ODILSON GOMES BRAZ JUNIOR
EDSON APARECIDA DE ARAÚJO QUERIDO OLIVEIRA
ADRIANA LEONIDAS DE OLIVEIRA

A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

ODILSON GOMES BRAZ JUNIOR
EDSON APARECIDA DE ARAÚJO QUERIDO OLIVEIRA
ADRIANA LEONIDAS DE OLIVEIRA

A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

edUNITAU
EDITORA DA UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ

Taubaté | SP
2025

EXPEDIENTE EDITORA

Diretora-Presidente
| **Reitora:** Profa. Dra. Nara Lúcia Perondi Fortes

Conselho Editorial
| **Pró-reitora de Extensão:** Profa. Dra. Leticia Maria Pinto da Costa
| **Assessor de Difusão Cultural:** Prof. Me Luzimar Goulart Gouvêa
| **Coordenadora do Sistema Integrado de Bibliotecas:** Shirlei de Moura Righeti
| **Representante da Pró-reitoria de Graduação:** Profa. Emari Andrade
| **Representante da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação:** Prof. Dr. Lourival da Cruz Galvão
| **Área de Biociências:** Profa. Dra. Milene Sanches Galhardo
| **Área de Exatas:** Profa. Dra. Kátia Celina da Silva Richetto
| **Área de Humanas:** Prof. Dr. Mauro Castilho Gonçalves
| **Consultora Ad hoc:** Profa. Dra. Adriana Leônidas de Oliveira

Equipe Técnica
| **Coordenador de Produção Editorial:** Alessandro Squarcini

Projeto Gráfico
| **NDG –** Núcleo de Design Gráfico da Universidade de Taubaté
| **Capa:** Alessandro Squarcini
| **Foto capa:** Cláudio Vieira
| **Diagramação:** Rafael Campos de Jesus
| **Revisão:** Bruno Francisco Monteiro dos Santos
| **Impressão:** Eletrônica (e-book)

Ficha Catalográfica
| **Bibliotecária:** Ana Beatriz Ramos - CRB-8/6318

Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBi/ UNITAU
Grupo Especial de Tratamento da Informação – GETI

B827i Braz Júnior, Odilson Gomes
A inovação na gestão pública / Odilson Gomes Braz Júnior... [et al.]. – Taubaté : EdUnitau, 2025.
1 recurso online (112 p.)

ISBN: 978-85-9561-190-0 (online)

1. Gestão pública. 2. Inovação. 3. Desenvolvimento regional. I. Oliveira, Edson Aparecida de Araújo Querido. II. Oliveira, Adriana Leonidas de. III. Título.

CDD – 338

Índice para Catálogo sistemático

Gestão pública – 338
Inovação – 338.064
Desenvolvimento regional – 338.9

Copyright © by Editora da UNITAU, 2025
Nenhuma parte desta publicação pode ser gravada, armazenada em sistema eletrônico, fotocopiada, reproduzida por meios mecânicos ou outros quaisquer sem autorização prévia do editor.

SUMÁRIO

Prefácio.....05

Apresentação.....07

Capítulo 1-Desenvolvimento regional e local –
um conceito amplo.....15

Capítulo 2- Procedimentos Metodológicos.....36

Capítulo 3- A apresentação dos casos analisados.....44

Caso 1- Plano de Desligamento Voluntário (PDV)
da FUNDHAS.....50

Caso 2- Monitoramento de segurança.....79

Capítulo 4- Considerações finais.....97

Referências.....103

Sobre os autoes.....108

Prefácio

A transformação e o progresso de uma sociedade bem como o despertar do exercício da cidadania estão conectados à qualidade da gestão pública. Este livro, que nos traz estudo de casos práticos em São José dos Campos, é uma contribuição importante para o debate sobre o papel da modernização da gestão pública no desenvolvimento local e regional.

São José dos Campos, que tive a honra de liderar como prefeito, sempre foi reconhecida por seu caráter inovador e sua capacidade de se adaptar às demandas de um mundo em constante mudança, o autor Odilson Gomes Braz Júnior participou ativamente nessa missão, seja com sua visão acadêmica ou o exercício prático nos cargos que ocupou na gestão. Sua experiência, hoje se transforma nesta importante obra que tenho certeza servirá de inspiração para aqueles que optam por contribuir com a sociedade, ocupando funções públicas.

O autor, ao investigar iniciativas como o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) comumente utilizado em empresas privadas, e como nos mostra a obra, pode também ser uma importante solução de equilíbrio fiscal em instituições públicas, o autor também apresenta a implementação de sistemas de monitoramento de segurança, oferecendo um panorama claro de como políticas públicas bem planejadas podem gerar não apenas economia, mas também qualidade de vida e segurança para os cidadãos.

O grande mérito deste trabalho está em conectar conceitos teóricos com a prática cotidiana da administração pú-

blica, apresentando soluções inovadoras que dialogam com as particularidades locais e ao mesmo tempo apontam caminhos para outros municípios e estados.

É com grande satisfação que apresento esta obra ao público. Que ela inspire gestores, acadêmicos e cidadãos a enxergarem a modernização da gestão pública não apenas como uma alternativa, mas como uma necessidade para construirmos um Brasil mais eficiente, justo e desenvolvido, o País que todos sonhamos!!!

Felício Ramuth
Vice-Governador do Estado de São Paulo

Apresentação

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a adotar um modelo de Estado Social e Democrático, garantindo aos cidadãos uma série de direitos, como educação, saúde, moradia e segurança, além de previdência e assistência social. Esses direitos são responsabilidades do governo e demandam uma estrutura de gestão pública cada vez mais complexa. Hoje, cerca de 40% do Produto Interno Bruto do país é destinado a gastos com serviços públicos, conforme análise do cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira em seu estudo sobre a administração pública brasileira em 2011.

O governo brasileiro passou a ser o maior ator econômico do país, direcionando grandes recursos para despesas com pessoal, consumo de materiais, investimentos em infraestrutura e programas sociais. Todas essas ações são necessárias para cumprir os direitos garantidos no artigo 6° da Constituição. Isso trouxe para o centro das discussões a questão da política fiscal e a eficiência com que o governo gasta esses recursos, como explicou Luiz Carlos Bresser-Pereira, especialista em gestão pública, em suas análises sobre a administração do Estado em 2011.

No Brasil e em diversos países, a administração pública segue um modelo tradicional. Ou seja, o foco principal é cumprir as exigências legais e os investimentos mínimos, muitas vezes deixando a eficiência em segundo plano.

A Constituição Federal de 1988 define, no artigo 212, que uma parte das receitas deve ser investida obrigatoria-

mente em educação — 18% para a União e 25% para estados e municípios.

A obrigatoriedade de investir uma parte mínima das receitas não garante que os resultados obtidos sejam proporcionais, nem que os serviços oferecidos tenham a qualidade esperada. Segundo dados da Receita Federal, a arrecadação do governo passou de R$ 685 bilhões em 2008 para R$ 15 trilhões em 2020, o que representa um crescimento de 124% (Receita Federal, 2021).

No mesmo período, o IBGE apontou que o número de escolas de ensino fundamental no Brasil caiu de 156.867 em 2008 para 124.840 em 2020, uma redução de 25,65%. O IBGE também destacou que a erradicação do analfabetismo avançou lentamente, passando de 7,2% em 2016 para 6,6% em 2019.

Assim, mesmo com o aumento na arrecadação de impostos federais e o consequente crescimento nos investimentos destinados à educação, os resultados não acompanharam esse progresso. Embora mais recursos tenham sido aplicados no setor, os indicadores de erradicação do analfabetismo não evoluíram como esperado, e, em alguns casos, até retrocederam no país.

A partir desses dados, pode-se concluir que o simples aumento no volume de investimentos e despesas financeiras não garante, por si só, o desenvolvimento esperado. Quando os recursos aplicados não se traduzem em progresso, torna-se fundamental concentrar os esforços também na qualidade e na eficiência da gestão pública, pois é por meio de

uma administração eficiente que se pode transformar esse investimento em resultados concretos.

A modernização da gestão pública, utilizando novas tecnologias ou serviços, como o monitoramento de segurança com câmeras, e também a adoção de novos processos e modelos de gestão, como o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) de uma das fundações municipais, tem mostrado ganhos significativos em qualidade e eficiência. Essas mudanças são um exemplo claro de como a introdução de novas ferramentas pode melhorar a administração pública.

Além disso, essas iniciativas produzem o que chamamos de efeitos transversais, ou seja, impactos indiretos que se espalham por outras áreas da administração pública, mesmo em períodos posteriores à sua implementação. Isso significa que os benefícios da modernização não se limitam apenas ao setor específico onde foram aplicadas, mas podem melhorar outras áreas de forma significativa.

Quando o objetivo é aumentar a produtividade por meio da implementação de novos modelos de gestão, ocorre uma economia de recursos. Esses recursos economizados podem ser direcionados para outros serviços públicos, o que expande a capacidade de atendimento e impulsiona o desenvolvimento de forma abrangente e em diferentes áreas.

A modernização da gestão pública, como uma mudança significativa nos tradicionais aumentos de gastos, foi analisada em minha dissertação de mestrado em Planejamento de Desenvolvimento Regional, que é a base desse livro como um fenômeno capaz de transformar toda a sociedade. Em-

bora o aumento dos gastos públicos possa gerar crescimento econômico, isso, por si só, não é suficiente para garantir o desenvolvimento completo de um país, como já destacava o economista Joseph Schumpeter em sua obra *"Teoria do Desenvolvimento Econômico"*.

Na administração pública, o investimento de recursos financeiros e humanos é frequentemente visto como a solução para os desafios do desenvolvimento, sendo diretamente associado ao crescimento econômico. No entanto, quando os recursos são limitados, uma alternativa viável é a modernização da gestão pública, adotando novas formas de serviço e abordagens inovadoras para melhorar a eficiência.

Para entender o impacto das iniciativas de modernização da gestão pública em São José dos Campos, buscamos responder a seguinte pergunta: De que maneira as duas ferramentas de gestão — o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) implementado na Fundação Hélio Augusto de Souza e a tecnologia de monitoramento de segurança — influenciaram a modernização da administração pública e o desenvolvimento da cidade?

Para tal, o objetivo principal do estudo foi analisar, sob a perspectiva do desenvolvimento que ocorre de maneira multidimensional, heterogênea e assíncrona, as consequências da modernização da gestão pública na cidade de São José dos Campos – SP, com base no estudo de dois casos específicos.

Os objetivos específicos se concentraram em avaliar como a modernização da gestão pública impactou o desenvolvimento local, sendo que: um dos focos é analisar o efeito

do Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS); O outro foco foi examinar como a tecnologia de monitoramento de segurança influenciou o desenvolvimento da cidade.

A modernização da gestão pública tem o poder de estimular o desenvolvimento local e regional de maneira mais abrangente do que o simples crescimento econômico. Ela abrange dimensões socioculturais e a melhoria da qualidade de vida da população, o que a mera acumulação de riqueza não consegue proporcionar.

Essa visão é analisada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, especialista em administração pública em "Teoria do Desenvolvimento Econômico". O desenvolvimento é considerado multidimensional porque vai além da economia, envolvendo fatores sociais e culturais, como destacado por Edson Trajano Vieira, economista e pesquisador de desenvolvimento, em sua tese intitulada *"Industrialização e políticas de desenvolvimento regional: o vale do paraíba paulista na segunda metade do século XX",* em 2009.

O desenvolvimento é também heterogêneo, pois as diversas dimensões não evoluem ao mesmo tempo. O crescimento econômico pode impulsionar mudanças sociais, que por sua vez influenciam outras áreas do desenvolvimento, num processo contínuo, conforme descrito por Chris Freeman e Luc Soete, especialistas em economia da inovação, no livro *"A Economia da Inovação"*, de 2008.

Além disso, o desenvolvimento é assíncrono, ou seja, ele não ocorre da mesma forma em todas as regiões, sendo

influenciado por fatores culturais e pelos valores de cada sociedade, como enfatizado por Valdir Dallabrida, sociólogo, em sua análise de 2020.

O adensamento urbano, uma característica do desenvolvimento de muitos países, foi especialmente intenso no Brasil durante a segunda metade do século XX. Segundo dados do IBGE de 2010, a região Sudeste tem 93% de sua população vivendo em áreas urbanas.

Em São José dos Campos, esse número é ainda maior: 97,67% dos habitantes vivem na área urbana, mais do que o dobro do que se registrava em 1940, quando apenas 40% da população era urbana. Com esse aumento populacional, surgem também desafios para o governo local, que precisa alocar recursos escassos de maneira eficiente e atender às necessidades crescentes da cidade.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, especialista em administração pública, destaca que a modernização da gestão pública se apresenta como uma alternativa viável para enfrentar esses desafios. Ao melhorar a eficiência das operações governamentais, essas iniciativas economizam recursos que podem ser realocados para outras áreas de interesse público, gerando o que é chamado de 'efeitos transversais'.

Isso significa que os recursos humanos e financeiros podem ser redistribuídos para aumentar a capacidade dos serviços públicos e atender a demandas antes não contempladas, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos e promovendo o desenvolvimento local.

Para atingir os objetivos propostos, desenvolvemos uma pesquisa de estudo de caso múltiplo, por meio de análise documental. Dois casos são apresentados analisados e discutidos, a fim de evidenciar possibilidades de modernização da gestão pública.

Este livro está organizado em 4 Capítulos. No Capítulo 1 são apresentados os conceitos teóricos que sustentam as discussões. A base teórica deste livro explora o conceito de desenvolvimento e como as iniciativas de modernização da gestão pública podem ser instrumentos poderosos para impulsionar o desenvolvimento local. O capítulo está dividido em três partes. A primeira, "Desenvolvimento regional e local – um conceito amplo", aborda o desenvolvimento como um fenômeno de múltiplas dimensões. A segunda parte, "Gestão pública e modernização", explora a relevância da modernização no contexto da administração pública. Por fim, a terceira parte, "Indicadores de desenvolvimento", trata dos principais indicadores utilizados nas ciências sociais para medir e avaliar o estágio de desenvolvimento de uma região

No **Capítulo 2** são apresentados nossos procedimentos metodológicos, com a descrição da pesquisa de estudo de caso múltiplo desenvolvida, suas fontes documentais e procedimentos de coleta e análise de dados.

No **Capítulo 3** são apresentados e discutidos os casos analisados. Após breve apresentação do município de São José dos Campos, a primeira iniciativa de modernização da gestão pública analisada foi o Plano de Desligamento Voluntário (PDV), implementado em 2019 na Fundação Hélio

Augusto de Souza (FUNDHAS). O PDV gerou impactos econômicos e socioculturais, permitindo a economia de recursos que viabilizaram investimentos em outras áreas de atuação da FUNDHAS. Além disso, seu impacto se estendeu à prefeitura como um todo, ao liberar recursos para serem utilizados em outras áreas sob sua gestão. A segunda iniciativa de modernização da gestão pública analisada foi o Monitoramento de Segurança, que envolveu a ampliação da cobertura de câmeras pela cidade e a introdução de novos aplicativos para identificação e monitoramento.

Finalizando a obra, no **Capítulo 4** são apresentadas nossas considerações finais.

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL – UM CONCEITO AMPLO

Chris Freeman e Luc Soete, renomados economistas especializados em inovação, analisaram o desenvolvimento econômico desde a Revolução Industrial até o final do século XX. Eles exploram como as externalidades econômicas favoreceram o surgimento da Revolução Industrial na Inglaterra e comparam essas condições com aquelas que, mais tarde, permitiram que os Estados Unidos se tornassem líderes em inovação, superando a própria Inglaterra.

Freeman e Soete, em *"A economia da inovação industrial"*, examinam a importância da inovação ao longo da história e seus impactos na formação econômica de diferentes países e blocos econômicos. Eles revisam tanto as teorias tradicionais quanto as mais recentes sobre desenvolvimento, oferecendo uma base conceitual sólida que sustenta análises qualitativas e quantitativas sobre a relação entre inovação e o desenvolvimento econômico.

