



**TRANSIÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS
EM CONTEXTO DE CALAMIDADE PÚBLICA (2020):
DISCUTINDO A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
E PROPONDO UM ROTEIRO DE EXECUÇÃO SETORIAL**

Mírian Lucia Pereira¹

José Raimundo Cordeiro Neto²

Francisco Ricardo Duarte³

1 Mestra em Administração Pública pelo Programa Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf). Especialista em Transição Governamental. Cofundadora do Observatório Nacional de Transição Governamental. Servidora Pública Federal na Univasf. <https://orcid.org/0000-0001-8495-1847>, E-mail: mirian.pereira@univasf.edu.br

2 Doutor em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), credenciado junto ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap). <http://orcid.org/0000-0002-4345-9239>. E-mail: raimundo.cordeiro@univasf.edu.br

3 Doutor em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), credenciado junto ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap). Cofundador do Observatório Nacional de Transição Governamental. <https://orcid.org/0000-0002-9102-8273> E-mail: francisco.duarte@univasf.edu.br

As Transições Governamentais vêm se inserido na agenda pública nacional. O artigo reflete sobre os desafios, dessa inserção, especialmente, ante a pandemia de 2020, e propõe roteiro de execução, na área da Educação, podendo-se aplicar em outras áreas.

Palavras-chave: Transição governamental; Democracia brasileira; Municípios; Eleições 2020; Covid-19.

Governmental Transitions have been inserted in the national public agenda. The article reflects on the challenges of insertion, especially in the face of the 2020 pandemic, and proposes a roadmap for implementation in the area of Education, which can be applied in other area.

Keywords: Government transition; Brazilian democracy; municipalities; Elections 2020; Covid-19.

Las Transiciones Gubernamentales se han insertado en la agenda pública nacional. El artículo reflexiona sobre los desafíos de la inserción, especialmente ante la pandemia de 2020, y propone una hoja de ruta de implementación en el área de Educación, que puede ser aplicada en otras areas.

Palabras clave: Transición de gobierno; democracia brasileña; condados; elecciones 2020; covid-19

1. INTRODUÇÃO

As Transições Governamentais (TGs) vem se inserindo, incrementalmente, na agenda da Administração Pública brasileira, configurando-se como conjunto de esforços político-técnico-legais, iniciados na divulgação do resultado oficial, da eleição, e findando-se com a posse do vencedor. Objetiva-se, na sua realização, conhecer o cenário de institucional e evitar a descontinuidade das políticas públicas e da prestação dos serviços essenciais aos cidadãos na localidade em que ocorram.

Essa inserção, na agenda, embora enxergada como um avanço, no combate ao comportamento pouco comprometido de alguns gestores, não elimina o caráter frágil de sua institucionalização: processos de Transição Governamental (TG) ainda são bastante incipientes – inexistentes, por exemplo, nas reeleições –, revelando predominante afinação com os aspectos financeiros, orçamentários e fiscais, sobretudo. O progresso recente, em dada medida, depende da atuação de Tribunais de Contas, estaduais ou municipais, de associações municipalistas e de grupos estatais ou civis, a exemplo do Fórum Permanente de Combate à Corrupção (Focco). Grupos como o Focco vislumbram a alternância governamental como momento a ser fiscalizado, perspectivando mitigar eventuais desmandos de gestores e agruras de munícipes, como ausências de pagamentos de salários e demissões de funcionários ou termos de contratos em serviços e áreas essenciais como Limpeza Urbana, Saúde e da Educação.

Preocupações como essas reforçam a necessidade de operacionalizar adequadamente os processos de transição governamental, buscando a participação

compromissada de todos os atores – quem está deixando a gestão e quem está assumindo – intensificando o desejável comportamento ético, protegendo a res publica e procurando fortalecer o valor público que deve existir em cada política ou serviço executados. Assim, é essencial que as TGs neutralizem posturas destoantes dos princípios republicanos, pautando-se em aspectos técnico-legais que ressaltem o conhecimento, as habilidades tecnopolíticas e o senso colaborativo.

Em 2020, como reflexo da pandemia do Novo Coronavírus, a crônica política mundial tem sido marcada pelo imponderável, escapando, abruptamente, das mãos dos mais experientes agentes públicos. Muitos especialistas, da área de saúde, bem como cientistas sociais, economistas, educadores e outros profissionais, de diferentes segmentos, têm afirmado que o mundo passa por grandes transformações, em decorrência deste flagelo global.

