencimento para todos os efeitos legais.

Mesmo sem ampliação do quadro de empregados públicos, a FUNDHAS observava um crescimento vegetativo dos gastos com sua folha de pagamento que em alguns casos, variavam entre 10% e 12% ao ano.

No Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, o orçamento da FUNDHAS evolui conforme o crescimento da receita tributária do município. Sua ampliação segue uma ponderação entre expectativa inflacionária e de evolução do Produto Interno Bruto (PIB), raramente ultrapassando os 6% anuais. A diferença de coeficiente angular entre as curvas de evolução da folha de pagamentos e do orçamento faz com que sua relação percentual se reduza a ponto de a folha de pagamentos poder chegar a ocupar 100% de seu orçamento, inviabilizando a gestão.

Além dos repasses orçamentários feitos pela prefeitura municipal, as receitas da FUNDHAS também são compostas por outros convênios com a iniciativa privada (Programa Aprendiz) com outros entes (PRONATEC e MEDIOTECH) e com outras secretarias do próprio município (Educação e Social). O Gráfico 3 mostra, em termos nominais, a relação entre as fontes de receita da FUNDHAS e o seu total.

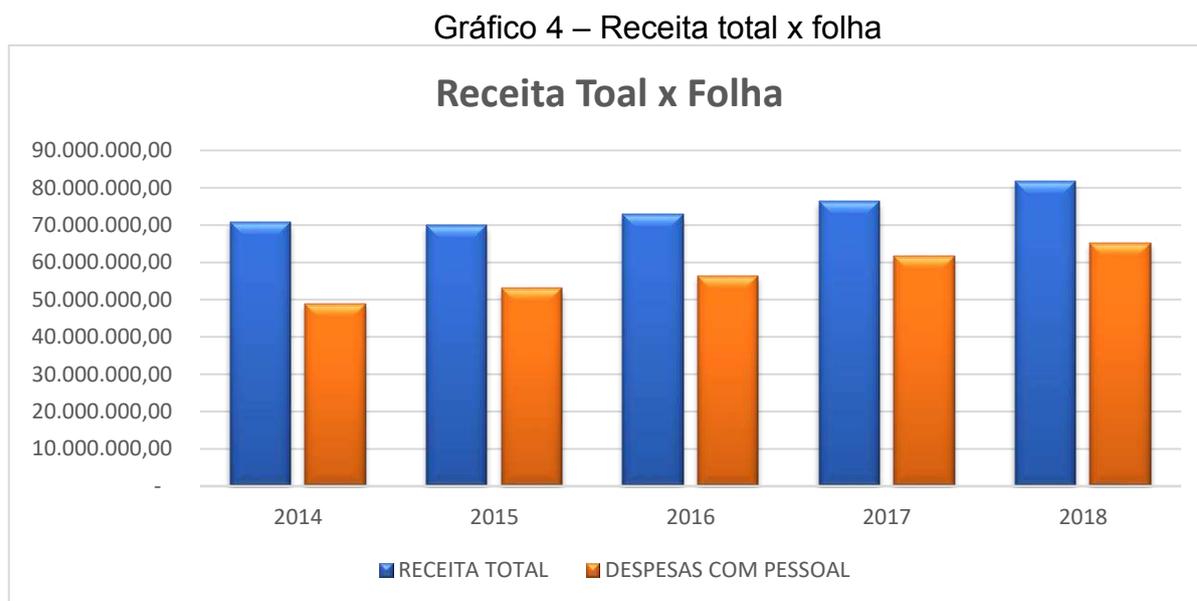


Fonte: FUNDHAS, elaboração própria.

Do Gráfico 1 é possível observar que o repasse da prefeitura municipal para a instituição (coluna azul) oscila ao redor da linha dos R\$ 60 milhões anuais, chegando a quase R\$ 65 milhões no último ano do período ilustrado. Ao atingir 87% de gastos com folha de pagamentos em 2018, a fundação viu a eficiência de sua capacidade de prestação de serviços ser seriamente comprometida.

A instituição é limitada pelo ambiente legal que rege suas relações trabalhistas, não sendo permitido desligamentos em decorrência de decisões estratégicas. Ou seja, não é possível diminuir as despesas com pessoal unilateralmente, mesmo que o objetivo seja aumento nos investimentos da fundação. O Gráfico 4 compara a receita total da FUNDHAS com suas despesas com folha de pagamentos.

Assim, visando restabelecer a eficiência na capacidade de investimentos na prestação de serviços da FUNDHAS e, em oposição a contínuos aumentos de repasses, discute-se então a aplicação de uma ferramenta de gestão, com amplo uso no setor privado, mas pouco aplicada no setor público e inédita no município: o Plano de Desligamento Voluntário (PDV).



Fonte: FUNDHAS (2020).

As iniciativas modernizadoras da gestão pública têm o potencial de alterar o modelo de negócio de uma instituição, adaptando-as às circunstâncias atuais. Limitações legais e complexidade política compõem um quadro que podem levar à estagnação e decadência, dado a impossibilidade de contínuos aumentos de repasses orçamentários.

O ambiente econômico do setor privado tem características mais flexíveis se comparado ao ambiente do setor público. O regramento estabelecido pelo arcabouço legal que envolve os negócios públicos acaba por limitar a ação dos agentes, dificultando a ocorrência de iniciativas modernizadoras.

Contudo, como descreveu Schumpeter (1997), a inovação virá da identificação, por parte da oferta, de alterações necessárias para a continuidade e o desenvolvimento econômicos.

A participação das despesas com pessoal em relação ao orçamento da FUNDHAS cresce vegetativamente. Ou seja, mesmo sem ampliação no número de empregados públicos, a política salarial legalmente estabelecida, tem profundo

impacto nas despesas da instituição, dificultando o custeio do material empregado e praticamente impedindo novos investimentos na atividade fim.

Não sendo uma instituição privada, a FUNDHAS não poderia optar por fazer um rearranjo produtivo, com mudanças estratégicas de ganho de produtividade e, como resultado, reduzir suas despesas com pessoal a um nível adequado. Como a dispensa imotivada de empregados públicos não é permitida (decisão estratégica não é entendida como motivação legalmente aplicável), para reduzir suas despesas com pessoal, a instituição só poderia fazê-lo a pedido dos próprios empregados públicos, o que não seria razoável de se esperar, considerando a ampla renúncia de direitos trabalhistas que o empregado faria em tal caso.

Em 2018, a instituição contava com 71 empregados públicos (de um total de 645) que já haviam aposentado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) mas que continuavam trabalhando, uma vez que o desligamento compulsório por aposentadoria somente seria possível, à época, após o empregado ultrapassar os 72 anos, para as mulheres ou 75 anos, para o caso dos homens.

A situação que se desenhava era de uma instituição com alteração em sua demanda por serviços, que necessitava reduzir seus gastos com pessoal. Havia os empregados públicos já aposentados pelo INSS que formavam o grupo de profissionais com potencial para adesão a um plano que lhes fosse vantajoso, dado que a instituição somente poderia dispensá-los a pedido, o que não aconteceria, considerando as perdas envolvidas.

Vislumbra-se então a hipótese de se aplicar uma ferramenta modernizadora do setor privado, mas nunca aplicado pela instituição e de reduzida aplicação no setor público, de maneira geral, o Programa de Desligamento Voluntário (PDV).

Mesmo anteriormente à reforma da legislação trabalhista em 2017, com a publicação da Lei 13.467 de 2017, o PDV já era usado como ferramenta de rescisão de contratos de trabalho, regulamentada pela OJ 270 (Orientação Jurisprudencial).

A possibilidade de aplicação dessa ferramenta legal do modelo de negócio do setor privado no setor público mostrou ser a forma adequada para que empregados públicos e instituição atingissem seus objetivos. Sendo voluntária, a adesão ao PDV torna a saída do empregado legal, uma vez que é a pedido do próprio empregado.

A FUNDHAS passou então a pesquisar no mercado de instituições semelhantes que tivessem efetuado o PDV. Encontrou três instituições: Universidade de São Paulo (USP), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de

Minas Gerais (EMATER-MG) e Centrais de Abastecimento do Paraná S.A (CEASA-PR).

Considerando as características oferecidas pelos planos analisados e a expectativa local, foi então elaborada a proposta de PDV da FUNDHAS, com público-alvo de 71 empregados públicos já aposentados.

Um aspecto do plano foi à concessão de indenização de 4%, calculados sobre o salário corrente, a cada ano trabalhado. Desta forma, o custo total de indenizações foi estimado em R\$ 5.598.147,51, sendo R\$ 601.935,70 referentes ao bônus concedido. Havendo a adesão completa de todo o público-alvo ao programa, o prazo para recuperação do valor investido, em oposição à redução das despesas com folha foi estimado em 13 meses, denotando seu potencial de impacto econômico.

O Quadro 2 compara os benefícios oferecidos pelo PDV e as condições de rescisão em comum acordo, oferecidas pela nova legislação trabalhista, evidenciando a vantajosidade de se aderir ao PDV.

Em 2018, o projeto foi então apresentado ao Prefeito Municipal, autoridade máxima da mantenedora da FUNDHAS, que o aprovou, autorizando sua implementação.