O crescimento econômico é um conceito puramente quantitativo, que se limita a medir a variação da renda de uma economia, sem levar em conta como essa renda é distribuída ou utilizada, e sem considerar os impactos na qualidade de vida das pessoas. Em contraste, o desenvolvimento econômico abrange não apenas o nível da atividade econômica, mas, sobretudo, os efeitos dessa atividade na vida da população, como explica o economista Robert Ayres em seu livro *"Technology, progress and economic growth"*.

De acordo com Robert Ayres, o nível de desenvolvimento de uma sociedade pode ser evidenciado por vários fatores, como saúde, educação, habitação, o equilíbrio entre o tempo dedicado ao trabalho e ao lazer, o conforto material, além do custo de comunicação e transporte.

Segundo Ayres, a melhoria das dietas, a existência de habitações adequadas, o acesso ao saneamento básico e o uso de medicamentos mais eficazes fazem com que as pessoas hoje sejam mais saudáveis do que no passado, o que reflete um avanço significativo na qualidade de vida.

De acordo com o economista, o desenvolvimento sociocultural pode ser observado por meio de diversos fatores, como a redução das taxas de analfabetismo, o aumento do número de pessoas com ensino superior, o acesso mais acessível à literatura, internet, telefonia e televisão. Além disso, o maior conhecimento técnico, a melhora na qualidade de veículos, eletrodomésticos, vestuário e o equilíbrio entre tempo de trabalho e lazer também são indicadores desse progresso.

O crescimento econômico é sustentado por três pilares principais: a acumulação de capital, o crescimento populacional e o progresso tecnológico. O economista Robert Solow considerou o progresso tecnológico como uma variável externa ao modelo econômico, influenciada apenas pelo tempo. Ele definiu o crescimento como o aumento do PIB em relação ao número de horas de trabalho por unidade de produção, conforme discutido por Ebru Beyza Bayarçelik e Tasel Fulya em seu estudo *"Research and development: source of economic growth"* de 2012.

Por outro lado, o economista Paul Romer acredita que o crescimento econômico é impulsionado pelo progresso tecnológico, que resulta de decisões estratégicas de investimento tomadas pelos agentes econômicos com o objetivo de maximizar seus lucros. Essa visão é analisada por Bayarçelik e Tasel em seu estudo de 2012.

Na teoria do equilíbrio geral, desenvolvida pelo economista e matemático francês Léon Walras em 1874, a economia é vista em um ponto de equilíbrio, e as transições entre esses pontos ocorrem por meio de pequenas mudanças graduais. No entanto, o economista Joseph Schumpeter oferece uma visão diferente, sugerindo que as mudanças econômicas ocorrem por meio de transformações revolucionárias. Segundo Antônio Santos, em sua obra de 2007, essas revoluções introduzem algo novo no sistema econômico, alterando profundamente sua dinâmica.

Essas mudanças revolucionárias são caracterizadas pela introdução de algo novo no sistema econômico. De acordo com Schumpeter, o desenvolvimento econômico é impulsionado por três elementos principais: a inovação, o crédito e a figura do agente inovador, que desempenha um papel central nesse processo, como descrito por Antônio Santos em sua obra de 2007.

O enfoque microeconômico permite examinar, no nível das empresas, como as inovações podem influenciar seu crescimento de maneira gradual. O grau de dedicação das empresas à pesquisa e ao desenvolvimento técnico serve como uma boa medida para avaliar o impacto das inovações, conforme discutido por Bayarçelik e Tasel em 2012.

As inovações podem ser classificadas em cinco categorias principais: a introdução de um novo produto, o desenvolvimento de um novo método de produção, a criação de um novo mercado, a descoberta de uma nova fonte de fornecimento de matérias-primas ou bens semimanufaturados, e a implementação de uma nova forma de organização.

De acordo com Schumpeter, as inovações, originadas pela oferta dentro de uma economia, devem ser endógenas a essa economia. Elas trazem transformações ao sistema produtivo, e é importante destacar que o desenvolvimento econômico implica em mudanças significativas na estrutura econômica. Schumpeter classifica as inovações de maneira ampla, não as restringindo apenas a novos produtos, mas também incluindo novos processos. O ponto essencial em qualquer inovação é o surgimento do novo.

O desenvolvimento, sendo um fenômeno social indivisível, deve ser estudado e analisado a partir de diversas perspectivas: econômica, social, cultural e ambiental. O principal indicador do nível de desenvolvimento de uma sociedade é a qualidade de vida da população. No entanto, é fundamental destacar que, por ser uma variável altamente subjetiva, medir a qualidade de vida é uma tarefa complexa, como explicam Amaury Patrick Gremaud, Marco Antonio Vasconcelos e Rudinei Junior Toneto em *"Economia brasileira contemporânea"*, obra de 2007.

O crescimento da riqueza de um país é, sem dúvida, essencial para seu progresso. No entanto, o modo como essa riqueza gera satisfação entre os indivíduos da população re-

flete um conceito mais amplo de desenvolvimento, conforme aponta Edson Trajano Vieira em seu estudo de 2009.

Ainda que a acumulação de riqueza seja essencial para promover o desenvolvimento, este se reflete muito mais na forma como os agentes econômicos utilizam essas riquezas do que em sua quantidade. A satisfação e o atendimento das necessidades desses agentes determinam o grau de desenvolvimento de uma sociedade de forma muito mais ampla do que a simples acumulação de riqueza.

O desenvolvimento, além de ser um fenômeno social indivisível, tem se mostrado historicamente heterogêneo. Isso significa que ele não ocorre de maneira uniforme e igual em todos os países. Dentro de cada nação, o desenvolvimento também se apresenta de forma desigual, não ocorrendo ao mesmo tempo nem de maneira uniforme. Vale destacar que, com exceção da Inglaterra na Revolução Industrial, todos os outros países experimentaram seu processo de desenvolvimento industrial em um contexto no qual a indústria, como meio de produção, já estava estabelecida.

Quando os demais países iniciaram seus processos de industrialização, eles já contavam com um nível de tecnologia conhecido, se não equivalente ao utilizado na Inglaterra. Além disso, as novas relações sociais geradas pelo novo modo de produção também já haviam evoluído, como discutem Freeman e Soete em sua obra de 2008.

De forma semelhante, o desenvolvimento social mais amplo também apresenta saltos evolutivos em regiões onde o processo tenha começado mais tarde. Por exemplo, as ci-

dades fundadas a partir do século XX já não precisavam lidar com desafios urbanos relacionados ao uso de cavalos, uma vez que a tração animal havia sido substituída pela tração automotora.

O desenvolvimento social mais amplo, ou seja, o conjunto de realizações de uma sociedade, está em constante mudança e carrega aspectos únicos, sejam eles inéditos ou não. Esse processo envolve contextos socioeconômicos e ambientais, que se refletem nas instituições sociais existentes, no nível de organização econômica, na sustentabilidade e na infraestrutura de cada sociedade, como apontam Gremaud, Vasconcelos e Toneto.

A sociedade é responsável por seu próprio desenvolvimento, que resulta de um conjunto de decisões tomadas ao longo do tempo, muitas vezes centralizadas em áreas sociais estratégicas. Esse processo gera um acúmulo de potencial de desenvolvimento que se fortalece de forma contínua.

Segundo Dallabrida, em seu estudo de 2020, o desenvolvimento acontece dentro de cada territorialidade, mesmo quando integrado a contextos externos. Dentro de cada território, é fundamental definir criticamente o que se busca como desenvolvimento, pois, embora o crescimento econômico possa ocorrer por meio da geração de renda — seja por lucros, salários ou tributos —, ele deve estar alinhado às relações sociais específicas daquela região.

A gestão do desenvolvimento territorial ocorre na interação entre os setores público e privado. As questões culturais e os valores de cada sociedade podem variar significa-

tivamente, até mesmo dentro de um único país ou cidade. À medida que esses valores se consolidam, eles moldam e são moldados pela territorialidade, independentemente dos fatores econômicos ou da acumulação de riqueza.

Cada território carrega características socioculturais próprias que influenciam a maneira como o desenvolvimento acontece em sua área. Mais uma vez, medir o desenvolvimento envolve mais a evolução da satisfação e da qualidade de vida do que simplesmente o cálculo do crescimento econômico isolado, representado pela acumulação de riqueza, como ressalta Edson Trajano Vieira em seu estudo de 2009.

Como o principal agente econômico em uma economia, as ações do Estado têm um impacto amplo sobre o desenvolvimento. A gestão eficiente de seus recursos é uma variável crucial nesse processo, e a modernização dessa gestão pode aumentar significativamente esse impacto.

Gestão pública e modernização

Até o século XIX, o papel do Estado estava majoritariamente relacionado à manutenção de poderes absolutos, representando menos de 10% do Produto Interno Bruto das nações organizadas, principalmente na Europa. Com o surgimento de Estados menos absolutos e mais liberais, a gestão pública foi submetida a uma reforma burocrática, cujo objetivo inicial era garantir os direitos civis e criar um ambiente adequado para o desenvolvimento do capitalismo. Essa reforma resultou em uma gestão pública mais racional e profissional, especialmente no que diz respeito aos serviços públicos de acordo com o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A partir do século XX, com a consolidação do capitalismo e o avanço da democracia social, o Estado começou a oferecer serviços sociais em larga escala, ao mesmo tempo em que o regime capitalista se tornava cada vez mais dominante. Esses dois fenômenos forçaram os países a competir intensamente pelos recursos limitados da economia mundial, como discutem Paulo Cavalcante e José Camões, especialistas em administração pública, em sua obra de 2016.

Tanto em âmbito internacional quanto dentro de cada nação, os investimentos públicos e privados são altamente disputados, com o objetivo de obter recursos suficientes para atender às crescentes demandas por serviços como saúde, educação e segurança.

O Estado se consolidou como o principal agente econômico, representando cerca de 40% do Produto Interno Bruto de várias nações, conforme destaca o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira em sua obra de 2011. O modelo de Estado social, que surgiu no século XX, se expandiu para além da Europa, tornando-se predominante também na América Latina, especialmente no Brasil. Com o aumento da globalização e o número crescente de democracias sociais, a administração pública burocrática passou a demonstrar suas limitações, pois foi desenvolvida para os Estados liberais do século XIX e início do século XX.

A Reforma Gerencial, que teve início na Europa nos anos 1980, chegou ao Brasil durante o período de transição democrática e a criação de um Estado social, marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

O pacto democrático e popular estabelecido pela Constituição Federal de 1988 também possui um caráter social, baseado em dois grandes consensos: o Estado deveria restabelecer os direitos políticos de todos os cidadãos por meio do sufrágio universal e promover uma melhor distribuição de renda, com o objetivo de reduzir as grandes desigualdades.

No Brasil, a Constituição Federal não só garantiu os direitos políticos, mas também introduziu garantias institucionais que visam promover o desenvolvimento social. Entre os pontos mais importantes está a definição de direitos básicos para todos os cidadãos, como saúde, educação e moradia. Para que o Estado consiga assegurar e fornecer esses direitos, é essencial que ele busque eficiência na gestão de seus recursos.

A Constituição Federal de 1988 foi além de uma simples reestruturação das funções básicas do Estado, estabelecendo regras claras para a gestão do setor público. Entre os pontos mais importantes estão as regras para a contratação de pessoal, a compra de materiais e a contratação de obras e serviços, o que contribuiu para a consolidação da administração pública.

Além disso, a Constituição determinou a alocação de receitas para garantir a provisão dos direitos básicos. Um exemplo relevante é a obrigatoriedade de destinar 25% da arrecadação para despesas e investimentos em educação. Esse investimento não beneficia apenas os indivíduos educados, mas também gera externalidades que multiplicam os ganhos de produtividade na sociedade.

Assim, um Estado social e democrático, que tem deveres para com seus cidadãos, precisa de estruturas de gestão cada vez mais complexas. Em um período relativamente curto, o Estado passou de representar 10% para cerca de 40% do Produto Interno Bruto, tornando-se o maior agente econômico da economia.

Os gastos do Estado com pessoal, materiais de consumo, investimentos em infraestrutura e a promoção de políticas sociais colocam a política fiscal no centro das discussões. As decisões sobre gastos feitas por meio dos orçamentos determinam a necessidade de arrecadação compatível para cobri-los. Maior volume de gastos implica a necessidade de maior arrecadação, geralmente obtida por meio de impostos. Entretanto, os impostos são arrecadados dentro da própria economia e proporcionais ao desempenho desta na geração de riqueza.

Como os recursos de uma economia são limitados, manter o equilíbrio fiscal é essencial para garantir que os ganhos de eficiência no serviço público não sejam prejudicados por políticas monetárias que busquem corrigir o desequilíbrio fiscal e suas consequências, como a inflação.

Em outras palavras, se os gastos públicos para ampliar a prestação de serviços forem superiores à capacidade de arrecadação do governo, há o risco de que a taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), que serve como referência de juros para o mercado, sofra uma pressão de alta. Essa alta seria uma medida para conter a inflação potencialmente gerada pelo déficit primário.

As interações entre o Estado e o mercado podem ser tanto cooperativas quanto competitivas, especialmente quando o objetivo é atrair trabalhadores qualificados ou captar investimentos, seja entre países ou até mesmo internamente, nos setores público e privado, como destacam Roberta Graziella Mendes Queiroz e Ivan Beck Ckanazaroff em seu intitulado: *"Estudo de 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"*.

No setor público, é comum que sejam adotadas iniciativas de modernização da gestão que já foram implementadas no setor privado, levando em conta as diferentes características e objetivos de cada setor, conforme explica Markus Erwin Brose em *"Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre"*.

As modernizações no setor público provocam mudanças significativas na estrutura e até no comportamento social dos atores envolvidos. Elas conduzem a uma transformação na organização do Estado, com o desafio de implementar mudanças tanto nas diversidades internas da administração pública quanto em seu dinamismo organizacional. Como discutem Roberta Graziella Mendes Queiroz e Ivan Beck Ckagnazaroff, especialistas em gestão pública, em seu estudo de 2010, essas transformações são fundamentais para a modernização do setor.

Na esteira das reformas implementadas nos anos 1980, surgem modelos e tendências que buscam alcançar um equilíbrio nas interações entre os setores público e privado.

O primeiro modelo, conhecido como Novo Gerenciamento Público (NGP), descreve a melhoria dos serviços públicos e o consequente ganho de eficiência por meio da incorporação de conceitos, técnicas e valores do setor privado. No entanto, o foco do NGP está na oferta de serviços pelo setor público, com pouca cooperação gerencial com a sociedade, conforme discutem Pedro Cavalcante e Marizaura Camões, especialistas em administração pública, em seu estudo de 2016.

O Novo Gerenciamento Público (NGP), também conhecido como 'reinvenção do governo', consiste em uma ampla reforma do setor público, com foco em melhorar o desempenho e reduzir custos, avaliados por meio de indicadores. Esse modelo busca oferecer serviços de qualidade aos cidadãos, onde as agências governamentais competem entre si para prestar esses serviços. No NGP, há uma predominância de entidades governamentais especializadas em vez de grandes e multifuncionais.

A gestão no modelo de Estado Weberiano se baseia na seleção de servidores e técnicos altamente qualificados, que seguem rigorosamente as regras estabelecidas pelo arcabouço legal e sua hierarquia, sem exercer discricionariedade. Esse Estado também adota um caráter monopolista, ao não permitir concorrência na prestação de serviços e ser o único responsável pela criação de leis que definem as diretrizes dos serviços públicos. O Novo Estado Weberiano (NEW), um segundo modelo, traz maior participação social nas decisões e nas ações gerenciais, reduzindo o foco nas regras burocráticas, como explica o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira em sua obra de 1998.

O terceiro modelo de reforma da gestão pública é a Governança da Era Digital (GED), que promove a integração de ferramentas de tecnologia da informação junto com a participação social nos processos de gestão pública. O quarto e mais recente modelo é a Gestão com Valor Público (GVP), que incorpora a participação social dos cidadãos tanto como agentes ativos na gestão pública quanto como usuários dos serviços públicos, adotando o conceito de 'cidadão-cliente', conforme discutido por Luiz Carlos Bresser-Pereira em sua obra de 2007.