No Brasil, o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia, levou a uma série de medidas, em grande parte, inéditas, incluindo a suspensão de diversos serviços públicos e de atividades econômicas privadas. Num quadro de elevada diversidade de situações entre as unidades federativas, as medidas sanitárias (a exemplo do isolamento ou, no mínimo, distanciamento social), exigiram a incorporação de novas tecnologias às rotinas. Ainda que o relaxamento de muitas dessas medidas tenha se dado alguns meses após sua implementação, com a retomada gradativa de muitas das atividades suspensas, as dificuldades de adaptação permanecem enormes.

Por se tratar de ano eleitoral, nos municípios brasileiros, 2020 e sua conjuntura de calamidade pública impuseram modificações

significativas ao planejamento destas eleições. Para além de todos os protocolos de segurança definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), destaca-se o adiamento das votações, o que, por si, encurtou o tempo disponível à realização das transições governamentais. Ainda, um segundo elemento tornará mais problemático o quadro de planejamento e de operacionalização dessas TGs: o fato de que as conjunturas locais tendem a se encontrar em complicada situação administrativa, em quadro de incertezas e instabilidades mesmo para os agentes que atualmente operam os serviços e políticas nesses territórios.

Há, dessa maneira, uma conjuntura preocupante a caracterizar a dimensão territorial da cidadania e da gestão pública. Refletir como essa conjuntura condiciona processos de TGs compartilha, então, a preocupação com o papel dos poderes locais na gestão territorial de políticas públicas, em perspectiva semelhante àquela encontrada em autores como Dowbor (2016) e Fischer (2002)

Como contribuição à pesquisa e ao debate sobre a temática da Transição Governamental - sobretudo em um ano de eleições atravessado pela pandemia de Covid-19-, este trabalho tem o objetivo central de discutir o desafio ao fortalecimento institucional das TGs, no Brasil, e, particularmente, a situação que envolve esse tema nas eleições municipais de 2020. Complementarmente, pretende-se apresentar uma proposta de roteiro setorial, de TG, desenvolvido como desdobramento da referida discussão. Nessa perspectiva, este artigo discute a experiência brasileira, relativa às TGs, destacando carências de maior institucionalização e refletindo sobre as condições agravantes decorrentes da conjuntura de calamidade

pública atual (seção 2). Em seguida, expõem-se os procedimentos metodológicos (seção 3) empregados, no desenvolvimento, e propõe-se um roteiro setorial, para as Transições de Governo Municipais (TGMs), de 2020, no tópico subsequente (seção 4); na última parte (seção 5) são tecidas as considerações finais.

2. Transições Governamentais: fundamentando o debate em algumas referências conceituais e históricas

Esta seção tem por objetivo discutir o desafio ao fortalecimento institucional, das TGs, no Brasil, mobilizando algumas referências conceituais e históricas que fundamentam a abordagem específica aqui explorada.

2.1. TGS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA BRASILEIRA

Transição entre governos é desses temas, em administração pública, que oportunizam evidenciar a inseparabilidade - entre elementos ditos técnico-gerenciais e aqueles ditos políticos -, num campo, em que persistem, frequentemente, leituras que compreendem política e administração como aspectos segmentados.

Uma vez que Transições Governamentais decorrem das próprias condições estabelecidas pelos regimes democráticos, especialmente, pela institucionalidade dos ciclos eleitorais e alternância potencial entre equipes de governo, na gestão da coisa pública, é explícita sua vinculação aos processos políticos. Simultaneamente, sublinhando-se a relação direta com as atividades gerenciais, em termos mais restritos, é comum ressaltar-se as TGs como processos fundamentais para um provimento adequado dos serviços

públicos, numa sociedade, bem como para uma apropriada continuidade das políticas e dos serviços públicos. Debates clássicos, como sobre a relação entre eficiência e democracia (LOUREIRO & ABRUCIO, 2012; BENTO, 2003; SECCHI, 2009), encontram, conseqüentemente, espaço favorável na análise de temáticas como essas.

Os processos de TGs, de fato, mais do que campos de atividades em que política e gerenciamento estão imbricados, são reveladores de como a Administração Pública, em si, compreende um relacionamento complexo e inevitável entre aquilo que Paula (2005) chama de dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativas e sociopolíticas.