Em 15 de fevereiro, publica-se a portaria 32/2019, instituindo o PDV da FUNDHAS voltado para os empregados públicos aposentados, com prazo de adesão de 30 dias. Ao final do prazo estabelecido houve a adesão de 27 empregados públicos aposentados, 38% do público-alvo.

Contudo, funcionários ainda não aposentados demonstraram interesse em aderir ao PDV, caso não fosse exclusivo aos aposentados. Foram então publicadas mais duas portarias 61/2019 e 74/2019 estendendo as possibilidades de adesão ao PDV a outros empregados públicos. Ao final do processo, 68 empregados públicos aderiram ao PDV, quase 100% da quantidade-alvo inicial (o público-alvo foi alterado conforme identificados novos interesses em aderir).

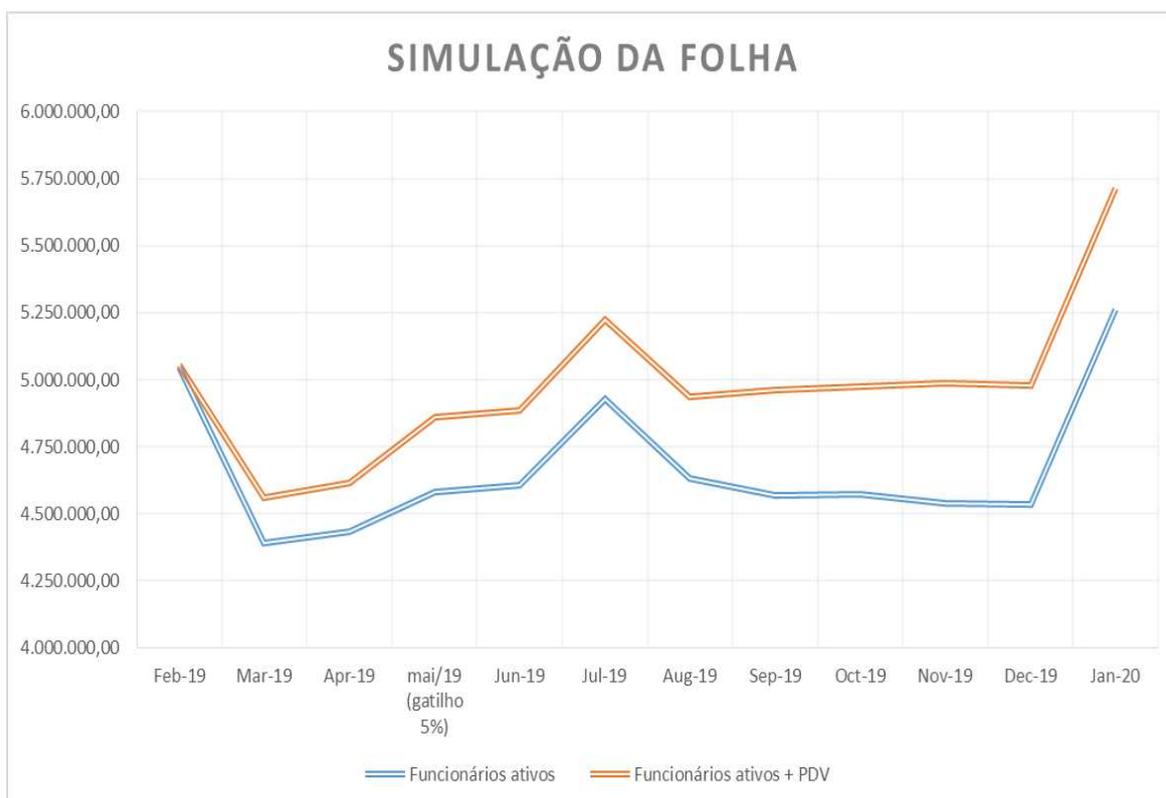
Quadro 2 – Comparativo de opções de benefícios

Proposta referente PDV / Fundhas Dispensa sem justa causa	RESCISÃO CONTRATUAL POR ACORDO: Comum acordo (nova legislação)
<p>Rescisórias referentes aos direitos trabalhistas previstos em lei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Saldo de salário;</li> <li>- Férias vencidas e/ou proporcionais, com o abono constitucional;</li> <li>- Décimo terceiro proporcional e indenizado</li> </ul>	<p>O contrato de trabalho poderá ser extinto por acordo entre empregado e empregador, caso em que serão devidas as seguintes verbas trabalhistas (art. 484-A, I e II):</p> <p>Rescisórias referentes aos direitos trabalhistas previstos em lei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Saldo de salário;</li> <li>- Férias vencidas e/ou proporcionais, com o abono constitucional;</li> <li>- Décimo terceiro proporcional e indenizado</li> </ul>
<p>Indenização equivalente a <b>40%</b> (quarenta por cento) do valor depositado pela FUNDHAS em conta vinculada a título de FGTS, constante do Extrato de Conta Vinculada para fins rescisórios.</p>	<p>Indenização equivalente a <b>20%</b> (vinte por cento) do valor depositado pela Fundhas em conta vinculada a título de FGTS, constante do Extrato de Conta Vinculada para fins rescisórios.</p>
<p>Movimentação do FGTS: Tempo de Serviço <b>100%</b> (cem por cento) do valor dos depósitos</p>	<p>Movimentação do FGTS: A extinção do contrato por acordo permite a movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço limitada <b>até 80%</b> (oitenta por cento) do valor dos depósitos</p>
<p>Seguro-desemprego: A extinção do contrato por acordo entre empregado e empregado, autoriza o ingresso no Programa de Seguro-Desemprego (§2o do art. 484-A da CLT).</p>	<p>Seguro-desemprego: A extinção do contrato por acordo entre empregado e empregado, <b>não</b> autoriza o ingresso no Programa de Seguro-Desemprego (§2o do art. 484-A da CLT).</p>
<p>Por se tratar de verbas indenizatórias, não haverá a incidência de encargos fiscais (IR) e previdenciários (INSS)</p>	<p>- Por se tratar de verbas indenizatórias, não haverá a incidência de encargos fiscais (IR) e previdenciários (INSS)</p>
<p>A FUNDHAS poderá dispensar do cumprimento do aviso prévio, através de comunicado ao empregado e indenizar o período.</p>	<p>- Aviso prévio, se indenizado (pela metade)</p>
<p>Incentivo de uma parcela indenizatória no percentual de 4% (oito por cento) da remuneração mensal bruta do Empregado, para cada ano trabalhado na Instituição, considerando que a partir de 6 meses, resulta ano completo.</p>	

Fonte: FUNDHAS (2019).

O Gráfico 5 representa a simulação feita em 2018 com relação ao projeto original do PDV. A linha laranja representa as despesas com folha de pagamento, não sendo implementado o PDV e a linha azul projeta o nível de despesas caso fosse implementado. A área entre as duas curvas representa o total projetado de economia, no valor de R\$ 3.659.986,08 em apenas 12 meses.

Gráfico 5 – Simulação da folha

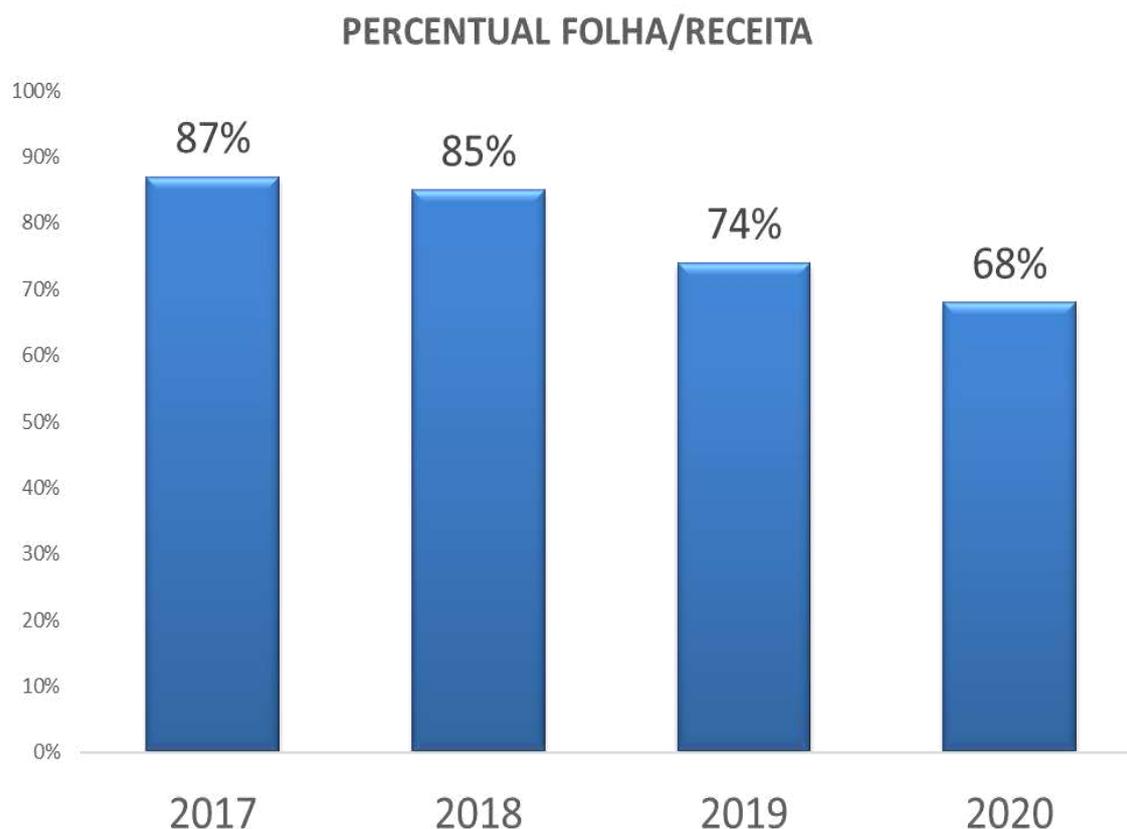


Fonte: FUNDHAS (2018).