A evolução da administração pública para modelos como o Novo Gerenciamento Público (NGP), a Governança da Era Digital (GED) ou a Gestão com Valor Público (GVP) traz consigo a necessidade de avaliar as ações governamentais por meio da Análise 3E, que considera Efetividade, Eficácia e Eficiência.

A Emenda Constitucional 19 de 1998 inseriu o conceito de eficiência na Constituição Federal, referindo-se à realização dos objetivos com a otimização dos recursos disponíveis. A modernização da gestão pública também introduziu novos instrumentos e indicadores de avaliação, como eficiência, eficácia e efetividade, conforme discutem Hironobu Sano e Mario Jorge Montenegro em *"DRd – Desenvolvimento Regional"* em debate de 2013.

A efetividade avalia o impacto das ações e dos programas públicos na população-alvo. A eficácia mede o quanto as metas estabelecidas foram cumpridas, enquanto a eficiência consolida esses conceitos, avaliando a melhor aplicação dos recursos escassos.

A evolução dos modelos de gestão pública reflete o desenvolvimento de cada economia e sociedade, especialmente no que se refere à maior interação entre as administrações públicas, o mercado e a sociedade. Isso inclui uma melhoria na comunicação, na prestação de contas e no uso de técnicas e tecnologias do setor privado. Quanto mais uma sociedade avança nesse sentido, mais desenvolvida ela será, como destacam Roberta Graziella Mendes Queiroz e Ivan Beck Ckagnazaroff em seu estudo de 2010.

A modernização da gestão pública, ao ser utilizada como ferramenta de desenvolvimento local, integra novas tecnologias e conceitos de gestão pública, permitindo a obtenção de resultados mensuráveis por meio de indicadores de desenvolvimento.

Indicadores de desenvolvimento

O conceito de 'todo social indivisível' apresentado por Schumpeter é notoriamente difícil de mensurar. Como se trata de um fenômeno social, sua avaliação quantitativa é extremamente complexa. Indicadores podem ajudar a fornecer informações que explicam melhor processos como a qualidade de vida, conforme discutem Amaury Patrick Gremaud, Marco Antonio Vasconcelos e Rudinei Junior Toneto em sua obra de 2007.

No início, o desenvolvimento era frequentemente vinculado ao crescimento econômico e, até meados do século XX, era geralmente medido por indicadores de volume econômico, sendo o Produto Interno Bruto (PIB) o principal

deles, como apontam Crystine Fernanda Bangel e Silvio Cezar Arend em seu estudo de 2021.

Segundo Salvatore Santagada em sua obra *"Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. Pensamento Plural"* de 2007, o modelo de sociedade distributiva adotado pelo Estado de Bem-Estar Social resultou em ganhos sociais tangíveis, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. Esse processo levou à criação de indicadores sociais para medir e avaliar tanto a qualidade de vida quanto as conquistas sociais.

Os indicadores sociais, desenvolvidos e aplicados para medir fenômenos sociais, surgiram em paralelo ao estudo das ciências sociais. Ao contrário dos indicadores das ciências naturais, que derivam de modelos específicos, os indicadores sociais não estabelecem uma relação direta entre causa e efeito. Em vez disso, a causa apenas aumenta a probabilidade de que seus efeitos ocorram, como explica Valdecir Soligo em *"Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais"* de 2012.

Indicadores sociais são utilizados para permitir a análise de conceitos abstratos ou de demandas programáticas. Eles traduzem e aproximam as dimensões do todo social, servindo como suporte para o planejamento da gestão pública. Esses indicadores ajudam a mensurar níveis desejáveis de desenvolvimento e a estabelecer padrões de qualidade de vida, como destaca Paulo Jannuzzi em artigo publicado em 2005 com o título *"Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil"*.

Os indicadores sociais devem possuir algumas propriedades fundamentais, como relevância, validade, confiabilidade, sensibilidade, especificidade e periodicidade. A relevância se refere à pertinência do indicador em relação ao fenômeno estudado. A confiabilidade diz respeito ao nível de precisão dos dados obtidos. Sensibilidade e especificidade são cruciais na escolha do indicador adequado para o estudo de um determinado fenômeno social. A periodicidade com que o indicador pode ser atualizado, assim como seu baixo custo, também são aspectos essenciais na seleção dos indicadores sociais.

A partir dos anos 1970, os indicadores de desempenho econômico e social ganharam maior relevância nos estudos sobre desenvolvimento, à medida que a qualidade de vida se tornou um tema central nas discussões sobre desenvolvimento, acompanhando a evolução da modernização da gestão pública. Esse ponto é discutido por Crystine Fernanda Bangel e Silvio Cezar Arend, em seu artigo de 2021 intitulado *"Índices e Indicadores de Desenvolvimento Regional Sustentável e sua importância no processo de desenvolvimento"*. Eles citam 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

No entanto, os indicadores não devem ser vistos como ferramentas para afirmar conclusões definitivas (ou não re-

futar). Eles servem principalmente para mostrar tendências e direcionamentos. Isso é especialmente relevante na análise do desenvolvimento como um fenômeno dinâmico, pois o mais importante não é apenas o retrato de um momento específico, mas sim o conjunto de dados que demonstra a evolução, seja positiva ou negativa, refletindo o próprio sentido do desenvolvimento.

Dispor de dados disponíveis é essencial para garantir que os indicadores sejam confiáveis e reflitam adequadamente o objeto de estudo. A periodicidade do indicador também é de grande importância. Quando há um grande intervalo de tempo entre as atualizações, a relevância do indicador diminui, já que se perde a continuidade lógica.

Os indicadores sociais podem ser classificados de acordo com sua natureza ou tipo. A classificação mais comum é feita com base na área temática do fenômeno social em estudo. Por exemplo, temos indicadores de saúde (como mortalidade infantil e leitos hospitalares), indicadores educacionais (como analfabetismo e escolaridade), indicadores do mercado de trabalho (como desemprego e renda média), e indicadores demográficos (como população e expectativa de vida), conforme explica Paulo Jannuzzi em seu estudo de 2005.

Jannuzzi ainda ressalta que "na prática, o indicador de maior validade nem sempre é o mais confiável; o mais confiável nem sempre é o mais sensível; o mais sensível nem sempre é o mais específico; e, finalmente, o indicador que reúne todas essas qualidades muitas vezes não pode ser obtido na escala territorial ou com a periodicidade necessária".

Os indicadores também podem ser classificados como objetivos ou subjetivos. Indicadores objetivos referem-se a ocorrências concretas e empíricas, construídas a partir de dados estatísticos, como a taxa de desemprego ou a evasão escolar. Já os indicadores subjetivos estão relacionados à avaliação da opinião pública sobre determinados temas, como o nível de confiança nas instituições ou a percepção de segurança.

A relevância política de um indicador avalia sua aderência à agenda político-social. A representatividade conceitual verifica sua validade de representação. A confiabilidade mede o nível de confiança que pode ser depositado no indicador. A cobertura populacional avalia se o indicador abrange adequadamente a população estudada. Sensibilidade e especificidade são propriedades que permitem avaliar de forma rápida os efeitos de determinadas medidas adotadas.

A pesquisa social exige clareza na construção de indicadores, uma propriedade fundamental para garantir sua aderência. A comunicabilidade de um indicador avalia se ele é de fácil compreensão. Viabilidade operacional e periodicidade são propriedades que indicam a capacidade de utilizar o indicador em séries históricas.

A capacidade de desagregação de um indicador mostra o quão viável é sua aplicação a diferentes partes da população estudada. Por fim, a comparabilidade permite inferir tendências e avaliar os efeitos de programas ou medidas.

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

Propriedades	Indicador
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).

É importante destacar que indicadores e índices não são a mesma coisa. Índices são resultados de cálculos, e seu valor, sem a relativização percentual dos indicadores, possui menos capacidade de explicar fenômenos. Indicadores, por sua vez, podem ser utilizados na composição de índices.

Os indicadores podem ser classificados em diferentes categorias:

I. Per capita, que relativizam a quantidade estudada em relação à população;
II. Percentuais, que comparam variações entre variáveis;
III. Estruturais, que caracterizam o tema em análise (Crystine Fernanda Bangel e Silvio Cezar Arend em 2021).

No mesmo artigo, Crystine Fernanda Bangel e Silvio Cezar Arend elaboram uma lista de indicadores amplamente utilizados para medir o desenvolvimento multidimensional. Neste trabalho, três desses indicadores serão utilizados:

I. PIB per capita – o PIB é um indicador da quantidade total de bens e serviços produzidos em uma economia, e o PIB per capita ajusta esse valor em relação à população, fornecendo uma média. No entanto, esse indicador não inclui atividades não registradas, excluindo da análise setores que podem ser economicamente significativos, como os informais. Além disso, como se baseia na média aritmética, o PIB per capita não leva em conta a distribuição de renda.

II. IDH - Índice de Desenvolvimento Humano – inspirado nas ideias do economista Amartya Sen, o IDH combina três dimensões da qualidade de vida humana em um único indicador: educação, renda e saúde. O objetivo é fornecer um parâmetro geral que unifique essas dimensões. No entanto, ao ponderar essas três dimensões igualmente, o IDH acaba uniformizando sua importância, como se elas tivessem o mesmo peso em todas as sociedades, o que pode não refletir as necessidades específicas de cada contexto.

III. IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – é uma adaptação do IDH que incorpora, quando disponíveis, dados municipais para permitir uma análise mais focada na realidade local das cidades, como destacam Crystine Fernanda Bangel e Silvio Cezar Arend em seu estudo de 2021.

Uma visão mais completa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mostra que ele combina o conceito

de PIB per capita com indicadores sociais, oferecendo uma medida mais abrangente do desenvolvimento social.

O IDH varia de zero a um, sendo que, quanto mais próximo de um, maior o índice de desenvolvimento de um país, cidade ou até mesmo bairro, quando há dados disponíveis. Um IDH acima de 0,8 é considerado alto; entre 0,5 e 0,8, médio; e abaixo de 0,5, é considerado baixo, como explicam Amaury Patrick Gremaud, Marco Antonio Vasconcelos e Rudinei Junior Toneto em sua obra de 2007.

Em muitos estudos, os indicadores tradicionais são utilizados como ponto de partida para a análise. Esses indicadores têm a generalização como característica principal, o que pode ser positivo ao fornecer um parâmetro comum, mas também negativo, pois ao padronizar a análise, eles tendem a desconsiderar as características locais, como ressalta Edson Trajano Vieira em seu estudo de 2009.

Os indicadores sociais não possuem o mesmo consenso nem o poder explicativo dos indicadores das ciências exatas. Sua efetividade na explicação de fenômenos varia de acordo com o tempo e o espaço. Um indicador que seja adequado em um determinado local e momento pode não ter a mesma relevância em outra época ou lugar, como explica Valdecir Soligo em seu estudo de 2012.

A evolução da gestão pública, com maior foco no planejamento governamental, gerou expectativas sobre o desenvolvimento e sua análise, aumentando a credibilidade dos indicadores sociais, que são essenciais para medir a implementação de políticas públicas.

CAPÍTULO 2

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo do estudo que aqui apresentamos foi, sob a perspectiva do desenvolvimento multidimensional, heterogêneo e assíncrono, analisar as consequências da implementação de duas iniciativas de modernização na gestão pública de São José dos Campos – SP para o desenvolvimento local: o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) e o uso de tecnologia de Monitoramento de Segurança.

Diante desse objetivo, que envolve o estudo de duas iniciativas de modernização e a análise de seus efeitos em conceitos subjetivos, como desenvolvimento, modernização e qualidade de vida, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, exploratória e documental, sendo caracterizada como um estudo de caso múltiplo.

A pesquisa segue uma abordagem qualitativa, já que não foram utilizados dados estatísticos como elemento central. Os dados coletados foram analisados de forma a descrever a realidade estudada, sem o objetivo de comprovar hipóteses, mas sim de permitir e apoiar sua interpretação, conforme explicam Cristiano Prodano e Ernani Freitas em seu estudo de 2013.

Além de não utilizar dados estatísticos como foco principal, esta pesquisa é classificada como qualitativa por analisar os impactos de ações de modernização da gestão pública no desenvolvimento local. Esses impactos não po-

dem ser medidos diretamente, como seria o caso de medir a temperatura em um estudo sobre aquecimento global. Os indicadores utilizados nesta pesquisa refletem mudanças subjetivas e são interpretados de acordo com seu significado para o contexto do trabalho.

Em relação aos seus objetivos, a pesquisa foi de caráter exploratório, pois buscou aprofundar o conceito de iniciativas de modernização como ferramentas de gestão pública. Em outras palavras, o propósito é tornar esse tema mais claro e compreensível.

Esta pesquisa faz uso da análise documental como técnica para conduzir um estudo de dois casos. O material investigado inclui fontes primárias e secundárias, como leis, relatórios técnicos, pareceres jurídicos, além de informações de sites de institutos de pesquisa e do próprio município.

A análise documental é utilizada como técnica de pesquisa, pois permite uma análise crítica dos documentos, buscando a conexão entre o material estudado e os objetivos da pesquisa. A flexibilidade dessa técnica facilita a contextualização dos fatos analisados, introduzindo novas perspectivas, conforme explicam Jorge Duarte e Antonio Barros em sua obra *"Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação"* de 2012.

A análise crítica dos documentos, leis e relatórios pesquisados possibilita a discussão sobre os impactos das duas iniciativas de modernização da gestão pública na qualidade de vida e no desenvolvimento regional.

O estudo de caso é uma estratégia abrangente e adequada para responder a perguntas do tipo 'como' e 'por que', especialmente quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e a pesquisa se concentra em fenômenos contemporâneos inseridos em contextos da vida real, como afirma Robert Yin em *"Estudo de caso: planejamento e métodos"*, de 2001.

Em alguns casos, as perguntas 'como' e 'por que' podem ser respondidas por meio de levantamentos, análise de padrões ou estudos de caso. No entanto, há situações em que essas questões são mais complexas e exigem uma análise qualitativa mais profunda.

O estudo de caso é particularmente útil quando se deseja investigar condições contextuais relacionadas ao fenômeno estudado. Essa abordagem analisa casos que envolvem várias variáveis de interesse, utiliza múltiplas fontes de evidência e se apoia em propostas teóricas prévias.

O estudo de caso pode ser realizado de duas maneiras: como um caso único ou como casos múltiplos. Robert Yin exemplifica essa distinção ao discutir inovações independentes em diferentes áreas de uma escola. Cada área pode ser analisada individualmente, mas, juntas, elas constituiriam um estudo de caso múltiplo.

É importante observar que cada um dos casos deve atender a um propósito dentro do escopo geral da pesquisa, como destaca Robert Yin em seu estudo de 2001.

Buscamos responder a seguinte questão: de que maneira a aplicação das duas ferramentas de gestão — o Plano

de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza e o uso de tecnologia de Monitoramento de Segurança — impactaram a modernização da gestão pública e o desenvolvimento do município?

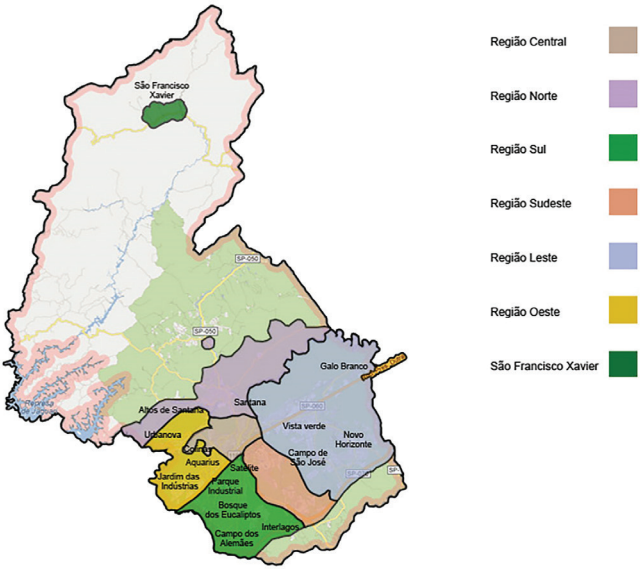
Analisando a pergunta de forma mais detalhada, o foco é identificar os impactos no desenvolvimento do município gerados pela aplicação de duas ferramentas de gestão. Em outras palavras, a pesquisa busca entender como dois exemplos da aplicação de um conceito único — a modernização da gestão pública — influenciam o desenvolvimento local. Cada um dos casos estudados tem o propósito de contribuir para o escopo geral da pesquisa.