A complexidade em questão ganha contornos peculiares, na realidade brasileira, se levarmos em conta a diversidade de contextos que caracterizam a gestão pública nacional. Distante da ideia de estágios sucessivos, que marcariam a passagem de um Estado patrimonialista para uma administração burocrática, e para a posterior emergência de uma configuração gerencialista (BRESSER-PEREIRA & SPINK, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2009), há um verdadeiro mosaico de conjunturais locais e setoriais, em que se misturam formas administrativas variadas, coexistentes e que interagem entre si. Em vez de rupturas e emergência de novos padrões em substituição a padrões antigos, Diniz (2007) prefere falar da hibridez de práticas e princípios que caracterizam o Estado brasileiro. É nesse mosaico, então, que estão postos os desafios por TGs mais efetivas. Na evolução recente da administração pública brasileira, cada ano eleitoral - para as chefias dos poderes executivos federal, estaduais ou municipais - deflagra uma nova oportunidade

para que se aperfeiçoem os mecanismos de passagem de gestão, existentes, ou para que, contrariamente, seja reforçada a tradição histórica de descontinuidade nestas passagens.

É notória a incipiência de práticas sistemáticas e oficiais de TG, no país, visto que o tema apenas ganhou relevância, na agenda pública, após a experiência vivenciada entre os mandatos presidenciais de 1999-2002 e de 2003-2006, na mudança do executivo federal (PEREIRA et al., 2018). Desde então, há experiências estaduais e municipais que têm chamado a atenção, pelo desenvolvimento de processos oficiais, de TGs, indicando haver certo aprendizado social, em curso, embora não se trate de algo generalizado pelo território nacional e por força do protagonismo de órgãos de controle como os Tribunais de Contas Estaduais (PEREIRA, 2018).

Em notícias e relatórios sobre essas experiências, produzidas pela mídia ou pelos próprios tribunais, é possível destacar que, parte significativa das tarefas contempladas, nas TGs, centra-se no mapeamento das atividades em desenvolvimento nos setores administrativos, bem como no reconhecimento do desenho organizacional destes e na identificação do nível de essencialidade dos serviços neles desenvolvidos. Compreende-se essa essencialidade, comumente, a partir dos potenciais prejuízos coletivos que seriam ocasionados, pela interrupção ou comprometimento das operações em andamento.

A julgar, também, pelas notícias sobre diversas experiências, uma preocupação acentuada, em relação às TGs, diz respeito ao empenho para evitar-se comportamentos desastrosos, por parte de gestores, em final de mandato. Como exemplo, o relaxamento ou

abandono de compromissos administrativos e/ou dos esforços – implícitos ou não - para que as equipes ingressantes tenham reduzido acesso às informações necessárias ao gerenciamento. Semelhantemente, TGs também compreendem preocupações com possíveis condutas inapropriadas, por parte dos gestores, em início de mandato, como nas situações em que a ausência da TG institucionalizada poderá ser pretexto para justificar as consequências de más práticas gerenciais, ou inações, tomando como álibi a insuficiência de informações disponibilizadas.

Em certa medida, muitas experiências de TGs, também, concentram esforços na identificação das situações financeiras, orçamentárias e fiscais, da Administração Pública, pautando-se pelos elementos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Isso, muito provavelmente, vincula-se ao protagonismo de órgãos de controle, em diversas iniciativas, e, até certo ponto, à preponderância da justificada preocupação quanto aos impactos, das práticas administrativas, sobre o erário. É um ponto que tem, cabe dizer, forte relação com os graves problemas de estrangulamento das contas públicas nacionais, que marcaram a vida republicana recente do país e levaram a uma primazia das orientações relacionadas à temática do ajuste fiscal (REZENDE, 2009; DINIZ, 2007; PAES DE PAULA, 2005).

TGs precisam, em face dessas limitações, incorporar maior abrangência e níveis mais amplos de institucionalização. Essa necessidade não pode ser desconsiderada quando da reflexão sobre a necessidade de superação daquilo que Diniz (2007) chama de três modalidades de déficit, acumuladas durante o processo de constituição dos estados latino-americanos. A autora se refere

aos déficits de inclusão social, aos déficits de capacidade de implementação de iniciativas estatais e aos déficits de accountability, este último evidenciando as carências nos mecanismos de responsabilização pública dos gestores perante a sociedade. Na realidade brasileira, em especial, é quase automático que se possa associar esse última deficiência aos fundamentos personalistas herdados na formação da vida social brasileira, nos termos da clássica interpretação de Holanda (1995), para quem a constituição de nossa sociedade revelava alguma inadaptação a um regime legitimamente democrático, nos termos liberais, dada a costumeira “primazia das conveniências particulares sobre os interesses de ordem coletiva” (HOLANDA, 1995, p. 182).