Ao reduzir os gastos com despesas de pessoal, como resultado da adesão ao PDV, a FUNDHAS retoma sua capacidade de manutenção do custeio (excluídas despesas com folha de pagamentos) das atividades fim bem como a possibilidade de novos investimentos. Assim, mantido o número de atendimentos realizados pela FUNDHAS, o ganho de eficiência se dá na redução do custo *per capita* e no aumento da qualidade do serviço prestado.

O Gráfico 6 demonstra a evolução da redução da participação percentual da folha de pagamentos em relação à receita da FUNDHAS. Em 2017 o comprometimento com despesas com folha de pagamentos era de 87%.

Gráfico 6 – Percentual folha/receita



Fonte: FUNDHAS (2020).

Em 2018, há uma redução incremental para 85%. Em 2019, já com o PDV em andamento, as despesas com folha reduzem para 74% do orçamento. Em 2020, com o PDV e seus efeitos plenamente consolidados, a participação das despesas com folha de pagamentos é reduzida a 68% do orçamento. Ou seja, a capacidade de investimento da FUNDHAS salta de 13% do orçamento em 2017 para 32% em 2020, um acréscimo de 146% na capacidade da FUNDHAS de custear os materiais das atividades fim e de realizar novos investimentos.

Os impactos econômicos do programa são percebidos imediatamente e com impactos também de âmbito sociocultural, ao possibilitar a retomada de investimentos em estrutura, equipamentos e sistemas.

Já em 2019, o Relatório de Atividades da instituição indica aumento de investimentos em áreas como a revitalização física das unidades, sendo 3 completadas no próprio ano e as demais no ano seguinte, totalizando 10 unidades revitalizadas.

Além das instalações físicas, foram ampliados os investimentos em tecnologia da informação, voltados a modernizar o atendimento da instituição. Acompanhando a mudança nos modelos de aprendizagem, foi desenvolvido para o FUNDHAS um ambiente para oferta de cursos e conteúdo online, incorporando a modalidade de Ensino à Distância (EAD) ao portfólio da instituição.

Buscando alinhar-se com os métodos mais modernos de ensino, a instituição criou espaços novos para o desenvolvimento das habilidades em Informática nos atendidos e até mesmo para seus profissionais. Foram implantadas as Salas Google, ambientes multimídia que permitem aos alunos e atendidos a capacitação nas ferramentas da Google e internet.

Neste novo conceito de ambiente, foram redefinidos os móveis, modelo de conectividade e equipamentos utilizados (*Chromebooks*), permitindo a um novo modelo de aprendizagem. A Figura 3 traz uma das Salas Google, implementadas como resultado da recuperação da capacidade de investimento da instituição.

Figura 3 – Sala Google



Fonte: Fundhas.

Iniciado em 2019 e ampliado em 2020 os investimentos em internet móvel para os alunos mostraram-se ainda mais importante no enfrentamento da pandemia. Um desafio recorrente da FUNDHAS era como os alunos e atendidos que não possuem acesso à internet acompanhariam os conteúdos disponibilizados?

A solução encontrada foi a contratação e disponibilização de acessos à internet por telefonia móvel. Com o objetivo de validar a solução foram adquiridos chips com acesso à internet e entregues aos alunos.

A recuperação da capacidade de investimentos da FUNDHAS possibilitou que a instituição diversificasse e ampliasse seu atendimento de forma tradicional, mas principalmente através de conectividade e tecnologias de Ensino à Distância.

A Tabela 2 apresenta evolução do número de atendimentos (alunos participantes) da FUNDHAS em cada uma de suas principais linhas de atuação.

Tabela 2 – Comparativo anual atendimentos da Fundhas

	REGIONAIS	EMPREGABILIDADE	APRENDIZ	EAD	TOTAL ANUAL
2016	2.198	1.013	478	197	4.702
2017	2.248	1,137	394	353	4.921
2018	2.472	1.315	346	1.092	6.038
2019	2.133	1.176	360	3.235	7.678
2020	2.086	1.042	350	5.145	9.322
2021	2.351	1.113	285	14.084	19.393

Fonte: FUNDHAS (2022).

As crianças até de 6 a 14 anos são atendidas pela Divisão de Regionais da FUNDHAS e, devido aos investimentos em tecnologia teve seu número de atendimentos mantido estável mesmo durante o período da pandemia da covid-19. Em 2021, o número de crianças atendidas já é o segundo maior dos últimos 6 anos.

Os adolescentes de 15 a 18 anos são atendidos pela Divisão de Empregabilidade e pelo Programa Aprendiz. O Programa de Empregabilidade, em 2021, começa a se recuperar após a pandemia. Já o Programa Aprendiz foi afetado pelas alterações na legislação que regem as relações de aprendizagem.

A possibilidade de investimento em tecnologia da informação e em conectividade possibilitaram e proporcionaram uma mudança no rumo dos atendimentos, com expressivo aumento da Educação à Distância (EAD).

A média do total anual de atendimentos da FUNDHAS nos três anos que antecederam o PDV (2016, 2017 e 2018) foi de 5.220 atendimentos. Já a média de atendimentos nos três anos seguintes (2019, 2020, 2021) foi de 12.131 atendimentos. Em três anos foram, em média, atendidos 20.733 alunos a mais do que no período anterior ao PDV.

Esses números permitem inferir que o quadro de funcionários da FUNDHAS estava superdimensionado e, somado ao crescimento vegetativo de seu custo, em decorrência da legislação, a folha de pagamentos da instituição mostrava-se como um entrave a seu crescimento.

Outro indicador da eficiência da medida é inexistência de reclamações trabalhistas contra a FUNDHAS referentes ao Plano de Desligamento Voluntário. Em oposição à constantes aumentos de repasses, optou-se por uma iniciativa modernizadora de gestão pública que resgatou a capacidade de investimento da FUNDHAS, permitindo que voltasse a crescer e apoiar o desenvolvimento local e regional.

A iniciativa modernizadora implementou uma ferramenta aplicada no setor privado ao setor público. A quebra de paradigmas trabalhistas evidencia a ruptura causada pela iniciativa modernizadora no modelo de negócio da FUNDHAS e a inexistência de reclamações trabalhistas evidenciam a aceitação da medida como novo paradigma a ser vivenciado pela instituição e seus empregados públicos.

Somada à economia de recursos financeiros, esse novo patamar de relacionamento trabalhista configura um novo ambiente, promovido pela implementação de uma iniciativa modernizadora de gestão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê três instrumentos para o planejamento e execução fiscais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao elaborar os projetos, esses projetos de lei, a Prefeitura Municipal, que é a mantenedora da FUNDHAS, reviu seu planejamento estratégico, entre a LOA 2021 (elaborada em 2020) e a LOA 2022 (elaborada em 2022), reduzindo em R\$ 9.286.000,00 (13,6%) o repasse anual proposto para a entidade.

Ou seja, além de possibilitar aumento em sua própria capacidade de investimento o PDV (somado a aumento de receitas próprias) possibilitou que a Prefeitura pudesse redirecionar investimentos para outras áreas, evidenciando que a medida teve seus efeitos multiplicados para demais áreas do serviço público municipal.

A adoção, implementação e difusão de inovações não se limitam ao setor privado nem tampouco a inovações de produtos, que são as mais conhecidas. Inovações de processos podem ser implementadas e difundidas no setor público de maneira a obter ganhos de eficiência.

A adoção do Plano de Desligamento Voluntário, ferramenta de modelo de negócio tipicamente do setor privado, no setor público pode ser caracterizada, estendendo a teoria de Schumpeter, observando-se a ocorrência de seus três elementos de desenvolvimento: inovação, crédito e agente inovador, como uma iniciativa modernizadora de gestão pública, colaborando para o desenvolvimento econômico.

De maneira geral, a necessidade de aumento na capacidade de investimento das instituições está associada ao aumento de investimento (repasses) de recursos financeiros. A inovação de modelo de negócio tem o potencial de romper esse paradigma, indicando ser possível não apenas não aumentar os repasses para aumentar capacidade de investimentos como, de fato, diminuir repasses, aumentar capacidade de investimentos através de ganho de eficiência.