A pesquisa foi conduzida no município de São José dos Campos, no estado de São Paulo. Localizado no Vale do Paraíba, o município possui, segundo o Censo do IBGE de 2022, uma população de 697.428 habitantes.

Em 2012, com a Lei Complementar 1.166, a área foi designada como Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), subdividida em cinco sub-regiões, com São José dos Campos situada na Sub-região 1.

Analisar a aplicação de iniciativas de modernização, utilizadas como ferramentas de gestão pública, no município mais populoso e com a maior arrecadação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte — o primeiro a receber a certificação de Cidade Inteligente — é crucial para entender o desenvolvimento tanto regional quanto local.

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



Fonte: www.sjc.sp.gov.br.

Fontes documentais

Esta pesquisa, que é qualitativa, exploratória e documental, e se caracteriza como um estudo de múltiplos casos, faz uso de instrumentos legais publicados e relatórios gerenciais presentes em processos legais.

A Gestão Pública segue o princípio constitucional da Publicidade, e todos os seus atos devem ser regidos por instrumentos legais, como Leis, Decretos, Portarias, Circulares e Instruções Normativas, além do Balanço Anual e Relatórios de Prestação de Contas, conforme estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00).

A elaboração dos estudos que sustentam esses instrumentos também gera relatórios contendo informações e dados relevantes para sua análise. Além disso, são utilizados dados da Secretaria do Tesouro Nacional, que consolida as informações financeiras dos municípios. Definir claramente a localização das fontes documentais a serem pesquisadas é um ponto essencial, como destacam Jorge Duarte e Antonio Barros.

Dado o avanço da digitalização dos documentos públicos, as fontes documentais analisadas foram encontradas principalmente em sites públicos da Prefeitura e da Câmara Municipal de São José dos Campos, além de portais de institutos de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Como já mencionado, o princípio constitucional da publicidade exige que todos os atos do poder público sejam previstos e publicados. No entanto, antes da criação dos instrumentos legais que descrevem a implementação de qualquer mudança, é necessário realizar uma série de tarefas preliminares e complementares de planejamento, como a identificação de demandas, o levantamento dos recursos necessários e sua disponibilidade, a elaboração de um anteprojeto, até se chegar à proposta de um instrumento legal adequado ao objetivo pretendido, como explicam Jorge Duarte e Antonio Barros.

Durante esse processo, são gerados relatórios de análise, pareceres legais e análises conjunturais, que, após consolidados, fornecem os elementos necessários para a elaboração de um instrumento legal (como Circulares, Portarias, Decretos ou Leis) que descreva de maneira clara e objetiva o projeto em questão. Esses documentos formam a base da pesquisa, e sua análise envolve a identificação, apreciação e verificação.

Procedimento para coleta de dados

Os dados foram coletados nos sites da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, da Câmara Municipal e da Fundação Hélio Augusto de Souza. Além disso, foram analisados relatórios gerenciais que sustentam e fundamentam o desenvolvimento dos instrumentos legais mencionados.

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.

Procedimento para análise de dados

Os dados documentais foram analisados de forma qualitativa, com base em uma análise temática de conteúdo, estruturada em três categorias principais sobre os

impactos das iniciativas de modernização na Gestão Pública de São José dos Campos:

I. Impactos no âmbito econômico;
II. Impactos no âmbito sociocultural;
III. Efeitos transversais.

CAPÍTULO 3

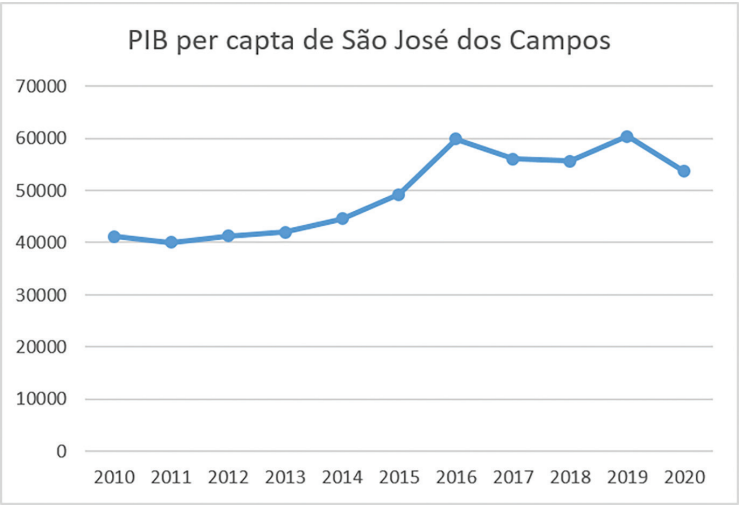
A APRESENTAÇÃO DOS CASOS ANALISADOS

O município de São José dos Campos

Sendo o município mais populoso da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, São José dos Campos - SP tem uma população de 697.428 habitantes, conforme dados do IBGE de 2022, dos quais 97,67% estão concentrados na área urbana. A cidade também possui o maior PIB per capita da região e o terceiro maior do estado de São Paulo entre cidades com mais de 500.000 habitantes, excluindo a capital.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do PIB per capita de São José dos Campos, destacando seu crescimento ao longo dos anos. Em 2010, o PIB per capita era de R$ 41.189,35, e, em seis anos, aumentou 45,21%, chegando a R$ 59.814,25 em 2016. Em 2019, atingiu R$ 60.340,25, mas caiu para R$ 53.646,74 em 2020, devido ao impacto da pandemia de Covid-19. Para efeito de comparação, o PIB per capita do Brasil em 2020 foi de R$ 35.935,74, enquanto o do estado de São Paulo foi de R$ 52.992,00.

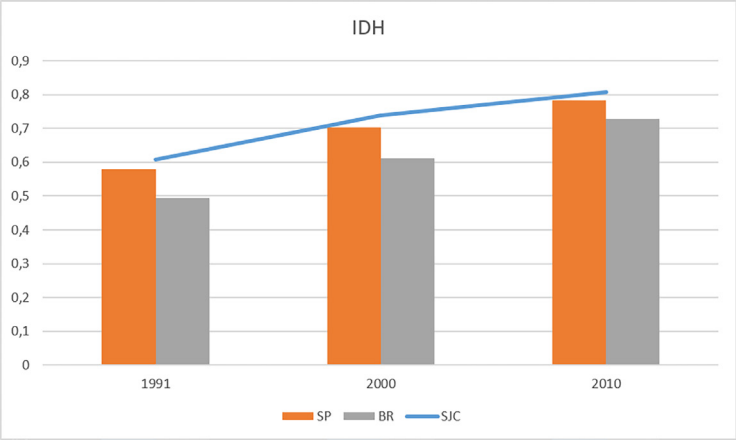
Gráfico 1 – Evolução PIB per capta de São José dos Campos



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 melhorias na renda per capita e no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) são sinais claros do desenvolvimento multidimensional local em São José dos Campos, gerando novas demandas por serviços públicos mais acessíveis e de melhor qualidade.

Em 2022, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) concedeu ao município um certificado de conformidade por seu novo programa de Cidades e Comunidades Sustentáveis, fazendo de São José dos Campos o primeiro município brasileiro a receber esse certificado.

O processo de certificação concedeu a São José dos Campos o nível Platina para os Indicadores de Serviços Urbanos e Qualidade de Vida (ABNT NBR ISO 37120), além do nível Ouro para os Indicadores de Cidades Inteligentes (ABNT NBR ISO 37122) e Cidades Resilientes (ABNT NBR ISO 37123).

O município foi avaliado com base nas soluções e projetos já implementados, bem como na sua eficiência para atender às demandas e resolver os problemas da cidade, conforme as normas ISO mencionadas e as contribuições para o cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nos últimos anos, o município implementou iniciativas modernizadoras de gestão, como a aquisição de uma usina para queima de biogás e a contratação de uma fazenda fotovoltaica, ambas com o objetivo de promover o consumo de energia sustentável e gerar economia financeira quando estiverem totalmente operacionais. Essas iniciativas foram adotadas para atender às novas demandas.

A primeira iniciativa de modernização da gestão pública analisada foi o Plano de Desligamento Voluntário (PDV), implementado em 2019 na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS). O PDV gerou impactos econômicos e socioculturais, permitindo a economia de recursos que viabilizaram investimentos em outras áreas de atuação da FUNDHAS. Além disso, seu impacto se estendeu à prefeitura como um todo, ao liberar recursos para serem utilizados em outras áreas sob sua gestão.

O desenvolvimento multidimensional de São José dos Campos, evidenciado pelo aumento da renda per capita e do IDH, resultou em mudanças no perfil da demanda por serviços públicos, alterando o público-alvo da FUNDHAS e exigindo novas iniciativas de modernização na gestão. A elevação da renda per capita, juntamente com o crescimento

do IDH, indicam uma melhora na qualidade de vida da população, o que leva a transformações nas necessidades por serviços públicos.

A segunda iniciativa de modernização da gestão pública analisada foi o Monitoramento de Segurança, que envolveu a ampliação da cobertura de câmeras pela cidade e a introdução de novos aplicativos para identificação e monitoramento. Além disso, o município estabeleceu parcerias e convênios com outras entidades com o objetivo de melhorar a segurança.

Em 2002, o município iniciou a implantação de câmeras de monitoramento por meio do Centro de Operações Integradas (COI), atingindo um total de 492 câmeras, uma inovação para a época. O avanço qualitativo ocorreu com o aumento da cobertura de monitoramento, a introdução de novas tecnologias, novos modelos de negócios e a colaboração entre as forças de segurança.

Além da ampliação da cobertura das câmeras, a introdução de novas tecnologias permitiu maior nitidez e alcance, bem como a utilização de softwares analíticos capazes de realizar reconhecimento facial, identificar padrões de comportamento e características pessoais, entre outros.

Entretanto, a tecnologia moderna não alcançaria os mesmos resultados sem a comunicação entre as forças de segurança, integrando bancos de dados municipais, estaduais e federais, o que permite a rápida identificação e resolução de situações de risco à segurança.

Considerando a lentidão do poder público na aquisição de novos produtos e serviços, devido aos limites operacionais impostos pela legislação, existe o risco de que o sistema adquirido se torne obsoleto em um curto período.

Para contornar essa dificuldade, o município optou por contratar os serviços oferecidos pelo sistema por meio do modelo de negócio Software As A Service (SaaS), em vez de adquirir os equipamentos. Nesse modelo, a empresa vencedora da licitação presta serviços de monitoramento em vez de fornecer diretamente os 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.

CASO 1 - Plano de Desligamento Voluntário (PDV) da FUNDHAS

A Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) é o maior projeto social de São José dos Campos. Trata-se de uma fundação pública de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 1987, e mantida pela prefeitura municipal. Essa premissa, destacada em seu site, é corroborada pela própria prefeitura.

Mesmo antes da criação da FUNDHAS, desde a década de 1970, São José dos Campos já implementava programas sociais voltados à inclusão social de crianças e adolescentes, como os programas Fiscais do Lixo e Clubinho. Em 1979, foi criado o Centro de Orientação Socioeducativa ao Menor Trabalhador (COSEMT), que consolidou esses programas.

No entanto, devido à estrutura da assistência social da época, a inclusão promovida pelo COSEMT estava principalmente ligada a trabalhos de baixa qualificação educacional e profissional, como a varrição de ruas e a fiscalização de estacionamento rotativo, que eram os únicos programas voltados para crianças e adolescentes.

Com as transformações sociais que buscavam estabelecer o Brasil como uma democracia social, foi promulgada a Constituição Federal (CF). No caput de seu artigo 227º, ela estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com prioridade absoluta, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária para crianças, adolescentes e jovens. O mesmo artigo ainda afirma que é responsabilidade desses três grupos pro-

tegê-los contra negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Quase dois anos depois, em julho de 1990, foi sancionada a Lei 8.069/90, que criou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentando esse artigo da Constituição. Nos primeiros artigos, o ECA define quem são considerados crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos plenos de direitos que precisam de proteção da família, da sociedade e do Estado.

O ECA define que crianças são pessoas com até doze anos incompletos, e adolescentes são aqueles com idades entre doze e dezoito anos. Em casos específicos, previstos em lei, o Estatuto pode ser aplicado a jovens com idades entre dezoito e vinte e um anos.

O estatuto garante às crianças e aos adolescentes todas as oportunidades e facilidades necessárias para seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. O Estatuto também estabelece que esses direitos são aplicáveis a todos, sem qualquer tipo de discriminação, seja por nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia, cor, religião, crença, deficiência, condição de desenvolvimento e aprendizagem, situação econômica, ambiente social, região ou local de moradia, ou qualquer outra característica que diferencie pessoas, famílias ou comunidades.

Assim como a Constituição, o ECA determina que os direitos que descreve devem ser garantidos pela família, pela sociedade em geral e, de forma mais específica, pelo poder público.

O ECA continua estabelecendo garantias para adolescentes. O Capítulo II aborda o Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade. Já o Capítulo III define as diretrizes para o Direito à Convivência Familiar e Comunitária. No Capítulo IV, são estabelecidos os direitos das crianças e adolescentes, além dos deveres dos pais, da sociedade e do Estado em relação aos Direitos à Educação, Cultura, Esporte e Lazer.

O Capítulo V do ECA, que trata do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho, foi crucial para as mudanças administrativas que estavam sendo implementadas em São José dos Campos. Essas mudanças ocorreram em um contexto de maior participação do Estado, com o objetivo de garantir e possibilitar o exercício pleno dos direitos em uma sociedade que ampliava seus direitos sociais, refletindo as transformações sociais que o Brasil atravessava naquele momento histórico.

Os artigos do Capítulo V do ECA formam a base sobre a qual a Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) evoluiu, proibindo expressamente o trabalho de menores de quatorze anos, exceto em programas de aprendizagem, e estabelecendo proteção especial para o trabalho dos adolescentes, que passou a contar com legislação específica.

O Capítulo V do ECA também estabelece que a formação técnico-profissional deve ser ministrada de acordo com as diretrizes e bases da legislação educacional.

De acordo com o ECA, os princípios para a formação técnico-profissional incluem: 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 de aprendizagem, direitos trabalhistas e previdenciários, e proteção ao trabalho de portadores de deficiência.

São proibidos trabalhos noturnos, entre as 22 horas e as 5 horas, além de trabalhos perigosos, insalubres ou extenuantes, que possam prejudicar a formação e o desenvolvimento físico, psíquico, moral ou social dos adolescentes. Também é vedado o trabalho em horários incompatíveis com a frequência escolar.

Expandindo o suporte legal aos programas de aprendizagem, o ECA determina que esses programas devem garantir que os adolescentes recebam capacitação para o exercício de atividades remuneradas, assegurando que as exigências pedagógicas prevaleçam sobre os aspectos produtivos. A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho ou pela participação na venda de produtos não pode desfigurar o caráter educativo do programa.

O ECA também define os aspectos a serem observados no direito de profissionalização dos adolescentes, incluindo o respeito às particularidades da pessoa em desenvolvimento e a capacitação adequada para o mercado de trabalho.

Embora a FUNDHAS tenha sido criada um ano antes da promulgação da Constituição Federal e três anos antes da instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, seus princípios norteadores, estabelecidos em seu estatuto, sempre estiveram alinhados às mudanças da época, com foco

na proteção e inclusão social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Inicialmente, os objetivos da FUNDHAS estavam mais voltados para substituir o COSEMT, com programas baseados em atividades laborais e um forte foco na ressocialização de menores infratores.