Ademais, particularmente, os déficits de accountability, em democracias como a brasileira, seriam típicos das denominadas democracias delegativas (O'DONNELL, 1991), nas quais o caráter de delegação dos mandatos eleitorais teria ascendência sobre seu caráter representativo. Essa predominância, conforme o autor, implicaria uma disseminada compreensão, segundo a qual quem ganha uma eleição se encontra autorizado a governar conforme achar conveniente, de modo que a obrigatoriedade de prestar contas não passaria, neste caso, de um impedimento desnecessário ao pleno exercício da autoridade então delegada. Esse seria um componente central em democratismos como o brasileiro, notadamente, desfavorável à institucionalidade dos processos de TGs, apesar de essa problemática específica não ser mencionada pelo autor. A partir desse “mito da delegação legítima” (O'DONNELL, 1991, p. 31), podemos compreender que governantes, em final de mandato, sobretudo, - mas também aqueles prestes a ingressarem

no exercício de seus cargos -, teriam reduzida motivação para o exercício dessa forma de accountability, em seus cálculos políticos.

Essas considerações, a nosso ver, permitem conceber o caráter estratégico para o Brasil, no atual momento, de favorecer a continuidade da experiência recente, de institucionalização da TG, na agenda pública, pauta ainda bastante frágil. Há, por conseguinte, nesse ano de 2020, ano eleitoral nos 5.568 municípios que constituem a Federação, um desafio ímpar, no caminho desses esforços, agravado pelo estado de calamidade pública que caracteriza a nação. Esta conjuntura pode favorecer que os processos de transição não ocorram, em função do calendário eleitoral apertado e do momento agravado pelas regras sanitárias de distanciamento social.

2.2. TRANSIÇÕES GOVERNAMENTAIS NO BRASIL: O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA AGRAVANDO AS CONDIÇÕES HISTÓRICAS

O desafio de consolidar formas institucionalizadas de Transições Governamentais, no Brasil, pode, razoavelmente, ser concebido no quadro geral das dificuldades para a ampliação da densidade institucional na vida democrática nacional. Isto é, podemos admitir que o país cumpre os requisitos clássicos que nos permitem qualificar seu atual regime político como uma democracia: governantes eleitos; eleições livres; liberdade de expressão; diversidade de fontes de informação; direito de formar associações e partidos; e cidadania abrangente a qualquer adulto que resida permanentemente no país. Tomando-se o conceito de democracia poliárquica, a partir dos critérios de Dahl (2009), contudo,

o regime apresenta importantes restrições e dificuldades para ir além desse escopo institucional sintetizado.

A fragilidade da experiência nacional, com TGs, nessa perspectiva, aparece como mais um sintoma de uma reduzida densidade institucional. Isso porque o estabelecimento de instituições básicas, como a escolha eleitoral dos governantes e a garantia de eleições livres, não foram acompanhadas, proporcionalmente, pelo fortalecimento de outras importantes instituições, como a obrigatoriedade na prestação de contas, por parte desses governantes, enquanto padrões regularizados de interação na vida política. Não significa dizer que as últimas décadas não tenham assistido a vigorosos esforços de implantação de mecanismos de accountability (SACRAMENTO & PINHO, 2018; PINHO & SACRAMENTO, 2009; BENTO, 2003), mas trata-se de reconhecer o quanto os esforços dessa natureza ainda carecem de consolidação no cenário nacional.

Ao lado dos entraves para o estabelecimento de um maior escopo padronizador de suporte à democracia, a permanência de padrões de interação contrários ao ideal democrático completa o problema. Para O'Donnell (1991) isso pode ser evidenciado pela persistência de instituições fortemente atuantes, embora não formalizadas, como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção. Apesar das conquistas que o Brasil tem realizado, ampliando o seu repertório de mecanismos de fortalecimento do regime democrático, cabe destacar o caráter frágil dos avanços, na medida em que esses estão sempre sob a ameaça de retrocessos. Há, ainda, elevado espaço de atuação dos personalismos existentes, que resistem e sobrevivem, mantendo suas raízes

robustas, nas relações de poder, na estrutura social e nos valores políticos e ideológicos, da sociedade brasileira, afetando o desempenho da Administração Pública, facilitando os desvios e a corrupção sendo, assim, uma ameaça real à governança e à democracia do país (PEREIRA, 2018, p. 70).