O Programa de Desligamento Voluntário (PDV) implementado na FUNDHAS em 2019, reflete a teoria proposta para a pesquisa. Alinha-se à teoria sendo uma iniciativa modernizadora de gestão pública que promove o desenvolvimento multidimensional local e regional ao economizar recursos e possibilitar novos investimentos (âmbito econômico); ampliar sua atuação, com mais atendimentos ao seu público-alvo (âmbito sociocultural) e promover efeitos transversais ao possibilitar que o município faça investimentos na prestação de serviços de outras áreas.

É consenso que a educação é fundamental para a inclusão social e ampliação de possibilidades de desenvolvimento. Quanto mais bem sucedida for a FUNDHAS na consecução de seus objetivos, melhores serão as chances de cada uma de suas crianças, cada um de seus jovens.

Os ganhos obtidos com a ampliação da educação tendem a criar um melhor ambiente social, que gera um melhor ambiente de desenvolvimento. A educação tem o potencial de criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

Para responder à pergunta “como a aplicação das duas ferramentas de gestão, Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza e a aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança, impactaram a modernização da gestão pública e o desenvolvimento?” buscou-se descrever o processo de implantação da modernização de gestão, bem como seus impactos em termos de desenvolvimento local.

Reitera-se que se trata de uma pesquisa qualitativa de estudo de dois casos, sendo o PDV da FUNDHAS a primeira das iniciativas de modernização gestão analisadas no presente trabalho.

A base teórica que conceitua a análise é composta pelo tripé discutido na revisão de literatura: desenvolvimento regional e local - um conceito amplo, gestão pública e modernização, e indicadores de desenvolvimento.

O estudo de caso do PDV da FUNDHAS aborda o desenvolvimento regional e local de forma ampla, e é analisado em seus aspectos multidimensionais, heterogêneos e assíncrono. Multidimensional, pois não se restringe ao conceito antigo de desenvolvimento estar exclusivamente atrelado ao crescimento econômico. Heterogêneo, por não acontecer de maneira uniforme e, assíncrono por não acontecer ao mesmo tempo.

O desenvolvimento social alterou a demanda por serviços públicos da FUNDHAS, o que causou novas necessidades de gestão pública. Contudo, dado o ambiente regulatório, foi necessário a introdução de uma iniciativa inovadora de gestão para que fosse alterada a relação de trabalho e com isso fosse possível destravar a capacidade de investimento da instituição.

A retomada dos investimentos possibilitou a modernização da estrutura que, por sua vez, possibilitou ampliação no atendimento e novas formas desse atendimento através da aplicação tecnologia, notadamente tecnologia da informação. Esses ganhos de eficiência foram verificados com a análise dos indicadores de economia de recursos, ampliação de atendimento e aceitação das medidas adotadas.

O estudo desse primeiro caso demonstrou que a introdução de iniciativas modernizadoras de gestão pública tem impacto positivo no desenvolvimento local. Sugere-se para estudos posteriores o acompanhamento dos desdobramentos dessa inovação e suas consequências de ganho de qualidade em decorrência do aumento da capacidade de investimento.

O estudo do segundo caso de Monitoramento de Segurança procurará demonstrar como a modernização da gestão pode afetar o desenvolvimento local ao trazer mais segurança, a um custo menor.

#### 4.2- MONITORAMENTO DE SEGURANÇA

A segurança pública é uma das principais demandas de desenvolvimento multidimensional, pois afeta a população como um todo. O adensamento urbano traz consigo desafios sociais que demandam aumento na eficiência da segurança pública.

O Estado Social e Democrático estabelecido pela Constituição federal define a segurança pública como um direito do cidadão e dever do Estado. Nas áreas urbanas a segurança é responsabilidade dos estados, cabendo aos municípios a gestão das Guardas Civis Municipais, originalmente direcionada para a preservação de próprios públicos e tendo seu papel cada vez mais ampliado para a segurança pública em geral.

Neste cenário, as políticas públicas de segurança tradicionalmente buscam aumentar sua eficácia através do aumento de efetivos de policiais e agentes de segurança, além de aquisição de viaturas. A resposta para aumento de demanda em segurança se limitava a aumentos de gastos diretos e ampliação de capacidade.

A tecnologia de videomonitoramento e conectividade avança no início dos anos 2000, trazendo soluções de inteligência para a potencialização da capacidade instalada de segurança, ou seja, sem aumentos de efetivo. Dado seu alcance, cada vez mais a tecnologia proporciona ganhos qualitativos de segurança.

O município de São José dos Campos é um dos pioneiros na implantação de câmeras de monitoramento. Criado em 10 de dezembro de 2002 o Centro de Operações Integradas (COI) foi a primeira iniciativa do município em apoiar as forças de segurança com tecnologia de videomonitoramento.

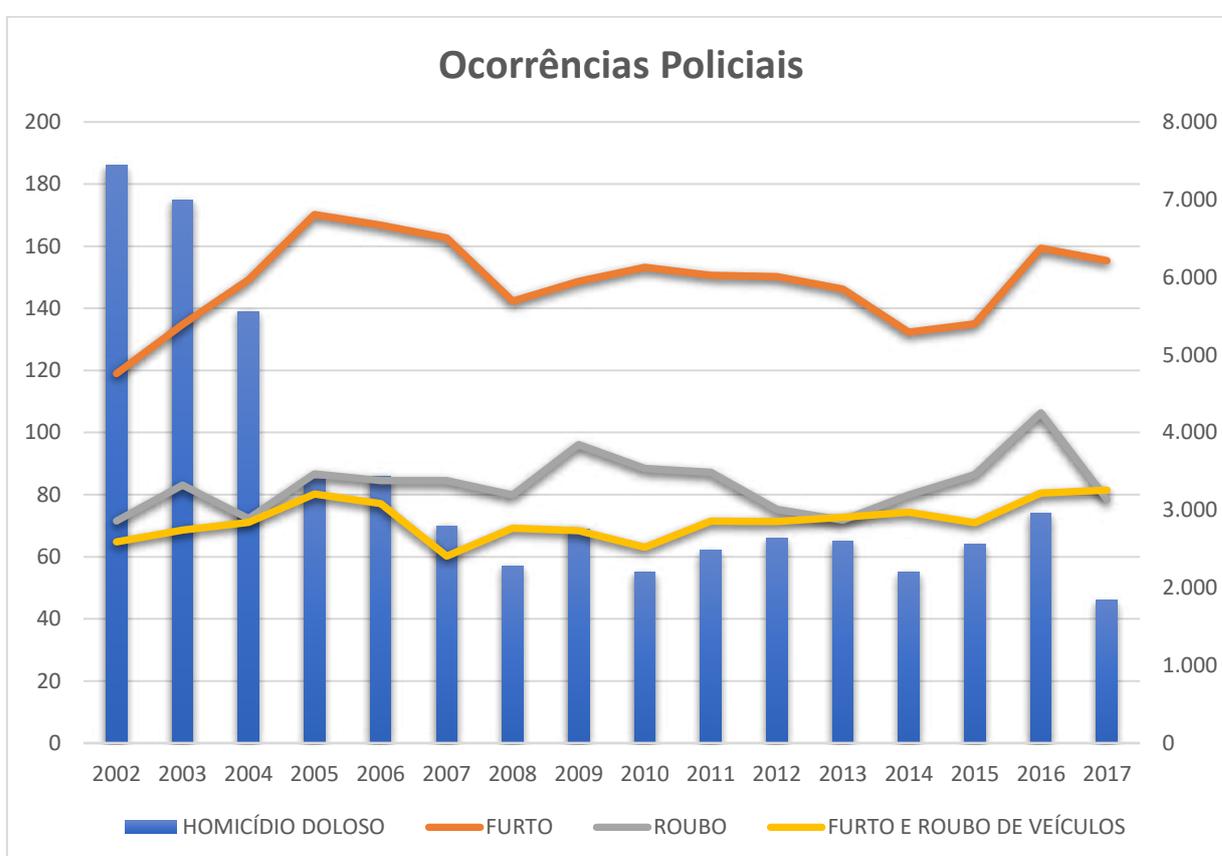
Abrigando os serviços de segurança do município, que inclui Mobilidade Urbana, Defesa Civil e Apoio Social, o COI também incorporou a participação das polícias civil e militar, buscando integração com as forças de segurança do estado de São Paulo. As ferramentas tecnológicas disponíveis à época para o Centro de Operações Integradas consistiam em vídeo monitoramento e sistema de telefonia integrados. Essas ferramentas permitiam despacho das ocorrências tanto de segurança, com as polícias e a Guarda Civil Municipal, como de apoio de trânsito e resgate dentre outros.

A cobertura de câmeras do COI atingiu seu ápice em 2019, quando atingiu o número de 492 câmeras. Contudo as câmeras eram estáticas e necessitavam de

monitoramento humano o tempo todo para poder funcionar como instrumento de segurança.

As limitações das ferramentas disponíveis fizeram com que os impactos nos resultados medidos não fossem tão abrangentes. Nos anos iniciais do Centro de Operações Integradas as ocorrências policiais mantiveram-se estáveis, mostrando que o COI estaria no máximo, sendo uma ferramenta para evitar o crescimento da insegurança. O Gráfico 7 destaca a evolução das ocorrências policiais desde a criação do COI até 2017.