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

A finalidade da FUNDHAS foi estabelecida como a implantação de programas de atendimento a crianças e adolescentes em sua área de atuação, com base em estudos e planejamento de soluções.

As funções da FUNDHAS incluem atender às necessidades de crianças e adolescentes carentes, abandonados ou em conflito com a lei, adotando medidas para prevenir ou corrigir as causas de desajustamento social e dando prioridade a programas que visem à integração desses jovens na comunidade. A fundação também busca criar programas estruturados de forma semelhante aos padrões da convivência familiar.

Para cumprir suas atribuições, a FUNDHAS tem como competências: executar programas de atendimento para crianças e adolescentes carentes do município; realizar estudos, inquéritos e pesquisas, além de promover cursos, seminários e congressos; fomentar a articulação entre entidades públicas

e privadas com objetivos semelhantes; oferecer formação, treinamento e aperfeiçoamento ao pessoal técnico e auxiliar; firmar convênios e contratos em linha com suas finalidades; mobilizar a opinião pública para a participação comunitária na solução dos problemas dos menores e suas famílias; e colaborar com o juizado de menores da Comarca, comunicando irregularidades que envolvam crianças e adolescentes.

As mudanças trazidas pelas novas legislações ampliaram os objetivos da FUNDHAS. Antes focada na ressocialização de jovens, a instituição passou a ser responsável pela inclusão social de todas as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, oferecendo educação complementar e capacitação profissional.

O estatuto da FUNDHAS estabelece que sua finalidade principal é implantar programas de atendimento social para crianças, adolescentes e suas respectivas famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, em sua área de atuação territorial.

O Artigo 2º do Estatuto consolida os objetivos, deveres e competências da FUNDHAS, que incluem: executar programas de atendimento social para crianças e adolescentes vindos de famílias em situação de vulnerabilidade; realizar estudos e pesquisas, além de promover cursos, seminários e congressos; fomentar a articulação com entidades públicas e privadas de fins semelhantes; e garantir a capacitação continuada do pessoal técnico e auxiliar.

O estatuto também determina que a FUNDHAS deve celebrar convênios e contratos alinhados às suas finalida-

des e apoiar, em parceria com outras secretarias municipais, programas voltados às demandas de crianças, adolescentes e suas famílias. Além disso, deve colaborar com a Vara da Infância e Juventude da Comarca, dentro de suas possibilidades materiais e técnicas, e comunicar eventuais irregularidades envolvendo crianças e adolescentes. A seleção dos participantes dos programas deve seguir critérios técnicos rigorosos, garantindo total transparência.

O desenvolvimento de programas específicos voltados para atender crianças em situação de vulnerabilidade social tem como objetivo eliminar o trabalho infantil e resgatar a identidade da infância, evitando que, por falta de assistência, essas crianças acabem nas ruas. Esses programas são desenvolvidos diretamente nas comunidades onde as crianças residem, promovendo também o trabalho com suas famílias e garantindo espaços e equipamentos adequados.

Os programas desenvolvidos pela FUNDHAS priorizam práticas que envolvem atividades lúdicas, aprendizagem e participação, proporcionando às crianças experiências variadas que promovem o desenvolvimento físico, intelectual, recreativo e social, mantendo o foco na educação complementar.

A FUNDHAS também cria programas específicos para adolescentes em situação de vulnerabilidade social, focados no desenvolvimento social e na capacitação profissional. Esses programas incluem cursos de formação inicial continuada e aprendizagem profissional, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente e na legislação aplicável. As atividades de iniciação profissional são realizadas em

oficinas-escola nas unidades regionalizadas, juntamente com programas de educação complementar e atendimento às famílias das crianças e adolescentes atendidos pela instituição.

O CEPHAS promove capacitação profissional por meio de cursos de formação inicial continuada e cursos técnicos voltados para jovens e adultos.

Com o objetivo de ampliar o tempo escolar dos alunos, a FUNDHAS promove ações socioeducativas e pedagógicas no contraturno escolar, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Todos os programas garantem às crianças e adolescentes alimentação, uniformes, material para atividades, passe escolar (gerido pela própria instituição), atendimento médico (via medicina do trabalho da FUNDHAS e a rede SUS), atendimento odontológico (quando não realizado pelo SUS e pela saúde escolar), além de acompanhamento social, psicológico e orientação pedagógica, integrados aos demais serviços da rede municipal de atendimento.

Além disso, os adolescentes aprendizes, a partir dos 14 anos, receberão meio salário-mínimo por uma jornada de 4 horas diárias de atividades, e um salário-mínimo por uma jornada de 8 horas diárias nos casos de aprendizagem profissional junto às empresas conveniadas, conforme previsto no programa registrado no CMDCA.

Comparando o que foi estabelecido na lei de criação da FUNDHAS com seu estatuto atual, é possível perceber seu alinhamento com a Constituição e o ECA. A criação de uma rede de proteção social ampla, que vai além da simples

ressocialização, foi realizada em parceria com órgãos como a Vara da Infância e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

O ensino profissionalizante, a educação complementar, a alimentação adequada, o transporte escolar, a remuneração, a assistência médico-odontológica e o fornecimento de uniformes estão entre os serviços adicionais oferecidos pela instituição.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de São José dos Campos é de 0,807 (IBGE, 2010), um nível classificado como muito alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O desenvolvimento é um fenômeno multidimensional, heterogêneo e não ocorre de forma uniforme nem ao mesmo tempo. O IDHM do município reflete a média de suas regiões, com áreas como o Jardim Aquárius, que tem um IDHM muito alto de 0,952, e outras, como o Campo dos Alemães, com IDHM médio de 0,709.

Vale destacar que, em 1991, o IDH da cidade era de 0,607. Isso significa que, quatro anos após a criação da FUNDHAS, o nível de desenvolvimento da cidade estava abaixo do menor IDH registrado em uma das regiões atendidas pela instituição em 2010, que foi de 0,709 no Campo dos Alemães. A Tabela 1 apresenta 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 planejada para atender aos seus objetivos, conforme previsto em seu estatuto. Como uma instituição voltada para a inclusão social por meio da educação e profissionalização, as unidades foram instaladas nas regiões do município com os menores índices de IDHM.

As mudanças sociais promovidas pela atuação da FUNDHAS em São José dos Campos impactam diretamente a vida das crianças e adolescentes que vivem nas regiões com menor IDHM, alinhando-se aos objetivos definidos no estatuto da fundação.

Dois aspectos do arcabouço legal que rege a FUNDHAS são fundamentais para entender a administração da instituição.

O primeiro aspecto, previsto no artigo 16º, é a adoção do regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para o quadro de pessoal da FUNDHAS, incluindo os membros da Diretoria. Isso permite que servidores municipais sejam aproveitados em seus quadros sem prejuízo de seus salários, vencimentos ou vantagens.

O segundo aspecto, previsto nos artigos 24º e 25º, autoriza o Poder Executivo a incluir anualmente na proposta orçamentária a destinação de até 5% da receita municipal para a manutenção da FUNDHAS, com repasses feitos em duodécimos.

Como uma instituição que presta serviços socioeducacionais, a FUNDHAS tem a maior parte de seus custos relacionados a despesas com pessoal, o que é esperado para uma organização desse tipo.

A FUNDHAS faz parte da administração pública indireta e está sujeita a legislações complexas que a caracterizam como uma fundação pública de direito privado. Isso significa que, em termos trabalhistas, suas relações são regidas 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.

Assim, os preceitos da CLT são aplicados durante a relação trabalhista, enquanto as normas do estatuto se apli-

cam nos processos de admissão e demissão. Para a admissão, é necessário concurso público (com exceções previstas no art. 37 da CF), e a demissão deve observar o devido processo legal, mesmo quando solicitada pelo próprio empregado público.

Portanto, uma fundação como a FUNDHAS não pode realizar demissões sem justa causa comprovada ou sem o pedido formal do empregado público.

Durante um período de grandes transformações legais, os empregados públicos da FUNDHAS seguiram os preceitos da CLT, mas com importantes influências do estatuto dos servidores municipais, especialmente no que diz respeito ao plano de salários. Na ausência de legislação específica, os empregados seguiam as normas do estatuto. Com o tempo, as relações trabalhistas amadureceram, sem prejuízo dos direitos adquiridos, como a incorporação de salário, adicional por tempo de serviço, incorporações e o direito à sexta-parte.

A Lei 56/92 também estabelece que, ao servidor com pelo menos três anos de exercício, investido em cargo de provimento em comissão, é garantido o recebimento automático de uma gratificação. Esta gratificação corresponde à diferença entre o vencimento do cargo original e o do cargo para o qual foi designado, sem necessidade de requerimento.

Além disso, o artigo 57º da mesma lei estabelece que o adicional por tempo de serviço é de 1% por ano de serviço público municipal, aplicado sobre o vencimento mencionado no artigo 39, até o limite de 35 anos.

O conceito da sexta-parte está previsto nos artigos 66º e 67 da mesma lei, que estabelecem que o servidor que completar 20 anos de serviço público municipal receberá um valor equivalente à sexta-parte de seu vencimento, e esse valor será incorporado ao salário para todos os efeitos legais.

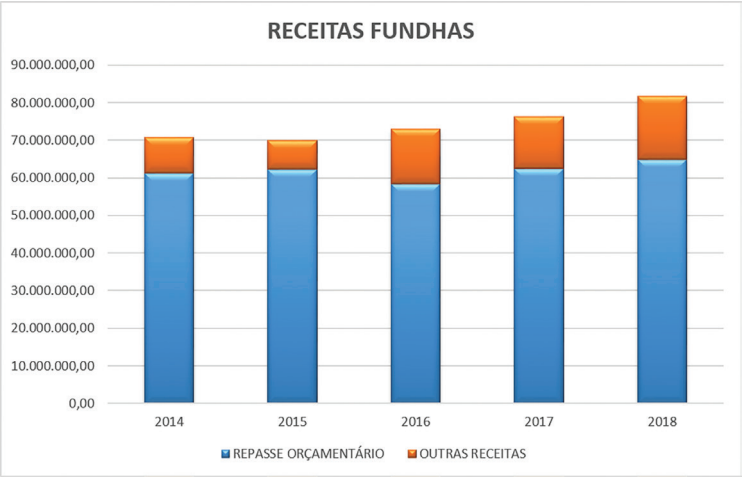
Mesmo sem expandir o quadro de empregados públicos, a FUNDHAS observava um crescimento vegetativo nos gastos com a folha de pagamento, que em alguns casos variava entre 10% e 12% ao ano.

No Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, o orçamento da FUNDHAS acompanha o crescimento da receita tributária do município. O aumento do orçamento é baseado em uma ponderação entre a expectativa de inflação e a evolução do Produto Interno Bruto (PIB), raramente ultrapassando 6% ao ano.

A diferença no ritmo de crescimento entre a folha de pagamentos e o orçamento faz com que, proporcionalmente, a folha de pagamentos possa atingir 100% do orçamento, o que inviabilizaria a gestão da fundação.

Além dos repasses orçamentários feitos pela prefeitura municipal, as receitas da FUNDHAS também são compostas por convênios com a iniciativa privada (como o Programa Aprendiz), com outros entes federais (PRONATEC e MEDIOTEC) e com outras secretarias municipais (Educação e Assistência Social). O Gráfico 3 ilustra, em termos nominais, a relação entre as fontes de receita da FUNDHAS e o total de suas receitas.

Gráfico 3 – Receitas Fundhas



Fonte: FUNDHAS, elaboração própria.

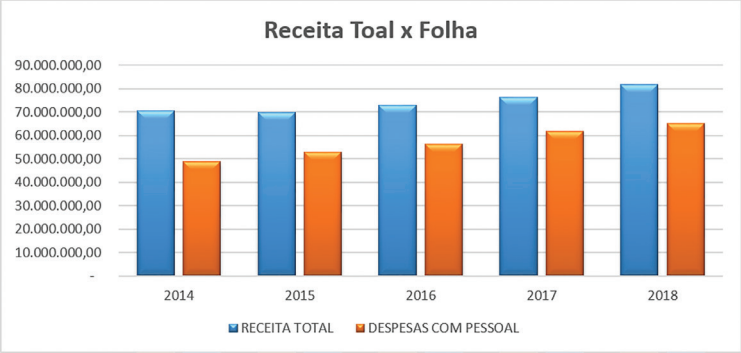
Observando o Gráfico 3, nota-se que o repasse da prefeitura municipal para a FUNDHAS varia em torno dos R$ 60 milhões anuais, chegando a quase R$ 65 milhões no último ano ilustrado. Com 87% de seus gastos destinados à folha de pagamento em 2018, a fundação teve sua capacidade de prestar serviços significativamente prejudicada.

A FUNDHAS enfrenta limitações impostas pela legislação trabalhista que rege suas operações, o que impede desligamentos de funcionários por razões estratégicas. Em outras palavras, a fundação não pode reduzir suas despesas com pessoal unilateralmente, mesmo quando o objetivo é aumentar os investimentos. O Gráfico 4 compara a receita total da FUNDHAS com suas despesas relacionadas à folha de pagamento.

Com o objetivo de restaurar a eficiência dos investimentos nos serviços prestados pela FUNDHAS e evitar

aumentos contínuos nos repasses, começou-se a discutir a implementação de uma ferramenta de gestão amplamente utilizada no setor privado, mas pouco aplicada no setor público e inédita no município: o Plano de Desligamento Voluntário (PDV).

Gráfico 4 – Receita total x folha



Fonte: FUNDHAS (2020).

Iniciativas modernizadoras na gestão pública podem transformar o modelo de negócios de uma instituição, ajustando-o às demandas contemporâneas. No entanto, limitações legais e a complexidade política podem criar um cenário que leva à estagnação e declínio, especialmente quando não há possibilidade de aumentos contínuos nos repasses orçamentários.

O setor privado possui um ambiente econômico mais flexível em comparação ao setor público. As regras estabelecidas pelo arcabouço legal que regulam os negócios públicos acabam restringindo as ações dos gestores, tornando mais difícil a implementação de iniciativas modernizadoras.

Entretanto, conforme descrito por Schumpeter, a inovação surge da capacidade de identificar, por meio da oferta, as mudanças necessárias para garantir a continuidade e o desenvolvimento econômico.

As despesas com pessoal da FUNDHAS aumentavam de forma automática ao longo dos anos. Mesmo sem expandir o número de empregados públicos, a política salarial, estabelecida por lei, impactava fortemente as despesas da instituição, dificultando o custeio de materiais e praticamente impedindo novos investimentos em suas atividades-fim.

Por ser uma instituição pública, a FUNDHAS não podia realizar um rearranjo produtivo, como faria uma empresa privada, para aumentar a produtividade e reduzir suas despesas com pessoal. Como a dispensa de empregados públicos sem justa causa não é permitida — decisões estratégicas não são consideradas motivo legal para isso —, a redução de despesas com pessoal só poderia ocorrer a pedido dos próprios funcionários, o que seria improvável, dada a renúncia de direitos trabalhistas que isso acarretaria.

Em 2018, a FUNDHAS tinha 71 empregados públicos, de um total de 645, que já haviam se aposentado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), mas continuavam trabalhando. Naquela época, o desligamento compulsório por aposentadoria só era possível após os funcionários atingirem 72 anos no caso das mulheres e 75 anos no caso dos homens.

A FUNDHAS enfrentava uma mudança na demanda por seus serviços e precisava reduzir suas despesas com pes-

soal. Entre seus funcionários estavam empregados públicos já aposentados pelo INSS, que compunham um grupo com potencial para aderir a um plano vantajoso de desligamento, uma vez que a instituição só poderia dispensá-los a pedido, o que dificilmente ocorreria devido às perdas envolvidas.

Diante disso, surgiu a ideia de aplicar uma ferramenta modernizadora comum no setor privado, mas que nunca havia sido utilizada pela FUNDHAS e raramente era aplicada no setor público em geral: o Programa de Desligamento Voluntário (PDV).