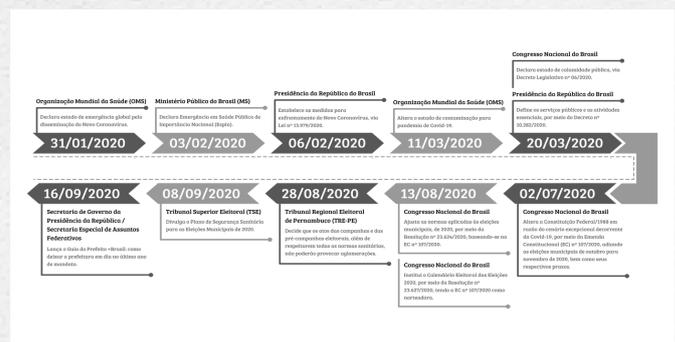
As elaborações de autores como Dahl, O'Donnell e Holanda, que temos explorado, foram construídas para compreendermos questões nacionais, cabe sublinhar. Dahl (2009, p. 99), especialmente, fala em instituições políticas necessárias à “democracia em grande escala”. A despeito disso, as reflexões tecidas no diálogo com suas considerações contribuem para nossa compreensão quanto ao desafio democrático em unidades menores de governo, como os municípios, loci da temática das Transições de Governamentais abordadas neste texto. A pertinência das considerações em questão é especialmente favorecida em uma nação organizada de modo federativo, como o Brasil, e que coloca a gestão dos municípios com maior proximidade dos seus públicos, notadamente, em razão do caráter descentralizado da execução de políticas públicas nessa federação (ARRETCHE, 2007; 2013; REZENDE, 2013).

O escopo institucional restrito, em uma democracia delegativa, excessivamente centrado no instituto da delegação em detrimento do pressuposto da representação, conformando uma aguda escassez de instituições democráticas (O'DONNELL, 1991), fica bastante assinalado quando observamos as perspectivas de realização de TGs em anos de eleições municipais no Brasil. Repetimos que os processos eleitorais ocorreram, neste ano de 2020, nos 5.568 municípios nacionais, porém, não será

extremamente arriscado supormos, desde já, que uma ínfima fração desse número vivenciará atividades sistematizadas e/ou oficiais, de Transições Governamental. Posto isso, e dado que, para a vida dos cidadãos e das cidadãs brasileiras é relevante, quando não crucial, uma abrangente gama de serviços e políticas públicas operadas, localmente, tem-se que a ausência dos processos de TGs adequados pode constituir grande entrave à ampliação da cidadania, no país, e mesmo agravar os déficits de inclusão social, historicamente, acumulados.

Os fatores históricos, de longo prazo, envolvidos na configuração da vida política brasileira, encontram-se, esse ano, incrementados pelas dificuldades decorrentes do cenário de crise que emergiu com a Covid-19. Na Figura 1, apresentamos alguns elementos que tiveram e/ou terão impactos nas atividades planejadas, para 2020, dentre estes, o retardo das eleições municipais.

Figura 1: Linha do tempo: a Pandemia do Novo Coronavírus, as ações visando sua contenção e as alterações das eleições de 2020 no Brasil



Fonte: Elaboração própria (2020).

Dada a elevada descentralização constitucional da política de saúde pública brasileira, com forte municipalização do Sistema Único de Saúde – SUS (CÔRTEZ, 2009; ARRETCHE & MARQUES, 2007),

cabe aos poderes executivos municipais a formulação e execução de suas políticas de saúde, bem como a corresponsabilidade na aplicação de políticas nacionais e estaduais. Na primeira semana de setembro/2020, de todos os municípios brasileiros, 99,1% apresentavam registros de casos positivos da infecção por Covid-19 em seu território e 72,7% registravam óbitos decorrentes da doença (MS, 2020). Em tal configuração, pondera-se que os poderes executivos municipais, certamente, em condições diversas, quanto aos números de infectados e mortos, pela Covid-19, encontram-se em situação sensível nessa conjuntura de calamidade pública. Há pressões significativas sobre os processos administrativos, destacando-se as demandas que se avolumam, na área da saúde, em configuração que provoca problemas em várias outras áreas, como Educação, Assistência Social, Transporte e Segurança, citando algumas.