Gráfico 7 – Evolução das Ocorrências Policiais



Fonte: SSP/SP (2022).

Os homicídios dolosos (eixo primário) apresentam redução nos anos iniciais da implantação do COI, caindo de 186 ocorrências anuais em 2002 para 70 ocorrências em 2007. A partir de 2008, mantém-se relativamente estável ao redor das 60 ocorrências anuais. Em 2017, observou uma queda de 38% em relação a 2016.

Os furtos sobem nos anos iniciais saindo de 4.759 ocorrências em 2002 para 6.807 em 2005. De 2006 a 2014 oscila entre 5.500 e 6.000 ocorrências mensais, ultrapassando o patamar de 6.500 em 2016. Os roubos oscilaram ao redor das 3.000

ocorrências anuais, aproximando-se das 4.000 ocorrências em 2.009 e superando 4.250 ocorrências em 2016.

Os furtos e roubos de veículos oscilaram entre 2.500 e 3.000 ocorrências anuais durante todo o período analisado. Ou seja, até o ano de 2016 a quantidade de ocorrências não sofre significativo impacto com a implantação do Centro de Operações Integradas.

A partir de 2017, o município retoma e inicia convênios com o estado e com a União visando melhorar a qualidade da segurança pública na cidade. O Programa Atividade Delegada, um convênio entre o município e o estado de São Paulo é retomado e, em termos gerais, estabelece o compartilhamento das forças policiais militares em seus períodos de folga, quando aqueles policiais que aderiram têm os vencimentos referentes às horas trabalhadas no convênio, pagos pelo município, mas utilizando seus equipamentos e identificação da polícia militar.

O Convênio tem por objeto a conjugação de esforços para implementar o Programa de Atividade Delegada no MUNICÍPIO com o emprego de militares do Estado, fardados e munidos do equipamento de proteção individual, em escala especial e em locais a serem especificados em Plano de Trabalho, mediante delegação compartilhada das seguintes atribuições: fiscalização de ruídos urbanos e proteção do bem estar e sossego público, fiscalização sobre o funcionamento do comércio dentro da Feira da Barganha nos termos da Lei Municipal nº 8.312, de 29 de dezembro de 2010, além das demais normas legais e regulamentares a que se referem.

A participação do militar estadual se dará nos termos definidos pela PMESP, sendo direcionada exclusivamente à atividade objeto deste convênio e ao Plano de Trabalho previamente ajustado entre a PMESP e o município.

Em razão de haver risco de o policial tornar-se vítima de crime no exercício ou razão de suas atribuições, as atividades do convênio realizadas pelo militar do Estado, objetivando a gestão associada de serviços públicos municipais atribuídos mediante delegação municipal, caracterizam-se como Regime Especial de Trabalho Policial, o que garante ao policial militar a garantia de todos os direitos pelo exercício de função policial militar.

A jornada de trabalho de cada militar do Estado empregado na atividade delegada, respeitadas as características e exigências do objeto, para efeito de pagamento da Gratificação por Desempenho da Atividade Delegada, obedecerá aos

parâmetros de jornada com até 8 (oito) horas diárias terá o limite de até 80 (oitenta) horas dentro do mês considerado ou jornada com 12 (doze) horas diárias, tendo o limite de até 96 (noventa e seis) horas mensais dentro do mês considerado.

Em 2018, é celebrado, também com o estado de São Paulo, o convênio denominado Detecta, que em linhas gerais estabelece o intercâmbio de bancos de dados, imagens e informações entre os convenentes.

O convênio tem por objeto o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas à prevenção do crime e da violência, visando o aprimoramento da atuação institucional do ESTADO, por meio da mútua cooperação técnica para a gestão, operacionalização e compartilhamento de imagens e sistemas de imagens, dados e sistema de dados de interesse da segurança pública, em atendimento ao preceito constitucional de que todos são por ela responsáveis, conforme Plano de Trabalho elaborado entre os governos estadual e municipal.

Ambos estabelecerão as condições para as ações conjuntas no Plano de Trabalho, que também versará sobre as possibilidades e limites de acesso exclusivo a dados de interesse de segurança pública, pelo Município, e a dados e imagens geradas pelo Município, de interesse da Secretaria de Segurança Pública, observadas as diretrizes de ações decorrentes do intercâmbio permanente de informações auxiliarão as Polícias Militar, Civil e Técnico Científica, na prevenção e repressão criminal.

As informações e dados produzidos a partir da execução do convênio orientarão o Município na elaboração de programas e ações de cunho socioculturais, educacionais, esportivos, de lazer e relativos a outras políticas públicas preventivas na área de segurança pública, a serem oferecidos gratuitamente à população.

Adicionalmente o município promoverá o planejamento e implantação desses programas, inclusive no que se refere à infraestrutura adequada à criação e expansão dos projetos de prevenção do crime e da violência.

A celebração desses dois convênios formou um ambiente de colaboração entre as forças de segurança do município e o estado, ampliando a capacidade de prestação de serviços de ambos. O compartilhamento de recursos de segurança entre os entes representa uma quebra de paradigma onde cada um respondia pelas responsabilidades legais atribuídas a cada um separadamente. A junção dos esforços forma ambiente favorável a aplicação de ferramentas tecnológicas mais avançadas.

Em 2019, é publicado o edital da Concorrência Pública CP/008/2019 que tinha como objeto a ampliação da conectividade entre os próprios públicos, fornecimento de internet sem fio para todas as salas de aula, *Wi-Fi* gratuito em prédios e praças públicas e a instalação de 1.000 câmeras para Monitoramento de Segurança.

Esse novo edital previa que o município contrataria a prestação de serviços de monitoramento, além dos serviços de conectividade. O termo de referência descrevia a qualidade e o tipo de serviço a ser prestado, com equipamentos incluídos na prestação dos serviços. Ou seja, o município não adquiriu os equipamentos, mas sim contratou serviços de monitoramento. Ao final do contrato a empresa continuará proprietária do equipamento e dos sistemas operacionais. Dessa forma é possível que ao fazer nova licitação o município possa modernizar os serviços contratados sem ter que substituir seu parque de equipamentos e sem tampouco adquirir novos softwares ou licenças, uma vez que o que contratou foram os serviços.

A obsolescência dos equipamentos e sistemas deixa de ser um passivo a ser assumido pelo município. Esse é um ponto central no processo inovador de Sistema como Serviço ou o termo em inglês *Software as a Service (SaaS)*.

A licitação foi publicada com valor máximo de R\$ 92.887.323,36, tendo a empresa vencedora do certame ofertado preço de R\$ 39.305.280,00, não coberto por nenhum outro participante.

Dentre as inovações previstas no termo de referência estavam os chamados programas analíticos, que adicionam capacidade de análise automática sobre as imagens geradas.

Os Analíticos são:

- I. RECONHECIMENTO FACIAL - Reconhecimento simultâneo de várias faces em um fluxo de vídeo. As imagens dos rostos são salvas com data/hora/local de acesso e permite detecção de face coberta (óculos, barbas e diferentes tipos de cabelo etc.). Os reconhecimentos são detectados por níveis de semelhança e características do indivíduo;
- II. DETECÇÃO DE MOVIMENTO / PERÍMETRO / CERCA VIRTUAL - Ativa a gravação e emite alerta ao operador sempre que identificar se houve algum movimento suspeito ou invasão de perímetro dentro da zona de vigilância, incluindo velocidade, tamanho ou direção do objeto, dentro da área pré-determinada a qualquer momento pelos operadores. Permite

que as câmeras *Speed Dome 360°* realizem o acompanhamento automático do objeto, veículo ou indivíduo;

- III. LEITURA AUTOMÁTICA DE PLACAS / FLUXO DE VEÍCULOS - Reconhecimento e registro de número de placas em movimento, consulta em tempo real a banco de dados de veículos furtados / roubados através de interface com os Sistemas utilizados pelo CSI. A leitura de placas veiculares possibilita a coleta de informações e dados do trânsito nas vias públicas. Detecção e identificação automática das placas, características e porte dos veículos (pequenos, médios, grandes e motocicletas) que transitarem no ponto da via na qual esteja em operação;
- IV. DETECÇÃO DE OBJETO - Permite a identificação quando algum objeto é removido do local. A câmera identifica quando algum objeto é removido do seu local de permanência conforme programado.

O contrato de monitoramento anterior havia sido firmado no valor de R\$ 64.852.379,52 por um período de 48 meses, onde os equipamentos obsoletos e depreciados são patrimônio do município e não são compatíveis com tecnologias mais atuais. O novo contrato de serviços previa, resumidamente, a ampliação da cobertura (1.000 câmeras) e a adoção de novas tecnologias como os analíticos descritos.

A economia de recursos é evidenciada ao se comparar R\$ 39.305.280,00 também por 48 meses, a serem pagos pelo contrato dos novos serviços com os mais de R\$ 60 milhões do contrato anterior. Ou seja, em 48 meses o município economizou, em valores nominais, R\$ 25.547.099,52, cerca de 40% do valor original, mesmo contratando serviços mais modernos e com maior abrangência.