Mesmo antes da reforma trabalhista de 2017, com a publicação da Lei 13.467/2017, o PDV já era utilizado como uma ferramenta para rescisão de contratos de trabalho, regulamentado pela Orientação Jurisprudencial 270 (OJ 270).

A aplicação dessa ferramenta, vinda do setor privado, no contexto do setor público, mostrou-se uma solução eficaz para que tanto os empregados públicos quanto a instituição alcançassem seus objetivos. Como o PDV é voluntário, a saída do funcionário é considerada legal, já que ocorre a pedido do próprio empregado.

A FUNDHAS iniciou uma pesquisa no mercado em busca de instituições semelhantes que já tivessem implementado o PDV. Três exemplos foram encontrados: a Universidade de São Paulo (USP), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) e as Centrais de Abastecimento do Paraná S.A (CEASA-PR).

Com base nas características dos planos analisados e nas expectativas locais, foi elaborada a proposta de PDV da FUNDHAS, voltada para um público-alvo de 71 empregados públicos já aposentados.

Um dos aspectos do plano foi a concessão de uma indenização de 4%, calculada sobre o salário atual, para cada ano de trabalho. Com isso, o custo total das indenizações foi estimado em R$ 5.598.147,51, sendo R$ 601.935,70 referentes ao bônus concedido. Caso todos os funcionários do público-alvo aderissem ao programa, o prazo para recuperação do valor investido, com a redução das despesas com pessoal, foi estimado em 13 meses, destacando o potencial impacto econômico do PDV.

O Quadro 2 faz uma comparação entre os benefícios oferecidos pelo PDV e as condições de rescisão em comum acordo, previstas na nova legislação trabalhista, destacando as vantagens de optar pelo PDV.

Em 2018, o projeto foi apresentado ao Prefeito Municipal, a autoridade máxima responsável pela mantenedora da FUNDHAS, que aprovou a proposta e autorizou sua implementação.

Em 15 de fevereiro, foi publicada a portaria 32/2019, que instituiu o PDV da FUNDHAS voltado aos empregados públicos aposentados, com um prazo de adesão de 30 dias. Ao término desse período, 27 empregados aposentados aderiram ao programa, representando 38% do público-alvo.

No entanto, alguns funcionários ainda não aposentados manifestaram interesse em aderir ao PDV, desde que ele não fosse exclusivo para aposentados. Em resposta, foram publicadas as portarias 61/2019 e 74/2019, que ampliaram a possibilidade de adesão ao programa para outros empregados públicos. Ao final do processo, 68 funcionários aderiram ao PDV, quase 100% do público-alvo inicial (o número-alvo foi ajustado à medida que novos interessados foram identificados).

Quadro 2 – Comparativo de opções de benefícios

Proposta referente PDV / Fundhas **Dispensa sem justa causa**	**RESCISÃO CONTRATUAL POR ACORDO: Comum acordo (nova legislação)**
Rescisórias referentes aos direitos trabalhistas previstos em lei: **- Saldo de salário;** **- Férias vencidas e/ou proporcionais, com o abono constitucional;** **- Décimo terceiro proporcional e indenizado**	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): Rescisórias referentes aos direitos trabalhistas previstos em lei: - Saldo de salário; - Férias vencidas e/ou proporcionais, com o abono constitucional; - Décimo terceiro proporcional e indenizado
Indenização equivalente a 40% (quarenta por cento) do valor depositado pela FUNDHAS em conta vinculada a título de FGTS, constante do Extrato de Conta Vinculada para fins rescisórios.	Indenização equivalente a 20% (vinte por cento) do valor depositado pela Fundhas em conta vinculada a título de FGTS, constante do Extrato de Conta Vinculada para fins rescisórios.

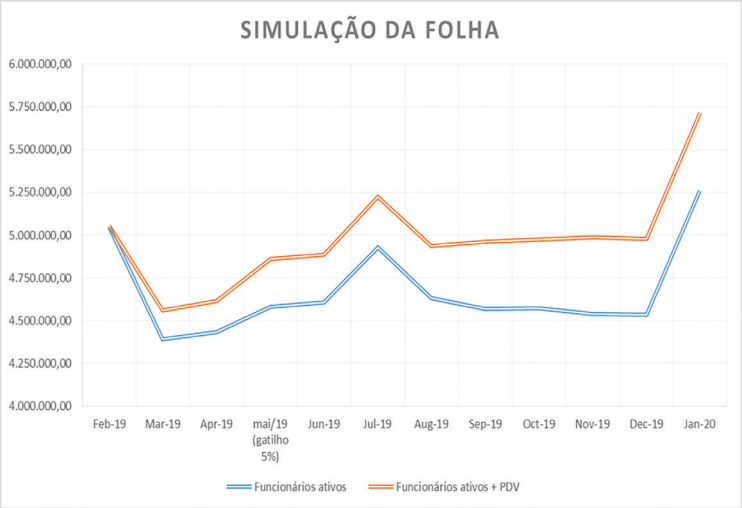
Movimentação do FGTS: Tempo de Serviço 100% (cem por cento) do valor dos depósitos	Movimentação do FGTS: A extinção do contrato por acordo permite a movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço limitada até 80% (oitenta por cento) do valor dos depósitos
Seguro-desemprego: 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).	Seguro-desemprego: A extinção do contrato por acordo entre empregado e empregado, não autoriza o ingresso no Programa de Seguro-Desemprego (§2o do art. 484-A da CLT).
Por se tratar de verbas indenizatórias, não haverá a incidência de encargos fiscais (IR) e previdenciários (INSS)	- Por se tratar de verbas indenizatórias, não haverá a incidência de encargos fiscais (IR) e previdenciários (INSS)
A FUNDHAS poderá dispensar do cumprimento do aviso prévio, através de comunicado ao empregado e indenizar o período.	- Aviso prévio, se indenizado (pela metade)
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.	

Fonte: FUNDHAS (2019).

O Gráfico 5 mostra a simulação realizada em 2018 sobre o projeto original do PDV. A linha laranja indica as despesas com a folha de pagamento caso o PDV não fos-

se implementado, enquanto a linha azul projeta as despesas com a aplicação do plano. A área entre as duas linhas representa a economia projetada, totalizando R$ 3.659.986,08 em apenas 12 meses.

Gráfico 5 – Simulação da folha



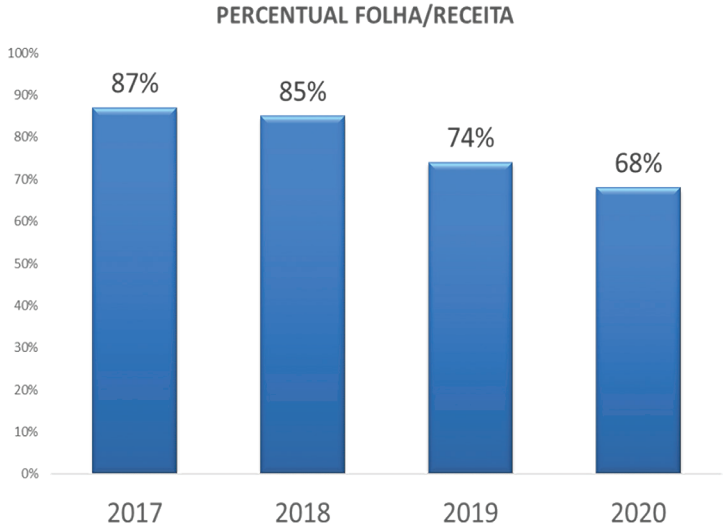
Fonte: FUNDHAS (2018).

Com a redução dos gastos com pessoal, resultado das adesões ao PDV, a FUNDHAS recupera sua capacidade de manter o custeio das atividades-fim, exceto as despesas com folha de pagamento, além de possibilitar novos investimentos. Dessa forma, com a manutenção do número de atendimentos, o ganho de eficiência se reflete na diminuição do custo per capita e no aumento da qualidade dos serviços oferecidos.

O Gráfico 6 ilustra a evolução da redução da participação percentual da folha de pagamento em relação à receita

da FUNDHAS. Em 2017, 87% da receita da instituição estava comprometida com despesas de pessoal.

Gráfico 6 – Percentual folha/receita



Fonte: FUNDHAS (2020).

Em 2018, houve uma redução incremental das despesas com folha de pagamento para 85%. Em 2019, com o PDV já em andamento, esse percentual caiu para 74% do orçamento. Em 2020, com os efeitos do PDV plenamente consolidados, as despesas com folha de pagamento representaram apenas 68% do orçamento. Isso elevou a capacidade de investimento da FUNDHAS de 13% em 2017 para 32% em 2020, um aumento de 146% na capacidade da instituição de custear materiais para suas atividades-fim e realizar novos investimentos.

Os efeitos econômicos do PDV foram percebidos de forma imediata, gerando também impactos socioculturais, ao permitir a retomada de investimentos em infraestrutura, equipamentos e sistemas.

Em 2019, o Relatório de Atividades da FUNDHAS já indicava um aumento nos investimentos em áreas como a revitalização das unidades físicas, com três unidades concluídas naquele ano e as demais no ano seguinte, totalizando 10 unidades revitalizadas.

Além da renovação das instalações físicas, os investimentos em tecnologia da informação foram ampliados, com o objetivo de modernizar o atendimento da instituição. Acompanhando as mudanças nos modelos educacionais, a FUNDHAS desenvolveu um ambiente para oferecer cursos e conteúdo online, incorporando o Ensino à Distância (EAD) ao seu portfólio.

Para se alinhar aos métodos mais modernos de ensino, a FUNDHAS criou novos espaços voltados para o desenvolvimento de habilidades em informática, tanto para os atendidos quanto para os profissionais. Foram implantadas as Salas Google, ambientes multimídia que capacitam alunos e atendidos no uso de ferramentas da Google e da internet.

Nesse novo conceito de ambiente, foram redefinidos os móveis, o modelo de conectividade e os equipamentos utilizados, como os Chromebooks, permitindo a criação de um novo modelo de aprendizagem. A Figura 3 apresenta uma das Salas Google, implementadas graças à recuperação da capacidade de investimento da instituição.

Figura 3 – Sala Google

Fonte: Fundhas.

Os investimentos em internet móvel para os alunos, iniciados em 2019 e ampliados em 2020, mostraram-se ainda mais essenciais durante a pandemia. Um dos desafios enfrentados pela FUNDHAS era como garantir que os alunos e atendidos sem acesso à internet pudessem acompanhar os conteúdos disponibilizados.

A solução encontrada foi contratar e oferecer acesso à internet por meio de telefonia móvel. Para validar essa alternativa, foram adquiridos chips com internet e distribuídos aos alunos.

Com a recuperação de sua capacidade de investimento, a FUNDHAS conseguiu diversificar e ampliar seus atendimentos, tanto de forma tradicional quanto, principalmente, por meio de conectividade e tecnologias de Ensino à Distância (EAD).

A Tabela 2 mostra a evolução do número de atendimentos (alunos participantes) da FUNDHAS em suas principais áreas 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 de 6 a 14 anos são atendidas pela Divisão de Regionais da FUNDHAS e, graças aos investimentos em tecnologia, o número de atendimentos se manteve estável mesmo durante a pandemia de covid-19. Em 2021, o número de crianças atendidas já era o segundo maior dos últimos seis anos.

Os adolescentes de 15 a 18 anos são atendidos pela Divisão de Empregabilidade e pelo Programa Aprendiz. O Programa de Empregabilidade começou a se recuperar em 2021, após a pandemia. No entanto, o Programa Aprendiz foi impactado por mudanças na legislação que rege as relações de aprendizagem.

Os investimentos em tecnologia da informação e conectividade trouxeram mudanças significativas nos atendimentos, resultando em um aumento expressivo da oferta de Educação à Distância (EAD).

A média anual de atendimentos da FUNDHAS nos três anos anteriores ao PDV (2016, 2017 e 2018) foi de 5.220 atendimentos. Nos três anos seguintes (2019, 2020 e 2021), essa média saltou para 12.131 atendimentos. Isso significa que, em três anos, a FUNDHAS atendeu, em média, 20.733 alunos a mais do que no período anterior ao PDV.

Esses números indicam que o quadro de funcionários da FUNDHAS estava superdimensionado e, somado ao crescimento vegetativo de seus custos devido à legislação, a folha de pagamento se tornava um obstáculo para o crescimento da instituição.

Outro indicador da eficiência da medida foi a ausência de reclamações trabalhistas contra a FUNDHAS relacionadas ao Plano de Desligamento Voluntário. Em vez de optar por aumentos constantes nos repasses, a instituição adotou uma iniciativa modernizadora de gestão pública que restaurou sua capacidade de investimento, permitindo que voltasse a crescer e apoiar o desenvolvimento local e regional.

A iniciativa modernizadora trouxe para o setor público uma ferramenta comum ao setor privado. A quebra de paradigmas trabalhistas reflete a mudança causada pela inovação no modelo de negócios da FUNDHAS, e a ausência de reclamações trabalhistas mostra que a medida foi bem aceita, estabelecendo um novo paradigma para a instituição e seus empregados públicos.

Além da economia de recursos financeiros, esse novo patamar nas relações trabalhistas estabeleceu um novo ambiente, fruto da implementação de uma iniciativa modernizadora de gestão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê três instrumentos para o planejamento e execução fiscal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao elaborar esses projetos de lei, a Prefeitura Municipal, mantenedora da FUN-

DHAS, revisou seu planejamento estratégico, e entre a LOA de 2021 (elaborada em 2020) e a de 2022 (elaborada em 2021), reduziu o repasse anual para a instituição em R$ 9.286.000,00, ou 13,6%.

Em outras palavras, além de aumentar a capacidade de investimento da própria FUNDHAS, o PDV (combinado com o aumento de receitas próprias) permitiu que a Prefeitura redirecionasse investimentos para outras áreas, mostrando que os efeitos da medida se multiplicaram por todo o serviço público municipal.

A adoção, implementação e disseminação de inovações não se restringem ao setor privado nem às inovações de produtos, que são as mais comuns. Inovações de processos também podem ser aplicadas e difundidas no setor público para gerar ganhos de eficiência.

A implementação do Plano de Desligamento Voluntário, uma ferramenta de modelo de negócios tipicamente do setor privado, no setor público, pode ser analisada à luz da teoria de Schumpeter, que identifica três elementos essenciais para o desenvolvimento: inovação, crédito e agente inovador. Nesse contexto, o PDV é uma iniciativa modernizadora de gestão pública que contribui para o desenvolvimento econômico.

Normalmente, o aumento da capacidade de investimento das instituições está vinculado ao aumento de repasses de recursos financeiros. No entanto, a inovação no modelo de negócios pode quebrar esse paradigma, mostrando que é possível, ao invés de aumentar os repasses, reduzir es-

ses valores e, ainda assim, aumentar a capacidade de investimento por meio de ganhos de eficiência.

O Programa de Desligamento Voluntário (PDV), implementado pela FUNDHAS em 2019, confirma a teoria apresentada na pesquisa que é uma das bases desse livro. Trata-se de uma iniciativa modernizadora de gestão pública que promove o desenvolvimento local e regional em múltiplos aspectos. No âmbito econômico, o PDV economiza recursos e possibilita novos investimentos. No âmbito sociocultural, permite à instituição ampliar seu atendimento ao público-alvo. E, de maneira transversal, contribui para que o município faça investimentos em outras áreas do serviço público.

É amplamente aceito que a educação é essencial para a inclusão social e para a ampliação das oportunidades de desenvolvimento. Quanto mais a FUNDHAS for bem-sucedida em alcançar seus objetivos, maiores serão as chances de sucesso para cada uma das crianças e jovens atendidos.

Os benefícios resultantes da ampliação da educação tendem a melhorar o ambiente social, que, por sua vez, favorece o desenvolvimento. A educação tem o poder de desencadear um ciclo virtuoso de progresso.

Para responder à questão central sobre como o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) da Fundação Hélio Augusto de Souza e o uso de tecnologia de Monitoramento de Segurança influenciaram a modernização da gestão pública e o desenvolvimento local, foi necessário descrever o processo de implementação dessas medidas e seus impactos no crescimento da região.