Esse espraiamento de pressões, em diversos setores da Administração Pública, está relacionado às medidas de enfrentamento à pandemia, nas quais têm lugar central os mecanismos de isolamento e distanciamento sociais, dada a inexistência de vacina ou mesmo de medicamentos com eficácia comprovada contra o agente infeccioso. Essas medidas, dessa maneira, não podem coexistir com o funcionamento convencional de serviços diversos, do atendimento escolar ao transporte de passageiros, incluindo estabelecimentos comerciais, fábricas e a prestação de serviços. Em virtude disso, a pandemia também carrega em seu lastro o amplo agravamento da crise econômica, em que já se encontrava o país, há alguns anos, refletindo-se no crescimento significativo nas já elevadas estatísticas de desemprego, na

insuficiência de renda em grupos vulneráveis e na demanda por benefícios assistenciais, dentre os quais, aqueles que advêm de Programas destinados à pasta da Educação.

2.3 PRESSÕES ADMINISTRATIVAS EM UM CENÁRIO DE INCERTEZAS E URGÊNCIAS

As consequências dessa crise, para as condições em que operam as políticas públicas, nos municípios brasileiros, tornam-se ainda mais preocupantes se consideramos que o país se encontra, desde a escolha presidencial, em 2018, imerso em uma agenda reformista na qual ganha ênfase o propósito de ajuste das contas públicas via redução do financiamento estatal dessas políticas. Esse enxugamento orçamentário, iniciado no governo anterior, mediante a limitação aos gastos públicos (EM nº 95/2016), ganhou ares mais intensos, a partir do ano de 2019, atrelando discursivamente os intuítos reformistas às ideias de redução do tamanho do Estado brasileiro. Embora as medidas de enfrentamento ao problema de saúde pública tenham exigido o relaxamento nas metas fiscais, no exercício financeiro de 2020, pelos efeitos legais do Decreto que instituiu o estado de calamidade, a pauta de austeridade orçamentária não parece ter desaparecido da plataforma presidencial (NOBRE, 2020; CARVALHO, 2020). Em outras palavras, tem-se um cenário de possível aumento da retração do Estado, no atendimento às necessidades coletivas, em um momento de crescimento acelerado destas, em face da crise socioeconômica em que a nação se encontrava e que tem sido substancialmente agravada em função da pandemia.

Não bastassem os estresses atuais e potenciais desse quadro de incertezas, no cenário socioeconômico, a própria conjuntura

de enfrentamento ao problema de saúde pública tem se dado com um dramático déficit de coordenação federativa. Quanto a esse ponto, parece suficiente destacar que a gestão federal, do sistema de saúde pública brasileiro, é realizada pelo Ministério da Saúde, representativo da União, e que a administração desse órgão tem ocorrido em clima de severa instabilidade. Dentre outros aspectos, dessa fragilidade, ressaltam-se as ondas de mudanças, pós março/2020, no quadro de técnicos do Órgão, o que inclui vários profissionais de saúde; muitos titulares de suas secretarias internas; a troca do próprio ministro, em meio à escalada da disseminação da doença pelas várias regiões do país; a posterior exoneração de seu sucessor, após poucas semanas de exercício e a efetivação de um ministro após 4 meses conduzindo o Órgão interinamente.

O cenário de crise em que nos encontramos, desse modo, não deixa igualmente de representar, para os executivos municipais, um distanciamento cada vez maior das possibilidades (nunca abundantes) de tomadas de decisão de forma incremental, gradualista, tecendo iniciativas de modo cooperativo com outras instâncias de poder e com a sociedade civil. Pelo contrário, certo “frenesi decisional” (O’DONNELL, 1991, p. 38) pode ser percebido em momentos como o atual, nas realidades locais, conquanto identifiquemos um cenário desfavorável, caracterizado por forte senso de urgência, que precisa ser enfrentado por administrações muitas vezes fragilizadas em suas capacidades internas, com horizontes temporais bastante curtos. Não é desarrazoado pensar, por conseguinte, que esse quadro de coisas favorece a ideia de que governantes devem exercer livremente a autoridade

que lhes foi eleitoralmente delegada, o que implica uma compreensão restritiva quanto à necessidade de ampliação institucionalizada na obrigatoriedade de prestação de contas no final do mandato.

Em um clima singular de transformações, exigindo iniciativas administrativas diversas - a exemplo das mudanças em procedimentos gerenciais e operacionais em escolas públicas, que repercutem em toda a rede organizacional, nas quais se inserem - somam-se as incertezas resultantes da conjuntura extralocal mais ampla. Inclusive, ante a sobrecarga pronunciada com a migração de alunos, da rede privada para a pública, decorrente da queda na renda das famílias. Certamente, isso interfere desfavoravelmente nas condições para a execução de TGs efetivas, dado que estas teriam que, neste momento, suprir mais que a demanda convencional por informações que subsidiem as equipes entrantes nos governos.