Contudo, por ser uma licitação de uma contratação inovadora, as discussões jurídicas em torno de seus itens fizeram com que o processo todo ficasse parado por 321 dias, aguardando decisões judiciais. Ao fim, o resultado foi homologado e o contrato assinado, iniciando-se a fase de implantação.

O Centro de Segurança e Inteligência (CSI), instalado no Parque Tecnológico do município combina essas tecnologias que, somadas aos convênios e parcerias firmadas entre o município e outros níveis de segurança pública, compõem um conjunto de iniciativas modernizadoras de gestão pública que possibilitaram ganhos de segurança pública.

Composto por um sistema de *videowall* que permite a visualização de todas as câmeras de monitoramento, de todos os recursos analíticos, do gerenciamento de gráficos e mapas e das imagens das câmeras dos radares, o CSI dobrou a cobertura de câmeras no município.

A Figura 4 apresenta a imagem do Centro de Inteligência e Segurança (CSI) destacando o trabalho de monitoramento de agentes de segurança, trânsito, defesa civil e apoio social.

Figura 4 – Centro de Segurança e Inteligência



Fonte: PMSJC (2022).

Adicionalmente à central do CSI, foram instaladas minicentrais de monitoramento nas sedes de todas as forças de segurança que atuam no município, contribuindo para agilização de ações e soluções de crimes.

A interação entre tecnologia avançada de identificação e detecção e a integração das forças de segurança formam a base de atuação do CSI. Os convênios com o estado e a união fornecem bancos de dados mais amplos que os municipais, permitindo acesso a maior informação de segurança.

O banco de dados de veículos roubados bem como o de pessoas procuradas pela justiça estão interligados aos sistemas de identificação e detecção do CSI. As câmeras captam imagens 24 horas por dia, todos os dias.

Assim, o analítico de reconhecimento facial conecta as imagens captadas pelas câmeras com o banco de dados de pessoas procuradas pela justiça. Uma vez identificada uma possível compatibilidade de imagens, o CSI despacha um alerta para que as forças de segurança.

Analogamente o analítico de leitura de placas e fluxo de veículos conecta as imagens de placas e de veículos captados pelas câmeras ao banco de dados de veículos com algum tipo de restrição legal. Uma vez identificada a compatibilidade, o CSI despacha então um alerta para que as forças policiais verifiquem possível infração.

O monitoramento do CSI permite que as forças de segurança identifiquem aglomerações incompatíveis com o histórico do local em questão. Permitem também vigilância de áreas com registros de ocorrências policiais.

A região central do município é exemplo da vigilância do monitoramento. Tradicionalmente a região sofria com roubos e furtos aos comércios e às pessoas, especialmente no período noturno. Com o monitoramento, as forças de segurança obtiveram êxito maior em suas operações, promovendo prisões em flagrante. Sendo uma região com constante monitoramento, a região central deixa de ser foco de criminosos, tornando-se mais segura.

As câmeras foram instaladas proporcionalmente ao número de ocorrências historicamente observadas em cada região, bairro e rua da cidade. A Tabela 3 apresenta os dados da distribuição de câmeras por região.

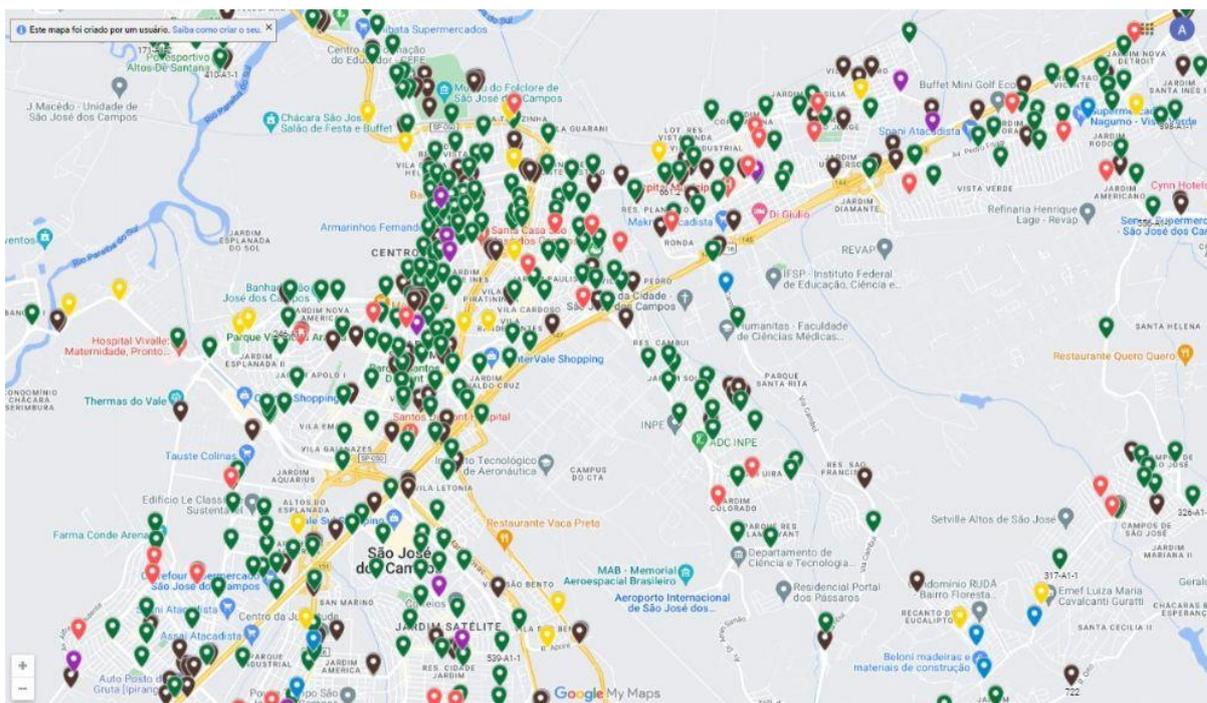
Tabela 3 – Distribuição de câmeras por região

<b>REGIÃO</b>	<b>CÂMERAS INSTALADAS</b>
SUL	276
CENTRO	231
LESTE	217
NORTE	118
OESTE	76
SUDESTE	72
DISTRITO SÃO FCO. XAVIER	10

Fonte: PMSJC (2022).

A Figura 5 mostra as câmeras plotadas no mapa da cidade evidenciando a política de instalar câmeras de acordo com o número de ocorrências. De maneira geral, observa-se que as câmeras se concentram na região central, nas centralidades dos bairros e nos corredores viários, todas áreas adensadas e de grande circulação de pessoas e veículos, onde há maior incidência de ocorrências policiais.

Figura 5 – Distribuição das câmeras



Fonte: PMSJC (2022).

Além de possibilitar avanços na segurança da cidade em termos policiais, o CSI também possibilita, através do monitoramento, apoio e segurança social. Através da identificação de pessoas reportadas como desaparecidas, o CSI possibilita a reinclusão dessas pessoas às suas famílias. De acordo com a Secretaria de Proteção ao Cidadão (SEPAC), as pessoas idosas são as que mais se perdem e são localizadas pelo CSI.

Os pontos onde há ocorrência de moradores de rua em vulnerabilidade social também são monitorados, possibilitando que a Secretaria de Apoio Social ao Cidadão (SASC) envie equipes de apoio social visando acolher esses cidadãos.

As inovações e os avanços tecnológicos nos equipamentos e sistemas de monitoramento têm possibilitado a prestação de serviços mais adequados à crescente

e variada gama de necessidades de uma cidade com as características como as de São José dos Campos.

Câmeras panorâmicas e câmeras rotativas 360° somam-se às câmeras fixas em uma rede ampliada de monitoramento. Essa rede gerenciada por sistemas avançados de identificação, com acesso a amplo banco de dados formam a base tecnológica da ferramenta modernizadora de gestão introduzida. A Figura 6 ilustra uma das câmeras de segurança instaladas.