É importante destacar que esta pesquisa é qualitativa e consiste no estudo de dois casos, sendo o PDV da FUNDHAS a primeira iniciativa de modernização de gestão analisada neste trabalho.

A base teórica que fundamenta esta análise é estruturada em três pilares discutidos na revisão de literatura: o conceito amplo de desenvolvimento regional e local, a gestão pública e modernização, e os indicadores de desenvolvimento.

O estudo de caso do PDV da FUNDHAS aborda o desenvolvimento regional e local de forma ampla, analisando seus aspectos multidimensionais, heterogêneos e assíncrono. Multidimensional, porque não se limita ao conceito antigo de desenvolvimento vinculado apenas ao crescimento econômico. Heterogêneo, por não ocorrer de maneira uniforme e, assíncrono, por não ocorrer simultaneamente em todas as regiões.

CASO 2 - Monitoramento de segurança

A segurança pública é uma das principais exigências do desenvolvimento em várias dimensões, impactando toda a população. O aumento da densidade urbana traz novos desafios sociais, que requerem maior eficiência nas estratégias de segurança.

A Constituição Federal, ao definir o Estado Social e Democrático, estabelece que a segurança pública é um direito dos cidadãos e uma obrigação do Estado. Nas áreas urbanas, a segurança é responsabilidade dos estados, enquanto aos municípios cabe a administração das Guardas Civis Municipais, inicialmente focadas na preservação de bens públicos, mas com um papel cada vez mais expandido na segurança pública geral.

Nesse contexto, as políticas públicas de segurança costumavam focar no aumento do número de policiais e agentes, bem como na aquisição de viaturas, como forma de melhorar a eficácia. Tradicionalmente, a resposta ao aumento da demanda por segurança envolvia apenas a ampliação dos gastos e da capacidade.

A partir dos anos 2000, a tecnologia de videomonitoramento e conectividade evoluiu, oferecendo soluções inteligentes que aumentam a capacidade de segurança sem a necessidade de ampliar o efetivo. Essas tecnologias vêm trazendo avanços significativos na qualidade da segurança, graças à sua abrangência.

São José dos Campos foi um dos municípios pioneiros na adoção de câmeras de monitoramento. Em 10 de dezem-

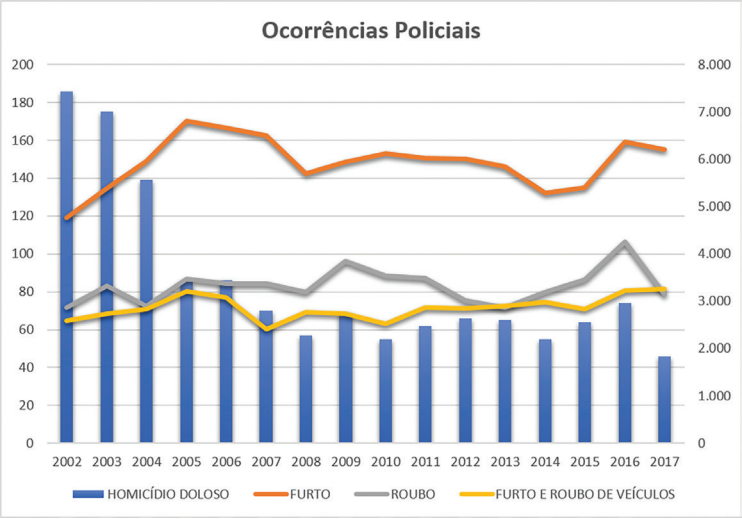
bro de 2002, foi criado o Centro de Operações Integradas (COI), a primeira iniciativa da cidade a utilizar videomonitoramento para apoiar as forças de segurança.

O COI abrange os serviços de segurança do município, incluindo Mobilidade Urbana, Defesa Civil e Apoio Social, e conta também com a participação das polícias civil e militar, promovendo integração com as forças de segurança do estado de São Paulo. Na época de sua criação, as principais ferramentas tecnológicas disponíveis no COI eram o videomonitoramento e um sistema de telefonia integrados, permitindo o despacho de ocorrências tanto de segurança, envolvendo a Guarda Civil e as polícias, quanto de apoio em trânsito e resgate, entre outros.

Em 2019, o COI alcançou seu pico de cobertura, com 492 câmeras instaladas. No entanto, essas câmeras eram estáticas e dependiam de monitoramento humano constante para atuarem efetivamente como ferramenta de segurança.

As limitações das ferramentas disponíveis na época restringiram o alcance dos resultados obtidos. Nos primeiros anos do COI, as ocorrências policiais permaneceram estáveis, sugerindo que a função principal do centro era evitar um aumento da insegurança. O Gráfico 7 ilustra 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, sendo o eixo principal de análise, apresentaram uma redução significativa nos primeiros anos após a implantação do COI, caindo de 186 ocorrências em 2002 para 70 em 2007. A partir de 2008, o número se estabilizou em torno de 60 ocorrências anuais. Em 2017, houve uma queda de 38% em relação a 2016.

Os furtos aumentaram nos primeiros anos, passando de 4.759 ocorrências em 2002 para 6.807 em 2005. Entre 2006 e 2014, os números oscilaram entre 5.500 e 6.000 ocorrências mensais, ultrapassando 6.500 em 2016. Já os roubos oscilaram em torno de 3.000 ocorrências anuais, chegando perto de 4.000 em 2009 e superando 4.250 em 2016.

Os furtos e roubos de veículos mantiveram-se entre 2.500 e 3.000 ocorrências anuais ao longo de todo o perío-

do analisado. Até 2016, não houve um impacto significativo nas ocorrências com a implantação do Centro de Operações Integradas.

A partir de 2017, o município retomou e iniciou convênios com o estado e a União, buscando melhorar a qualidade da segurança pública. O Programa Atividade Delegada, um convênio entre o município e o estado de São Paulo, foi reativado. Ele permite o uso das forças policiais militares em seus períodos de folga, com os vencimentos referentes às horas trabalhadas pagos pelo município, utilizando os equipamentos e identificação da polícia militar.

O objetivo do convênio é unir esforços para implementar o Programa de Atividade Delegada no município, utilizando militares do Estado, devidamente fardados e equipados, em turnos especiais e em locais definidos por um Plano de Trabalho. Suas atribuições incluem a fiscalização de ruídos urbanos, a proteção do bem-estar público e a fiscalização do comércio dentro da Feira da Barganha, conforme a Lei Municipal nº 8.312, de 29 de dezembro de 2010, além de outras normas legais aplicáveis.

A participação do militar estadual será definida de acordo com os termos estabelecidos pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) e será exclusivamente voltada para as atividades previstas no convênio e no Plano de Trabalho previamente acordado entre a PMESP e o município.

Devido ao risco de o policial se tornar vítima de crime no cumprimento de suas atribuições, as atividades realizadas no âmbito do convênio, que envolvem a gestão

associada de serviços públicos municipais, configuram um Regime Especial de Trabalho Policial. Isso assegura ao policial militar todos os direitos relacionados ao exercício de suas funções.

A jornada de trabalho de cada militar do Estado, envolvido na atividade delegada, seguirá as características e exigências do convênio. Para o cálculo da Gratificação por Desempenho da Atividade Delegada, será respeitado o limite de até 80 horas mensais para jornadas de até 8 horas diárias, ou até 96 horas mensais para jornadas de 12 horas diárias.

Em 2018, o município celebrou com o estado de São Paulo o convênio chamado Detecta, que, em termos gerais, promove o intercâmbio de bancos de dados, imagens e informações entre os parceiros envolvidos.

O convênio tem como objetivo desenvolver ações conjuntas de prevenção ao crime e à violência, aprimorando a atuação institucional do Estado por meio de cooperação técnica mútua. Isso inclui a gestão, operação e compartilhamento de imagens e sistemas de dados de interesse da segurança pública, em conformidade com o preceito constitucional que atribui a todos a responsabilidade pela segurança, conforme definido no Plano de Trabalho entre os governos estadual e municipal.

Ambos os entes definirão no Plano de Trabalho as condições para ações conjuntas, incluindo as possibilidades e limites de acesso exclusivo do Município a dados de interesse de segurança pública, bem como a dados e imagens

gerados pelo Município, de interesse da Secretaria de Segurança Pública. Esse intercâmbio de informações auxiliará a Polícia Militar, Civil e Técnico-Científica na prevenção e repressão criminal.

Os dados e informações gerados pela execução do convênio irão orientar o Município na criação de programas e ações de natureza sociocultural, educacional, esportiva e de lazer, além de outras políticas públicas preventivas na área de segurança pública, que serão oferecidas gratuitamente à população.

Além disso, o município se encarregará de planejar e implantar esses programas, garantindo a infraestrutura necessária para a criação e expansão dos projetos voltados à prevenção do crime e da violência.

A celebração desses dois convênios criou um ambiente de colaboração entre as forças de segurança do município e do estado, aumentando a capacidade de prestação de serviços de ambos. O compartilhamento de recursos de segurança entre os entes rompeu o paradigma anterior, em que cada um era responsável por suas obrigações legais de forma isolada. A união dos esforços criou um ambiente propício para a aplicação de tecnologias mais avançadas.

Em 2019, foi publicado o edital da Concorrência Pública CP/008/2019, cujo objetivo era ampliar a conectividade entre os espaços públicos, oferecendo internet sem fio para todas as salas de aula, Wi-Fi gratuito em prédios e praças públicas, além da instalação de 1.000 câmeras para Monitoramento de Segurança.

O novo edital previa que o município contrataria a prestação de serviços de monitoramento, além dos serviços de conectividade. O termo de referência especificava a qualidade e o tipo de serviço a ser prestado, com os equipamentos incluídos no pacote de serviços. Assim, o município não adquiriu os equipamentos, mas contratou o serviço de monitoramento. Ao final do contrato, a empresa continuará proprietária dos equipamentos e dos sistemas operacionais. Isso permite que, em futuras licitações, o município possa modernizar os serviços sem precisar substituir o parque de equipamentos ou adquirir novos softwares ou licenças, já que o contrato se refere à prestação de serviços.

A obsolescência dos equipamentos e sistemas deixa de ser uma responsabilidade financeira do município. Esse é um ponto central no modelo inovador de Sistema como Serviço, conhecido como Software as a Service (SaaS).

A licitação foi publicada com um valor máximo de R$ 92.887.323,36, sendo que a empresa vencedora apresentou uma proposta de R$ 39.305.280,00, valor que não foi superado por nenhum outro concorrente.

Entre as inovações previstas no termo de referência estavam os programas analíticos, que proporcionam a capacidade de análise automática das imagens geradas.

Os principais tipos de análise automática incluem:

I. Reconhecimento Facial - Identificação simultânea de várias faces em um fluxo de vídeo, com armazenamento das imagens com data, hora e local. O sistema permite identificar rostos cobertos, como

óculos, barbas ou diferentes tipos de cabelo, e utiliza níveis de semelhança e características individuais para as detecções;

II. Detecção de Movimento/Perímetro/Cerca Virtual - Ativa gravações e emite alertas quando movimentos suspeitos ou invasões de perímetro são detectados, analisando fatores como velocidade, tamanho ou direção do objeto. As câmeras Speed Dome 360º podem rastrear automaticamente o objeto, veículo ou pessoa;

III. Leitura Automática de Placas/Fluxo de Veículos - Reconhecimento e registro de placas de veículos em movimento, com consulta em tempo real a bancos de dados de veículos furtados ou roubados, e coleta de dados de tráfego, identificando placas e características de veículos;

IV. Detecção de Objetos - Identifica quando um objeto é removido de sua localização original, conforme programado no sistema.

O contrato de monitoramento anterior foi firmado no valor de R$ 64.852.379,52 por 48 meses, em que os equipamentos obsoletos e depreciados ainda pertenciam ao município e não eram compatíveis com tecnologias mais avançadas. O novo contrato de serviços, por sua vez, inclui a ampliação da cobertura para 1.000 câmeras e a adoção das tecnologias analíticas descritas.

A economia de recursos é clara ao comparar os R$ 39.305.280,00 do novo contrato de 48 meses com os mais de R$ 60 milhões do contrato anterior. Em 48 meses, o município economizou R$ 25.547.099,52, aproximadamente 40%

do valor original, mesmo contratando serviços mais modernos e abrangentes.

No entanto, por se tratar de uma licitação inovadora, houve debates jurídicos sobre seus itens, o que resultou em uma paralisação de 321 dias no processo, aguardando decisões judiciais. Após a homologação, o contrato foi assinado e a fase de implementação foi iniciada.

O Centro de Segurança e Inteligência (CSI), instalado no Parque Tecnológico do município, reúne essas tecnologias e, em conjunto com convênios e parcerias entre o município e outras instâncias de segurança pública, forma um conjunto de iniciativas modernizadoras de gestão que geraram ganhos significativos na segurança pública.

Com um sistema de videowall, o CSI permite a visualização de todas as câmeras de monitoramento, recursos analíticos, gráficos, mapas e imagens de câmeras de radares. O CSI duplicou a cobertura de câmeras no município.

A Figura 4 ilustra o Centro de Inteligência e Segurança (CSI), destacando o trabalho de monitoramento realizado por agentes de segurança, trânsito, defesa civil e apoio social.

Figura 4 – Centro de Segurança e Inteligência

Fonte: PMSJC (2022).

Além da central do CSI, minicentrais de monitoramento foram instaladas nas sedes de todas as forças de segurança que atuam no município, facilitando a rápida execução de ações e a resolução de crimes.

A combinação de tecnologias avançadas de identificação e detecção com a integração das forças de segurança constitui a base de atuação do CSI. Convênios com o estado e a União ampliam os bancos de dados disponíveis, proporcionando acesso a um volume maior de informações de segurança.

Os bancos de dados de veículos roubados e de pessoas procuradas pela justiça estão interligados aos sistemas de identificação e detecção do CSI, com as câmeras capturando imagens 24 horas por dia, sete dias por semana.

O sistema de reconhecimento facial analisa as imagens capturadas pelas câmeras e as compara com o banco de dados de pessoas procuradas pela justiça. Caso uma possível correspondência seja identificada, o CSI emite um alerta às forças de segurança.

Da mesma forma, o sistema de leitura de placas e fluxo de veículos compara as imagens capturadas com o banco de dados de veículos com restrições legais. Caso seja encontrada uma correspondência, o CSI emite um alerta para que as forças policiais verifiquem a possível infração.

O monitoramento do CSI possibilita que as forças de segurança identifiquem aglomerações incomuns para o local monitorado e realizem a vigilância de áreas com histórico de ocorrências policiais.

A região central do município é um exemplo da eficácia do monitoramento. Historicamente afetada por roubos e furtos a comércios e pedestres, especialmente à noite, o monitoramento constante permitiu que as forças de segurança obtivessem mais sucesso nas operações, resultando em prisões em flagrante. Com o reforço na vigilância, a área central tornou-se menos atraente para criminosos, aumentando sua segurança.

As câmeras foram distribuídas de acordo com o número de ocorrências historicamente registradas em cada região, bairro e rua da cidade. A Tabela 3 mostra a distribuição das câmeras por região.

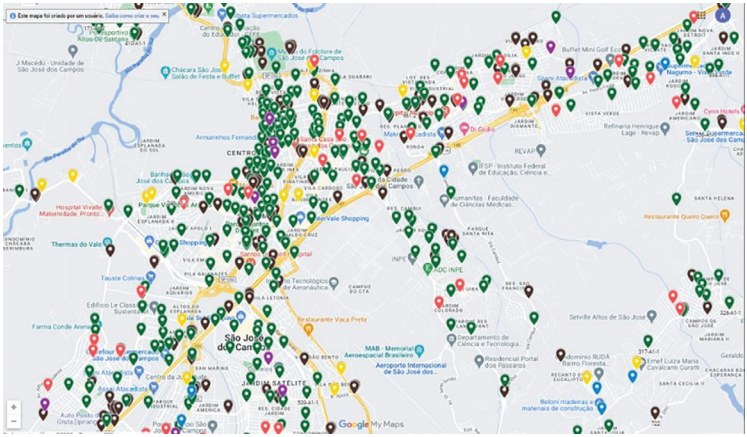
Tabela 3 – Distribuição de câmeras por região

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

Fonte: PMSJC (2022).