Num estado de calamidade pública, como este que atravessamos, as TGs são imprescindíveis para municiar uma necessidade aprofundada de elementos, quando até mesmo as equipes atuais podem se encontrar em delicadas situações quanto à carência deste suporte. Isto é, o cenário é de instabilidades e incertezas, mesmo para os quadros profissionais das administrações em vias de encerramento, e, dessa maneira, as TGs lidarão com maiores desafios para cumprir o propósito de evitar discontinuidades.

Reforça-se que as dificuldades para realização das TGs serão acompanhadas de outro fator restritivo, que muito importa ao planejamento desses processos: o encurtamento do período existente entre o conhecimento dos resultados eleitorais oficiais e o início dos próximos governos

municipais. Após décadas, em que as eleições, atendendo à Constituição Federal, são realizadas no primeiro domingo do mês de outubro (primeiro turno), dos anos eleitorais, o estado de calamidade exigiu, em 2020, considerável postergação dessa data. O TSE elaborou calendário eleitoral, para novembro, estabelecendo o primeiro turno no dia 15 e o segundo, no dia 29 (TSE, 2020).

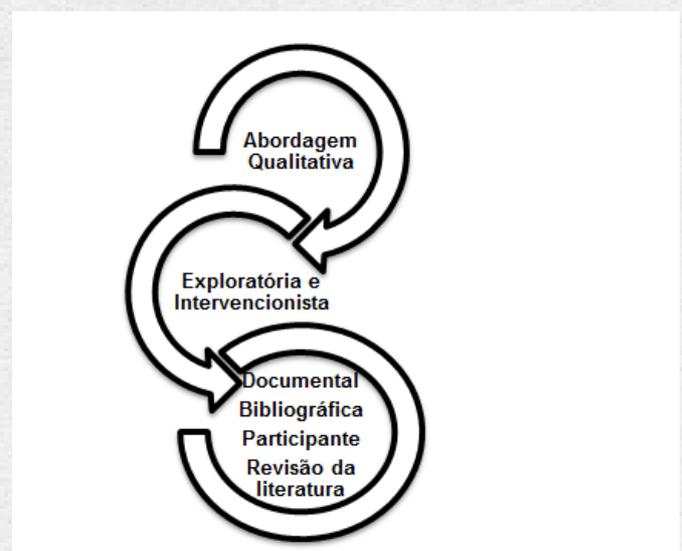
Significa dizer que algumas transições disporão, no máximo, de um mês para serem realizadas, considerando-se que os atuais mandatos encerrar-se-ão em 31 de dezembro de 2020. Portanto, o momento pandêmico em que muito se propaga a necessidade de reinvenções de modos de atuação e de realização de processos, revela, ainda, que há que se pensar em soluções tecnológicas para mitigar os efeitos desse encurtamento do tempo. Se as convenções partidárias ocorreram utilizando-se plataformas de tecnologia, on-line, pondera-se que os processos de TG, também, podem/devem dispor de mecanismos de comunicação e encontros a distância, bem como obter informações institucionais desta ordem.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Uma pesquisa deve ser reduzida às suas ideias fundamentais, possibilitando seu conhecimento, pelos pesquisadores, para desenvolverem um plano de estudo, simultaneamente, abrangente e criterioso, buscando/ou confirmando esse conhecimento (CRESWELL, 2010, p. 16). Assim, esta pesquisa se caracteriza, inicialmente, como exploratória, considerando-se a pouca oferta de publicações, sobre a temática, denotando-se como fenômeno novo a ser explorado (GANGA, 2012). Também, serviram como procedimentos metodológicos a pesquisa

bibliográfica e a análise documental. Michael (2009) chama atenção para esse procedimento, especialmente, quando são utilizados documentos oficiais. Por sua vez, a pesquisa-ação é considerada por Vergara (2016) uma vertente da pesquisa participante, uma vez que “supõe intervenção participativa da realidade social. [...] sendo quanto aos fins, intervencionista”. Conforme vê-se na Figura 2:

Figura 2: Classificação da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2020).

Complementando, sua construção se deu pelo conhecimento dos autores, sob os prismas teórico e prático, conforme Figura 3:

Figura 3: Passo a passo

Prisma teórico	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisas sistemáticas sobre a temática. • Discussões entre autore(r)s e pesquisadore(r)s a respeito da temática.
Prisma prático	<ul style="list-style-type: none"> • Experiência na coordenação de Processo de TG e como integrantes de comissões de TG. • Palestras e oficinas sobre a temática.
Prisma teórico-prático	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo de caso de uma TG municipal realizada em 2016. • Elaboração de instrumentos de pesquisas e roteiros de execução de TG.