Figura 6 – Câmera de Segurança

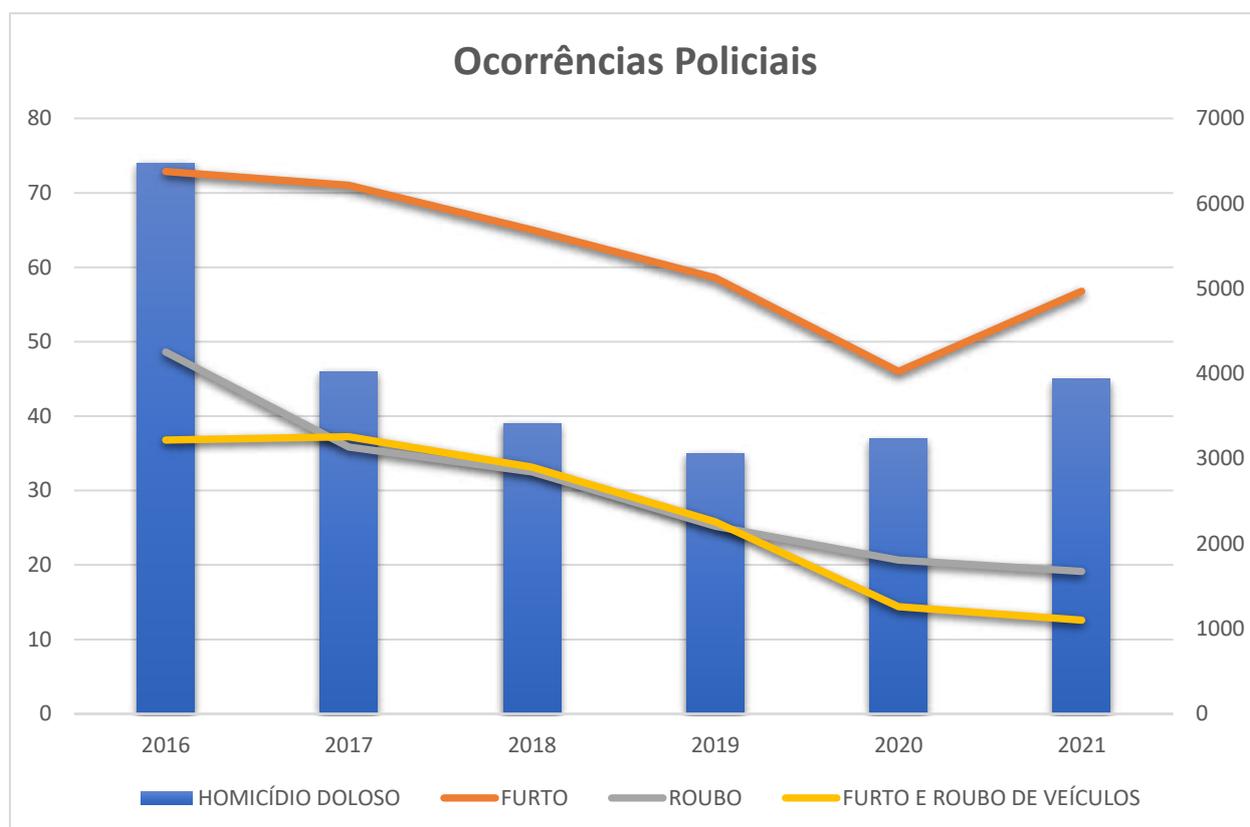


Fonte: PMSJC (2022).

A segurança é um dos direitos fundamentais da população, garantido pela Constituição Federal. A mesma Carta define que cabe ao Estado a manutenção da segurança no Brasil, como condição para a dignidade humana e indicador de desenvolvimento.

A evolução dos dados de segurança do município desde a implantação do CSI evidencia ganhos reais em termos de segurança, impactando no desenvolvimento local. O Gráfico 8 compara a evolução dos principais indicadores de segurança.

Gráfico 8 – Ocorrências Policiais Após Implementação CSI



Fonte: SSP/SP (2022).

Os homicídios dolosos caem de 74 em 2016 para 45 em 2021, tendo seu menor valor histórico de 35 em 2019. Os furtos, que oscilavam acima das 6.000 ocorrências anuais caem ano a ano até atingir seu ponto de mínimo, 4.025 ocorrências em 2020. Aqui deve-se destacar os efeitos da pandemia. Mesmo após a retomada as ocorrências de furtos não chegaram às 5.000 anuais.

Os roubos em geral e roubos e furtos de veículos apresentaram consistente queda no período analisado. Foram 4.254 ocorrências de roubos em 2016 versus 1.675 em 2021. No ano de 2016, foram roubados ou furtados 3.219 veículos, já em 2021, esse número caiu para 1.102.

Os Gráficos 7 e 8 evidenciam dois tipos de resultado, tendo em ambos os anos de 2016 e 2017 em comum, sendo esses os anos finais do Gráfico 7 e os anos iniciais do Gráfico 8.

A evolução dos índices de segurança observadas no Gráfico 7 demonstram ganhos iniciais obtidos com a nova tecnologia que se estabilizam em um patamar nos anos posteriores. No Gráfico 8 é possível identificar ganhos crescentes de segurança com a diminuição de ocorrências policiais.

As iniciativas modernizadoras na gestão pública, que introduzem novos produtos e serviços trazem ganhos de eficiência nas áreas onde são aplicadas, economia de recursos, impactos socioculturais ao salvar vidas e proteger o patrimônio das pessoas e das empresas: várias dimensões do desenvolvimento local. Uma cidade com melhores indicadores de segurança, proporciona a seus munícipes melhor qualidade de vida e ambiente de negócios mais propícios ao desenvolvimento local e regional, de forma ampla, em todas as suas dimensões.

Assim como a educação, a segurança é fundamental para a inclusão social e ampliação de possibilidades de desenvolvimento. Quanto mais eficiente for as ações de seguranças promovidas pelo CSI, mais seguros estarão os cidadãos de São José dos Campos.

Os ganhos obtidos com aumento da segurança tendem a criar um melhor ambiente social, que gera um melhor ambiente de desenvolvimento. A segurança tem o potencial de criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

Para responder novamente à pergunta “como a aplicação das duas ferramentas de gestão, Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza e a aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança, impactaram a modernização da gestão pública e o desenvolvimento?” buscou-se descrever o processo de implantação da modernização de gestão de monitoramento de segurança, bem como seus impactos em termos de desenvolvimento local.

O monitoramento de segurança é o segundo dos dois casos de iniciativas de modernização gestão estudados no presente trabalho.

Reitera-se que a base teórica que conceitua a análise é composta pelo tripé discutido na revisão de literatura: desenvolvimento regional e local - um conceito amplo, gestão pública e modernização, e indicadores de desenvolvimento.

A implantação do monitoramento de segurança promove o desenvolvimento regional e local de forma ampla, e é analisado em seus aspectos multidimensionais, heterogêneos e assíncrono. Multidimensional, pois não se restringe ao conceito antigo de desenvolvimento estar exclusivamente atrelado ao crescimento econômico. Heterogêneo, por não acontecer de maneira uniforme e, assíncrono por não acontecerem ao mesmo tempo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo principal estudar e analisar as consequências que a aplicação de iniciativas modernizadoras na gestão pública do município de São José dos Campos – SP têm no desenvolvimento local, entendido como fenômeno multidimensional, heterogêneo e assíncrono.

São José dos Campos é o município mais populoso de sua região e o de maior PIB *per capita*. Foi a primeira cidade do Brasil certificada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) como Cidade Inteligente. A análise de iniciativas modernizadoras de gestão pública implementadas no município mostra-se relevante para se difundir o conhecimento sobre desenvolvimento regional.

Para responder à pergunta “como a aplicação das duas ferramentas de gestão, Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza e a aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança, impactaram a modernização da gestão pública e o desenvolvimento do município?” realizou-se pesquisa qualitativa, exploratória, documental e de estudo múltiplo de dois casos, visando analisar os impactos dessas duas iniciativas modernizadoras de gestão pública em seus âmbitos econômico, sociocultural, processual, de modelo de negócio e eventuais efeitos transversais decorrentes da aplicação dessas iniciativas.

A construção teórica do trabalho direciona para o tripé estrutural: desenvolvimento regional e local - um conceito amplo, gestão pública e modernização, e indicadores de desenvolvimento, tendo uma relação de causa e efeito entre os dois primeiros, mensuradas pelo terceiro.

A discussão do desenvolvimento no referencial teórico do trabalho aponta para seus aspectos multidimensional, heterogêneo e assíncrono, conforme obtido pela consolidação dos conceitos discutidos em Freeman e Soete (2008), Ayres (1997), Schumpeter (1997) e Vieira (2009).

Considerando sua relevância, a participação do Estado na promoção do desenvolvimento local é cada vez mais relevante e a modernização de sua gestão impacta a evolução desse desenvolvimento, conforme analisado em Pereira (2011), Barros e Mendonça (1997), Cavalcante e Camões (2016) e Gramaud, Vasconcelos e Toneto (2007).

Os impactos que a modernização da gestão pública tem no desenvolvimento multidimensional é medida através do uso de indicadores que combinam dados,

transformando-os em informações que possibilitam sua análise, conforme discutido em Jannuzzi (2005), Bangel e Arend (2021) e Santagada (2007).

A partir dos resultados apresentados, pode-se concluir que a aplicação dessas iniciativas na gestão pública tem impacto positivo no fomento do desenvolvimento local e regional.

A primeira iniciativa modernizadora de gestão estudada é O Plano de Desligamento Voluntário (PDV) implementado na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), pode ser considerado uma iniciativa modernizadora de gestão pública ao introduzir no setor público essa ferramenta, aplicada no setor privado. Essa ferramenta trouxe transformações no todo social tanto na instituição estudada como na gestão pública municipal como um todo.

Embasada na teoria apresentada a implantação de iniciativas modernizadoras de gestão pública é vista como um fenômeno com impactos no desenvolvimento local de forma ampla, em suas dimensões.

Observou-se que o PDV da FUNDHAS reverteu a tendência de aumentos de gastos com pessoal que estavam a ponto de inviabilizar a fundação. Ao redimensionar a distribuição das despesas, o PDV trouxe ganhos econômicos que, restituíram a capacidade de investimento da instituição, possibilitando a recuperação estrutural e a aquisição de novas tecnologias voltadas ao ensino.

