



Construindo uma Escola de Governo municipal: a experiência de Jundiaí

Marcelo Felício Lo Monaco

Escola de Governo e Gestão do Município de Jundiaí - EGGMJ

1. Sobre o Município e sobre a Prefeitura de Jundiaí

Jundiaí é um município do interior paulista, situado entre São Paulo e Campinas. É integrante e principal município do Aglomerado Urbano de Jundiaí, limítrofe às Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas, constituindo com estas e com as Regiões Metropolitanas da Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Aglomerados Urbanos de Sorocaba e Piracicaba e Microrregiões de São Roque e Bragantina, a Macrometrópole Paulista, situando-se em seu centro geográfico.

A população de Jundiaí, em 2013, estava estimada em 393.000 habitantes. A população do Aglomerado Urbano de Jundiaí supera os 700.000 habitantes e a Macrometrópole Paulista encerra cerca de 31 milhões de habitantes (fonte: www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/macrometropole/macrometropole.pps).

O IDHM é de 0,822 (Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2013).

A vocação econômica do município é bastante diversificada tendo os empregos formais distribuídos predominantemente nos setores de serviços (42,8%), indústria (30,1%) e comércio (22,3%) (Fonte: RAIS 2011 – Relação Anual de Informações Sociais/ MTE). Apesar de deter apenas 0,3% dos empregos formais, o setor de agropecuária, notadamente a cultura da videira, confere à cidade o título de maior produtor nacional de uvas de mesa e o carinhoso epíteto de Terra da Uva.

Da questão ambiental, fundamental destacar a Serra do Japi, considerada reserva da biosfera pela UNESCO em 1992, tombada pelo CONDEPHAAT, e que representa uma das últimas grandes áreas de floresta contínua do Estado de São Paulo. Trata-se de testemunho de uma flora e fauna exuberante que existiam em grande parte na região sudeste do Brasil, capaz de funcionar como espaço serrano regulador para a manutenção da qualidade de vida. (Fonte: www.jundiai.sp.gov.br)

O PIB de Jundiaí é da ordem de R\$ 20 bilhões (Fonte: IBGE 2012), e o orçamento do município perfaz-se em montante aproximado de R\$ 1,6 bilhão.

A Prefeitura de Jundiaí tem cerca de 8.000 servidores na Administração Direta e 2.000 na Administração Indireta, distribuídos dentre 17 Secretarias (Administração; Agricultura, Abastecimento e Turismo; Assistência e Desenvolvimento Social; Casa Civil; Comunicação Social; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Educação; Esportes; Finanças; Negócios Jurídicos; Obras; Planejamento e Meio Ambiente; Recursos Humanos; Saúde; Serviços Públicos e Transportes), 4 Autarquias (Instituto de Previdência Municipal, Escola de Governo e Gestão, Escola Superior de Educação Física e Faculdade de Medicina), 2 Fundações (Fundação Municipal de Ação Social e TV Educativa) e 2 Empresas Públicas (Companhia de Informática de Jundiaí e DAE S.A. – Água e Esgoto).

2. Características da Escola de Governo e Gestão de Jundiaí

A Escola de Governo e Gestão do Município de Jundiaí é uma Autarquia criada pela Lei Municipal nº 7.641, de 1º de março de 2011, tendo o efetivo início de suas atividades registradas em maio de 2012.

Seu orçamento para o ano de 2014 é de R\$ 1.795.000,00.

As atividades vêm tendo sensível incremento, denotando a alta demanda existente no setor. Para fins de ilustração, em 2012 foram capacitados 1.250 servidores. Em 2013, esse número saltou para 3.306 servidores. E em 2014, até 31/7, foram capacitados 4.116 servidores.

	2012	2013	2014*
Servidores capacitados	1.250	3.306	4.116

Em 2014, refere-se até 31/7.

Seus objetivos legais são planejar, coordenar, programar, organizar, executar e avaliar, visando à adoção de novas formas de gestão e a um processo contínuo de modernização da Administração Pública Municipal, as atividades, dentre outras, relacionadas à:

- a) formação, capacitação e desenvolvimento profissional dos servidores municipais;
- b) atividades de ensino e pesquisa na área da gestão pública municipal;
- c) pesquisa e produção de conhecimento voltadas à administração e à cidade.

Sua atual estrutura física, instalada numa casa residencial adaptada, é de 1 sala de aula para 36 pessoas, 1 laboratório de informática para 20 pessoas, 3 banheiros unissex, 1 recepção, 1 copa, 1 área externa para *coffee-break*, 3 salas para administração, 1 gabinete para a presidência, 1 sala-arquivo, totalizando uma área construída de 320m².