A Figura 5 apresenta a localização das câmeras no mapa da cidade, destacando a estratégia de instalação conforme o número de ocorrências. De modo geral, nota-se que as câmeras estão concentradas na região central, nas áreas centrais dos bairros e nos principais corredores viários, todas essas regiões densamente povoadas e com grande fluxo de pessoas e veículos, onde há maior registro de ocorrências policiais.

Figura 5 – Distribuição das câmeras



Fonte: PMSJC (2022).

Além de promover avanços na segurança pública em termos de monitoramento policial, o Centro de Segurança e Inteligência (CSI) também oferece suporte à segurança social. Por meio do monitoramento, é possível identificar pessoas desaparecidas, facilitando sua reintegração às famílias. Segundo a Secretaria de Proteção ao Cidadão (SEPAC), a maior parte das pessoas localizadas pelo CSI são idosos que se perderam.

Os locais onde há concentração de pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social também são monitorados, permitindo que a Secretaria de Apoio Social ao Cidadão (SASC) envie equipes especializadas para prestar assistência e acolhimento a esses cidadãos.

Os avanços tecnológicos implementados nos equipamentos e sistemas de monitoramento têm permitido uma prestação de serviços mais eficiente e adequada à crescente e diversificada demanda de uma cidade com as características de São José dos Campos.

Câmeras panorâmicas e rotativas de 360° integram-se às câmeras fixas, formando uma rede ampliada de monitoramento. Essa rede, gerenciada por sistemas avançados de identificação e acesso a um banco de dados extenso, compõe a base tecnológica da ferramenta modernizadora de gestão pública introduzida. A Figura 6 ilustra uma das câmeras de segurança instaladas.

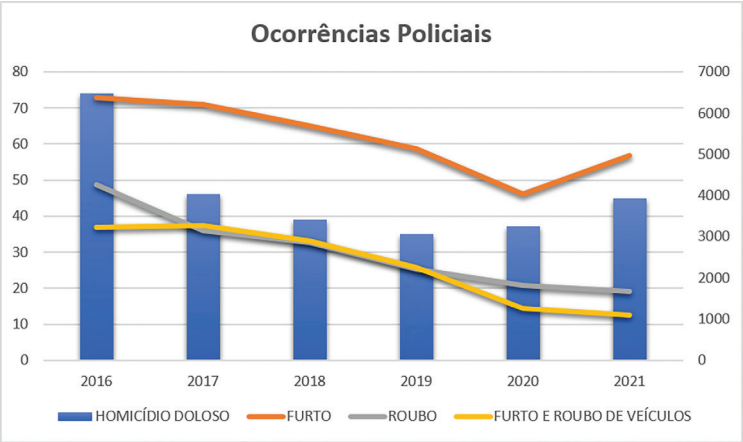
Figura 6 – Câmera de Segurança

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).

A segurança é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, sendo essencial para a dignidade humana e considerada um indicador de desenvolvimento. A mesma Carta Magna estabelece que é dever do Estado assegurar a manutenção da segurança no Brasil.

Desde a implantação do Centro de Segurança e Inteligência (CSI), os dados de segurança no município têm apresentado melhorias significativas, refletindo ganhos concretos em termos de segurança pública, o que impacta diretamente no desenvolvimento local. O Gráfico 8 ilustra a evolução dos principais indicadores de segurança ao longo do tempo.

Os homicídios dolosos reduziram de 74 casos em 2016 para 45 em 2021, atingindo o menor valor histórico de 35 em 2019. Já os furtos, que oscilavam acima de 6.000 ocorrências anuais, diminuíram gradualmente até alcançarem 4.025 ocor-

rências em 2020. É importante destacar os efeitos da pandemia nesse período, e mesmo após a retomada, as ocorrências de furtos não voltaram a ultrapassar as 5.000 anuais.

Os roubos em geral, bem como os roubos e furtos de veículos, apresentaram uma queda consistente ao longo do período analisado. Foram registradas 4.254 ocorrências de roubos em 2016, número que caiu para 1.675 em 2021. No caso de veículos roubados ou furtados, o total de 3.219 ocorrências em 2016 caiu para 1.102 em 2021.

Os Gráficos 7 e 8 destacam dois momentos de resultados, sendo 2016 e 2017 os anos finais do Gráfico 7 e os iniciais do Gráfico 8.

A evolução dos índices de segurança, conforme observado no Gráfico 7, demonstra os ganhos iniciais com a adoção da nova tecnologia, que se estabilizam em patamares mais consistentes nos anos seguintes. Já no Gráfico 8, é possível visualizar o crescimento contínuo da segurança, com a diminuição das ocorrências policiais.

As iniciativas de modernização da gestão pública que introduzem novos produtos e serviços resultam em ganhos de eficiência nas áreas onde são aplicadas, geram economia de recursos, além de impactos socioculturais, ao salvar vidas e proteger o patrimônio de cidadãos e empresas. Esses fatores englobam diferentes dimensões do desenvolvimento local. Uma cidade com melhores indicadores de segurança oferece a seus habitantes mais qualidade de vida e um ambiente de negócios mais favorável ao desenvolvimento local e regional, de maneira ampla, em todas as dimensões.

Assim como a educação, a segurança é fundamental para promover a inclusão social e ampliar as possibilidades de desenvolvimento. Quanto mais eficazes forem as ações de segurança implementadas pelo CSI, mais seguros estarão os cidadãos de São José dos Campos.

Os benefícios trazidos pelo aumento da segurança tendem a criar um ambiente social mais saudável, que por sua vez estimula o desenvolvimento econômico. A segurança, assim, tem o potencial de gerar um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

Para responder novamente à questão "como a implementação das duas ferramentas de gestão — o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) na Fundação Hélio Augusto de Souza e o uso da tecnologia de Monitoramento de Segurança — impactaram a modernização da gestão pública e o desenvolvimento?" o estudo descreveu o processo de implantação da modernização da gestão de monitoramento de segurança e seus impactos no desenvolvimento local.

O monitoramento de segurança é o segundo dos dois casos de iniciativas de modernização da gestão analisados nesta pesquisa.

Reafirma-se que a análise teórica se baseia no tripé abordado na revisão da literatura: desenvolvimento regional e local (em um sentido amplo), gestão pública e modernização, e indicadores de desenvolvimento.

A implementação do monitoramento de segurança promove o desenvolvimento regional e local de maneira

abrangente, sendo analisada em seus aspectos multidimensionais, não uniformes e em diferentes tempos. Multidimensional, porque não está apenas associada ao crescimento econômico; heterogênea, porque não acontece de maneira uniforme; e não simultânea, porque ocorre em momentos diferentes.

CAPÍTULO 4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este livro tem como objetivo principal estudar e analisar as consequências da aplicação de iniciativas modernizadoras na gestão pública de São José dos Campos – SP, considerando o desenvolvimento local como um fenômeno que abrange várias dimensões, ocorre de maneira desigual e em diferentes tempos.

São José dos Campos é o município mais populoso de sua região e possui o maior PIB per capita. Além disso, foi a primeira cidade do Brasil a ser certificada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) como Cidade Inteligente. A análise das iniciativas de modernização da gestão pública implementadas no município é relevante para difundir o conhecimento sobre o desenvolvimento regional. Considerando sua importância, a participação do Estado na promoção do desenvolvimento regional e local é essencial, e a modernização da gestão pública influencia diretamente o progresso desse desenvolvimento.

Os impactos da modernização da gestão pública no desenvolvimento multidimensional são mensurados por meio de indicadores que combinam dados e os transformam em informações úteis para análise. Com base nos resultados apresentados, conclui-se que a aplicação dessas iniciativas na gestão pública gera um impacto positivo na promoção do desenvolvimento local e regional.

A primeira iniciativa de modernização de gestão estudada foi o Plano de Desligamento Voluntário (PDV), implementado na Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS). Esse plano pode ser considerado uma inovação na gestão pública ao trazer para o setor público uma ferramenta comumente aplicada no setor privado. O PDV provocou transformações significativas tanto na instituição quanto na gestão pública municipal como um todo. Com base na teoria apresentada, a implantação de iniciativas modernizadoras de gestão pública é entendida como um fenômeno que impacta o desenvolvimento local de forma ampla e em diversas dimensões. Foi observado que o PDV da FUNDHAS conseguiu reverter a tendência de aumento dos gastos com pessoal, que quase inviabilizou a fundação. Ao redistribuir as despesas, o PDV gerou ganhos econômicos, restabelecendo a capacidade de investimento da instituição, o que permitiu a recuperação da infraestrutura e a aquisição de novas tecnologias educacionais.

De acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o prazo máximo para a apresentação de queixas trabalhistas é de dois anos. Após esse período, foi constatado que não houve processos trabalhistas contra a FUNDHAS por parte dos empregados públicos que aderiram ao PDV, evidenciando a satisfação dos trabalhadores com o programa. Em vez de aumentar os gastos com pessoal, a FUNDHAS optou por inovar, ganhar eficiência e ampliar seus serviços.

As novas tecnologias educacionais possibilitaram a ampliação do atendimento da FUNDHAS, mesmo durante o período de restrições causadas pela pandemia da covid-19.

Observou-se que as unidades da FUNDHAS estão localizadas nas regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), embora a média do IDHM da cidade seja considerada alta.

Dessa forma, a ampliação do atendimento, proporcionada pelos novos investimentos, tem o potencial de gerar mudanças socioculturais que podem permitir que as regiões com menor IDHM aumentem seus níveis de desenvolvimento multidimensional, reduzindo as disparidades em relação às áreas com maior IDHM, refletindo a heterogeneidade do desenvolvimento no município.

Pode-se inferir que os ganhos socioculturais decorrentes da ampliação do atendimento da FUNDHAS, impulsionados pelo aumento de eficiência proporcionado pelo PDV, contribuem para transformar a realidade social dos atendidos e, a longo prazo, elevar o desenvolvimento municipal em outras áreas, especialmente com o aumento do nível educacional da população. Da mesma forma, uma cidade mais segura cria um ambiente econômico mais favorável, gerando um ciclo virtuoso que reforça o desenvolvimento multidimensional, heterogêneo e não simultâneo.

A segunda iniciativa de modernização de gestão estudada foi a adoção da tecnologia de Monitoramento de Segurança por meio da contratação de um sistema como serviço, conhecido como Software As A Service (SaaS). Embora o município já tivesse câmeras de monitoramento instaladas, essa mudança foi considerada uma inovação por introduzir novos produtos, como os sistemas analíticos de monitora-

mento. Além disso, o modelo SaaS foi inovador por evitar a obsolescência dos equipamentos, já que o contrato abrange apenas os serviços de monitoramento, e não a aquisição de equipamentos e softwares.

Verificou-se que o modelo de contratação por Software as a Service (SaaS) gerou economia para o município, sendo um contrato mais barato do que o modelo anterior, que envolvia a compra de equipamentos e licenças de software. Além disso, como o contrato abrange a prestação de serviços, e não a aquisição de equipamentos, a empresa fornecedora é responsável pelas atualizações dos equipamentos e sistemas, garantindo a conformidade com o termo de referência e acompanhando as inovações tecnológicas durante a vigência do contrato.

Os avanços socioculturais foram evidenciados pela melhora nos índices de segurança da cidade, que ficou quase dois anos sem registrar latrocínios (roubo seguido de morte). A ausência desse tipo de crime por tanto tempo em uma cidade do porte de São José dos Campos, com quase 700 mil habitantes, é um forte indicador da melhoria na segurança pública.

Também foi registrada uma diminuição nas ocorrências de furtos, roubos, roubo de veículos e outros crimes típicos de grandes cidades. Houve um aumento no número de apreensões, impulsionado pela capacidade de identificação facial e pela integração de bancos de dados das forças de segurança, o que reduziu a presença de criminosos procurados pela justiça no município.

Conclui-se que a tecnologia é uma ferramenta essencial para que uma cidade seja considerada inteligente, mas não é o único fator. É necessário que a tecnologia esteja integrada às políticas públicas de segurança para alcançar os resultados desejados. A gestão pública é o elemento que facilita essa integração entre as forças de segurança e a infraestrutura necessária para a execução das ações.

Em ambos os casos, foi possível identificar os impactos positivos no desenvolvimento local, respondendo às crescentes demandas por serviços públicos de qualidade de uma sociedade cada vez mais urbana e com maiores índices de desenvolvimento.

Também se verificou que, tanto no Plano de Desligamento Voluntário quanto no Sistema de Monitoramento de Segurança, a escolha foi por iniciativas modernizadoras, em vez de aumentos sistemáticos de gastos.

Foram observados efeitos transversais decorrentes dos ganhos econômicos gerados pelos dois projetos. A economia obtida permitiu à gestão municipal redirecionar recursos para outras áreas do serviço público, aumentando a capacidade de prestação desses serviços.

Tanto a educação quanto a segurança são direitos fundamentais e condições essenciais para o exercício pleno da cidadania. A promoção desses direitos impulsiona diretamente o desenvolvimento local. O estudo dos dois casos analisados confirmou que a implementação de iniciativas modernizadoras de gestão pública tem um efeito positivo sobre o desenvolvimento local.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a ampliação do escopo de análise para examinar os impactos e as consequências de uma cultura de gestão pública inovadora, que oriente suas ações para atender às metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Referências

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

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, n. 1, v.8, p.16-32, 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, n. 2, v.48, p. 277-294, 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Câmara Municipal de São José dos Campos, 2022. Disponível em: <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. n. 1, v.14, p. 90-96, 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, n. 2, v.16, p. 63-78, 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, Cristopher 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, v.2, p. 137-160 abr./jun. 2005

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

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. 2. 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>. 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, CKAGNAZARO-FF, 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, v.94, n.5, p.1002-37, 1986.

RUIZ, João Álvaro. Metodologia científica: guia para a eficiência nos estudos. 5. 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. v.11 n.22. p. 35-61, 2013.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. Pensamento Plural, n. 1, p. 113-142, 2007,

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.

Sobre os autores

Odilson Gomes Braz Junior

Economista, 53 anos, empreendedor, nasceu em São Paulo e mora em São José dos Campos há 43 anos. É casado e tem três filhos. Graduado pela FAAP (Fundação Armando Álvares Penteado), Especialista em Análise Econômica pela Fipe/USP e Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional (UNITAU). Foi Secretário de Gestão Administrativa e Finanças de São José dos Campos – SP (2021-2024), com 24 anos de experiência no setor público. Foi Delegado Regional de São José dos Campos – SP. Empreendeu nos setores de saúde, tecnologia da informação, gastronômico e construção civil. É consultor econômico-financeiro e perito.

Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira

Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade do Vale do Paraíba (1985), Mestrado em Economia do Trabalho e da Tecnologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991) e Doutorado em Engenharia Aeronáutica e Mecânica - Área de Organização Industrial pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (1998). Pós-Doutorado em Gestão da Inovação Tecnológica - Área de Produção pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (2010). Professor Assistente Doutor aposentado da Universidade de Taubaté - Docente e Pesquisador de Programas de Pós-graduação Stricto Sensu. Exerce a função de Pró-Reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Extensão do Centro Universitário ETEP--São José dos Campos e de Coordenador da Área de Engenharia e Tecnologia do Centro Universitário Instituto Mix- São Paulo. Membro do Conselho Editorial da Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional na função de Editor Chefe. Membro do Conselho Editorial da Revista *Latin American Journal of Business Management* na função de Editor Chefe. É membro do Corpo de Especialistas do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo.

Adriana Leonidas de Oliveira

Possui graduação em Psicologia pela Universidade de Taubaté, mestrado em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, doutorado em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pós-Doutorado em Administração de Empresas pela EAESP-FGV (Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas). É Professor Adjunto da Universidade de Taubaté, atuando no Departamento de Psicologia e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

UNITAU

Universidade de Taubaté

ISBN: 978-85-9561-190-0