O prazo legal máximo para se fazer uma queixa trabalhista é de dois anos. (CLT) Passado esse período observou-se que não houve nenhum processo trabalhista dos empregados públicos que aderiram ao PDV. Esse fato evidencia a satisfação dos empregados públicos que aderiram ao programa. Ao invés de se ampliar os gastos com pessoal, a FUNDHAS decidiu inovar, ganhar eficiência e ampliar seu atendimento.

As novas tecnologias de ensino possibilitaram a ampliação do atendimento da instituição, mesmo considerando que ocorreu durante o período de restrições causadas pela pandemia da covid-19.

Foi possível observar que a FUNDHAS tem suas unidades localizadas nas regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal. Mesmo considerando que o IDHM médio da cidade é considerado alto.

Assim, a ampliação de atendimento observada em decorrência dos novos investimentos, tem o potencial de trazer alterações socioculturais que possibilitem que as regiões com menor IDHM possam elevar seus níveis de desenvolvimento

multidimensional, diminuindo a diferença para as regiões com maior IDHM, dada a heterogeneidade do desenvolvimento no município.

Pode-se inferir que os ganhos socioculturais da ampliação de atendimento da FUNDHAS, em decorrência com o ganho de eficiência do PDV, colaboram para transformar a realidade social de seus atendidos e, no longo prazo, elevar o desenvolvimento municipal em outras áreas, considerando o maior nível educacional de sua população. De maneira análoga, uma cidade mais segura proporciona um melhor ambiente econômico que, em ciclo virtuoso, retroalimenta o desenvolvimento multidimensional, heterogêneo e assíncrono.

A segunda iniciativa modernizadora de gestão estudada é a aplicação de tecnologia de Monitoramento de Segurança, através da contratação de sistema como serviço – *Software As A Service (SaaS)*. Mesmo considerando que o município já tinha instaladas câmeras de monitoramento na cidade, o processo pode ser considerado uma iniciativa modernizadora ao introduzir novos produtos, os sistemas analíticos de monitoramento. Assim como é modernizador também a introdução de um novo processo de contratação, SaaS, que evita a obsolescência dos equipamentos, uma vez que o que se contrata são os serviços de monitoramento e não os equipamentos e softwares.

Constatou-se que o método de contratação Software as a Service (SaaS) trouxe ganhos econômicos ao município por ser um modelo de contrato mais barato que o modelo anterior, de aquisição de equipamentos e licenças de softwares. Adicionalmente, como o que foi contratado é a prestação de serviços e não os equipamentos, o prestador de serviço fica incumbido de providenciar as atualizações de equipamentos e sistemas para a manutenção das exigências do termo de referência, bem como as evoluções tecnológicas que ocorrem durante a vigência do contrato.

Os avanços socioculturais são percebidos com a melhora nos índices de segurança do município, que chegou a ficar quase dois anos sem a ocorrência do crime de latrocínio, roubo seguido de morte. A não ocorrência desse tipo de crime por tanto tempo em uma cidade como São José dos Campos, com população de quase 700 mil habitantes, é uma evidência de elevação no nível de segurança pública.

Observou-se também redução nas ocorrências de furtos, roubos, roubos de veículos e outros crimes comuns às grandes cidades. O número de apreensões

causadas pela capacidade de identificação facial, integração de bancos de dados e das forças de segurança teve aumento, o que reduziu a presença de criminosos procurados pela justiça no município.

Constata-se que a tecnologia é ferramenta importante para uma cidade ser considerada inteligente, mas não é o único elemento. É preciso que a tecnologia esteja a serviço da política pública de segurança para obter os resultados. A gestão pública é o agente que promove as integrações entre as forças de segurança citadas bem como a estrutura material para a execução das tarefas.

Em ambos os casos foi possível identificar as consequências para o desenvolvimento local, respondendo às crescentes demandas por serviços públicos de qualidade por uma sociedade cada vez mais urbana e com crescentes índices de desenvolvimento.

Constatou-se também que tanto no Plano de Desligamento Voluntário, como no Sistema de Monitoramento de Segurança, optou-se pela busca por iniciativas modernizadoras em oposição à aumentos sistemáticos de gastos.

Observou-se a ocorrência de efeitos transversais com os ganhos econômicos observados nos dois projetos. A economia obtida libera recursos para que a gestão municipal possa redirecionar os investimentos a outras áreas do serviço público, aumentando a capacidade de prestação desses serviços.

Educação e segurança são direitos fundamentais e condições básicas de cidadania. A promoção desses direitos promove diretamente o desenvolvimento local. O estudo dos dois casos demonstrou que a introdução de iniciativas modernizadoras de gestão pública tem impacto positivo no desenvolvimento local.

Para estudos futuros, sugere-se ampliação do escopo da análise para a verificação dos impactos e consequências de se ter uma cultura de gestão pública modernizadora que direcione suas ações para responder aos tópicos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

## REFERÊNCIAS

AGHION, Philippe; HOWITT, Peter. A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica*, 1992, n. 60(2), 323–351.

AMABLE, Bruno. **National effects of learning, international specialization and growth paths**. In: FORAY, D.; FREEMAN, C (Eds.) **Technology and the Wealth of Nations**. London: Pinter Publishers, 1993.

ARROW, Kenneth Joseph. **Economic welfare and the allocation of resources for invention**. In: **National Bureau of Economic Research**. Princeton: Princeton University Press, 1962.

AYRES, Robert. Technology, progress and economic growth. *Elsevier*. 1996, n. 6, p. 562-575, dez. 1996.

BANGEL, Crystine Fernanda, AREND, Silvio Cezar. **Índices e indicadores de desenvolvimento regional sustentável e sua importância no processo de desenvolvimento**. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 5, 2021, Taubaté, 2021.

BAYARÇELIK, Ebru Beyza; TASEL, Fulya. **Research and development: source of economic growth**. Elsevier, 2012, n. 58, p. 744-753, set. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP, 1998

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **The structural public governance model**. *International Public Management Review*, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública**. *Revista Gestão e Políticas Públicas*. n. 2, 2011.

BROSE, Markus Erwin. **Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública. 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Câmara Municipal de São José dos Campos, 2022. Disponível em: <[www.camarasjc.sp.gov.br](http://www.camarasjc.sp.gov.br)>. Acesso em 24 set. 2022.

CAVALCANTE, Pedro, CAMÕES, Marizaura. **Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model?** Brasília: Revista de Administração e Inovação. 2016

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento**. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 2020.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Ed. Atlas, 2012.

FREEMAN, Chris, SOETE, Luc. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Ed. Unicamp, 2008. 813 p.

GOEDHUYS, Micheline; VEUGELERS, Reinhilde. Innovation strategies, process and product innovations and growth: Firm-level evidence from Brazil. **Elsevier**, 2010, n. 23, p. 516-529, fev. 2011.

GREMAUD, Amaury Patrick, VASCONCELOS, Marco Antonio, TONETO, Rudinei Junior. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

HASAN, Iftkhar; TUCCI, Christopher L.. **The innovation-economic growth nexus: global evidence**. Elsevier, 2010, n. 39, p. 1264-1276, ago. 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Disponível em <<https://www.ibge.gov.br>>, Acesso em 2022.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Disponível em <<https://www.ipea.gov.br>>, Acesso em 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 137-160 abr./jun. 2005

KALDOR, Nicholas. A model of economic growth. **The Economic Journal**, 1957, v. 67, n. 268 p. 591-624.

LUCAS, Robert Emerson Jr. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, 1988, v. 22, p. 3-42.

**Manual de Oslo**: Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação. 2ª ed. Paris: OCDE, 1997.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: Uma Estratégia de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura de São José dos Campos, 2022. Disponível em: <[www.sjc.sp.gov.br](http://www.sjc.sp.gov.br)>. Acesso em 24 set. 2022.

PRODANOV, Cristiano Cleber, FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico. Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Ed. Feevale, 2013.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes, CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público**. Revista de Administração Pública, 2010, n. 44, p. 679-705, mai.-jun./2010.

Revista MultiCidades, FNP, Disponível em <<https://www.fnp.org.br/publicacoes>>, Acesso em 2021.

ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. **Journal of Political Economy**, 1986, v.94, n.5, p.1002-37.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para a eficiência nos estudos**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1985.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO, Mario Jorge França Filho. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**. 2013. v.11 n.22. p. 35-61.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**, 2007, p. 113-142

SANTOS, Elinaldo Leal *et al.* Desenvolvimento: um debate conceitual multidimensional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**. v. 2, n. 1, p. 44-61, dez. 2012.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis, BACHA, Carlos José Caetano, **Notas sobre o modelo schumpeteriano e suas principais correntes de pensamento**. Passo Fundo: Teor. Evid. Econ., 1998.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 237 p.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 487 p.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, ago. 2012.

SOLOW, Robert Merton. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v.70, p. 65-94

VIEIRA, Edson Trajano. **Industrialização e políticas de desenvolvimento regional: o vale do Paraíba paulista na segunda metade do século XX**. 2009. Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.