Sua estrutura pessoal, hoje, é de 16 servidores, destacados da seguinte forma:

- a) Presidência (3): Diretor-Presidente, Assessor Municipal e Motorista;
- b) Diretoria Pedagógica (6): Diretor Pedagógico, 2 Assistentes de Administração; 1 Odontóloga (meio período), 1 Professora (meio período), 1 Psicóloga;
- c) Diretoria Administrativo-Financeira (7): Diretor, 2 Analistas de Gestão (Administração e Direito); 1 Assistente de Administração, 3 estagiárias;

Em curto espaço de tempo, está prevista a mudança para uma nova sede, uma conquista para o órgão. Trata-se de prédio com aproximadamente 1.100m², com todos os ambientes acessíveis, sendo 1 auditório para 140 pessoas, 2 salas equipadas com recursos audiovisuais para até 50 servidores, 1 laboratório de informática, área exclusiva para a administração e estacionamento.

3. A natureza jurídica da Escola de Governo

Como já apontado, a Escola de Governo e Gestão do Município de Jundiaí tem natureza jurídica de autarquia. A adoção dessa natureza permite muito mais agilidade no trato das atividades-meio do órgão (compras, licitação, controle interno etc.) e, por consequência, influencia positivamente no desempenho de suas atividades-fim.

Em Jundiaí, as autarquias têm *status* de secretarias, o que facilita sobremaneira o diálogo com as demais secretarias, assim como alça a Escola de Governo a um patamar estratégico dentro da Administração, garantindo que suas atividades sejam consideradas igualmente importantes e desenvolvidas com plenitude junto aos servidores, participando diretamente na Gestão de Pessoas.

Um fator altamente relevante nessa condição é sobre a definição do orçamento. Este, uma vez previsto, em regra quase absoluta é mantido, sendo remota a hipótese de ser alterado.

Da mesma forma, sendo uma autarquia, o órgão passa a ter estrutura própria de pessoal, servidores concursados da autarquia, afastando a possibilidade de retrocesso em sua manutenção.

A adoção dessa forma jurídica, autarquia, permite também a possibilidade do órgão vir a arrecadar receita própria, benesse que faz vislumbrar independência financeira, autonomia.

Outras possibilidades de natureza jurídica para uma Escola de Governo, já implantadas, são na figura de uma diretoria ou departamento dentro do organograma de uma Secretaria, subordinada diretamente ao Secretário. Essa configuração, conquanto limite suas atividades do ponto de vista estratégico na Administração, permite uma atuação focada no objeto principal: a capacitação, o treinamento dos servidores. A ausência de tarefas em atividades-meio, além de reduzir os custos da Escola, dimensiona-a à exata medida de suas atividades-fim.

A Escola de Governo pode ser formada, ainda, como uma fundação ou como uma empresa

pública. Tratam-se de naturezas distintas, que demandam análise jurídica mais aprofundada, onde se vislumbra a possibilidade de um alcance geográfico muito mais amplo, ultrapassando o próprio município.

4. Dificuldades e desafios

O início da implantação de uma Escola de Governo passa, necessariamente, por uma análise racional e honesta acerca dos custos envolvidos. Sem investimento financeiro, torna-se remota a possibilidade de implantação a contento. Não havendo recursos suficientes, uma opção ser considerada para um primeiro passo nesse sentido é iniciar conveniando-se a Prefeitura a outras Escolas de Governo de outros municípios.

Superada a barreira financeira, ou seja, se houver efetiva possibilidade do município arcar com os custos de uma Escola de Governo, inicia-se intenso diálogo e negociação política, tendo de haver convencimento da alta Administração da necessidade de sua implantação.

Essa persuasão, esse convencimento, tem sede no planejamento estratégico do governo para o serviço público municipal. Desse modo, além do próprio Prefeito, os Secretários das pastas afins têm de estar envolvidos nessa decisão, notadamente quando da definição do orçamento ao órgão.

Em seguida, deve-se definir a natureza jurídica a ser adotada para a Escola e elaborar, se caso, o projeto de lei que a conformará. Paralelamente, deve-se buscar estruturar um local onde possa desenvolver suas atividades, necessariamente de cunho pedagógico, mas também administrativo, não se olvidando de que as instalações devem ser acessíveis a todos, inclusive às pessoas com deficiência e com limitações várias.

Por fim, a questão do pessoal a ser utilizado na empreita. É habitual termos Escolas de Governo sendo iniciadas com 1 ou 2 pessoas. Em Jundiaí, foi iniciada com 6 servidores cedidos ou comissionados e 2 estagiários. Hoje tem 16 servidores, entre cedidos e comissionados, mais serviço terceirizado de higiene.

Uma questão bastante relevante à Escola de Governo de Jundiaí diz respeito ao seu espectro de atuação. Hoje, atua sobre todo o corpo de servidores da Administração Direta, exceto parte das atividades da Guarda Municipal e dos Professores municipais, que são desenvolvidas em centros de capacitação próprios, e de parte da capacitação na Administração Indireta. Há, entretanto, opiniões de que deva assumir todas essas atividades, inclusive com assunção de todos os recursos, porventura existentes nas Secretarias, destinados à capacitação dos servidores.

Desafio interessante diz respeito à disseminação da cultura de educação corporativa para o desenvolvimento organizacional. Trata-se de construção cultural de médio e longo prazo, para que se torne efetivamente imune a fatores políticos, e garanta a perpetuidade da capacitação permanente e desenvolvimento de projetos de aprimoramento das atividades, processos e procedimentos administrativos.

Divulgar externamente as atividades e objetivos das ações da Escola de Governo é fator fundamental para sua estabilização na esfera governamental, pois permite que a população perceba a conveniência do aprimoramento dos servidores públicos numa consequência indireta à melhor prestação dos serviços públicos postos à sua disposição.

Nessa mesma linha, devem ser elaborados planos para obtenção de receita própria, quando a natureza jurídica assim permitir, observando-se a regulamentação, efetuando-se análises do mercado, definindo-se uma estratégia comercial e de marketing.

Pedagogicamente, definir um projeto pedagógico e anualmente o planejamento estratégico das ações, torna-se um desafio para as Escolas de Governo municipais, como fator para o seu fortalecimento institucional. Esse é um dos desafios propostos para a EGMJ no ano de 2014.

Outro elemento para a atuação pedagógica efetiva das Escolas de Governo é a definição da grade de cursos anual. Algumas escolas trabalham com uma grade fixa, relacionada ao cumprimento das diretrizes de capacitação para as carreiras públicas. Outra é uma grade baseada no levantamento de necessidades de treinamento, feita regularmente, que tende a atender demandas atuais e mutáveis da organização, e igualmente importantes. Modelos híbridos também são comuns.

A EGMJ não possui uma grade fixa de capacitações hoje, pois o Plano de Cargos, Salários e Vencimentos (Lei Municipal nº 7.827, de 29 de março de 2.012), no que diz respeito à mobilidade funcional, não determina ou discrimina quais programas os servidores devem cumprir para progressão ou promoção. Essa questão ainda depende de minucioso trabalho, que está em andamento, e posterior

decreto regulamentar. Esse é também um dos grandes desafios da EGGMJ para sua atuação estratégica na gestão de pessoas e para consolidar sua importância na gestão municipal, perante os servidores e gestores.

5. Medidas práticas para superação das barreiras e efetiva implantação

Naturalmente, cada caso necessita de análise e medidas pragmáticas próprias, não havendo uma “receita” pronta a ser adotada em qualquer situação. Com base na experiência de implantação e evolução da Escola de Governo do Município de Jundiá, elencam-se as seguintes sugestões – que vêm tendo sucesso! – para o enfrentamento e superação das barreiras para a efetiva implantação do órgão:

- a) o responsável pela Escola de Governo deve participar ativamente das reuniões com o Prefeito, Secretários e Diretores e ter presença constante nos eventos da Prefeitura. Quem não é visto, quem não participa não é lembrado;
- b) mensurar e demonstrar através de números, os resultados obtidos nas ações já tomadas. Esses resultados têm de ser positivos, sempre, demonstrando a necessidade de que a equipe da Escola de Governo, ainda que apenas 2 pessoas, esteja fortemente engajada e constantemente motivada a sempre superar os índices anteriores;
- c) negociar continuamente com os demais Secretários – ou, se a Escola estiver sob uma determinada Secretaria, com os demais diretores e com o próprio Secretário – os recursos financeiros destinados à capacitação;
- d) disseminar constantemente a cultura de educação corporativa, promovendo reuniões, eventos de divulgação das ações da Escola, inserção de dados no site institucional etc.

Essas são nossas considerações acerca da experiência de construção de uma Escola de Governo municipal, que esperamos possam ser úteis na idealização e implantação de inúmeras futuras Escolas de Governo nos municípios brasileiros, pois acreditamos fortemente que o aprimoramento constante, aliado a intensa atividade analítica de revisão de processos e fluxos de serviços e documentos, é base fundamental para redução dos custos da Administração Pública, favorecendo a competitividade do país, e para a satisfação do interesse da sociedade em serviços públicos eficientes e efetivos em alto nível.

Resumo

Trata-se de descrição sucinta acerca do cenário, dificuldades, desafios e medidas adotadas para implantação de uma Escola de Governo municipal, tomando por base o estudo de caso da Escola de Governo e Gestão do Município de Jundiá, com delineamento das particularidades encontradas nessa construção coletiva.

Sobre o autor

Marcelo Felício Lo Monaco. Diretor-Presidente da Escola de Governo e Gestão do Município de Jundiá. Especialista em Direito Constitucional (UNIFIA). Pós-graduado em Administração (USP) e em Direito do Estado (USP). Graduado em Engenharia (UFV) e em Direito (UniAnchieta).

Obs.: Trabalho apresentado no X Encontro Nacional de Escolas de Governo, realizado nos dias 12 e 13 de agosto de 2014, na Escola Nacional de Administração Pública – Enap – Brasília/DF. Seu conteúdo é de inteira responsabilidade do(s) autor(es).