Fonte: Elaboração própria (2020).

A elaboração do roteiro disponibilizado, neste texto, resulta desses esforços, sobretudo, em função de um dos autores haver realizado atividade centrada na pasta de Educação, para atender demanda específica, discutindo-a, em oficinas, com gestores da área. Nele, contemplamos reflexos da pandemia do Novo Coronavírus, propondo modos de superá-los, mediante sua aplicação.

4. TGS NA ATUAL CONJUNTURA: REFLETINDO E OUSANDO SUGERIR UM ROTEIRO DE EXECUÇÃO

Da conjuntura que marca o ano de 2020, como temos discutido – e que, muito provavelmente, apresenta elementos que se prolongarão para além desse ano específico -, decorrem vários aspectos com implicações sobre as perspectivas de realização de TGMs. Dentre eles, destacamos os elementos listados na Figura 4, abaixo:

Figura 4: Ano eleitoral de 2020 - aspectos destacados em relação às TGMs

Pressões administrativas	Cenário de incertezas e inconstâncias	Urgências gerenciais	Maior demanda pelos serviços públicos	TGs em tempo reduzido
Pressões que, nos últimos meses, emergiram nas rotinas de vários setores dos executivos municipais, exigindo novas formas de oferta de serviços públicos, de exercício das atividades por parte dos servidores e de gerenciamento das organizações, em termos gerais, que, em dada medida, demandam aprendizagens mesmo por parte das equipes atuais	Derivadas de vários fatores, a exemplo das orientações técnicas de organizações de saúde nacionais e internacionais e das questões relativas à cooperação entre municípios, estados e União, em momento de frágil coordenação federativa das políticas;	O encurtamento do horizonte temporal na implementação das mudanças exigidas frente à crise, dadas as respostas necessárias a um estado de calamidade, que se dá no último ano dos mandatos eleitorais, nas prefeituras, e que pode não se encerrar no ano corrente	Tendência que deverá marcar o primeiro ano dos governos entrantes em 2021, com diferentes consequências, a depender da gravidade da conjuntura em cada localidade e sem a devida clareza quanto aos cenários municipal, estadual e federal que emergirão.	Devido à inédita postergação do calendário eleitoral, com a redução do interstício temporal disponível para a realização das TGs, que precisando lidar com um volume maior de informações, muitas das quais substancialmente mais complexas, do que em outras épocas.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Onde devam ocorrer, TGs, face a esse cenário, os processos a serem desenhados precisam considerar, sobretudo, que elas se darão entre equipes que há muitos meses lidam com urgências, incertezas e rápidas mudanças em seus campos de atuação, De outro lado, com equipes ingressantes que

deverão atuar em cenário mais ou menos semelhante, dependentes de um conjunto de dados e informações mais custosos para identificar, produzir, verificar lacunas e sistematizar (resultado da complexidade do ambiente somada à escassez do tempo disponível), além de compatibilizá-los aos Planos de Governo elaborados para atender às demandas municipais.

Em 2020, na pasta da Educação Municipal, por exemplo, houve alterações impactantes – e ainda imensuráveis – no calendário escolar, com a suspensão das aulas presenciais e, posteriormente, com a substituição destas pelas on-line; estabelecimento da não obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar. Além disso, modificações em prazos para prestação de contas e resultados em Programas e ações como o Censo Escolar; ajustes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), inclusive, sendo inserido na Constituição Federal; novas regras para o Plano de Ações Articuladas (PAR); necessidade de adesão de Programas como o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), Educação em Prática e o Tempo de aprender, do Governo Federal.

Evidentemente, as situações apresentarão variantes, a depender do tipo de TG: a) mudança de grupos ou partidos políticos e de equipes gerenciais; b) manutenção do grupo e/ou do partido com alterações nas equipes gerenciais; c) sem alterações no quadro político ou técnico. Também, o nível de estabilidade dos quadros de profissionais, no serviço público, nos municípios, poderá representar uma variável crítica, visto que neles, onde o concurso público não é o

instituto predominante no provimento de pessoal, tende a haver dificuldades no fluxo de informações e conhecimentos entre as gestões. Nesses casos, percebe-se que, quase sempre, muito do conhecimento institucional e do elo com Administração Pública (AP) se perdem a cada passagem de gestão. Dessa forma, a precariedade do vínculo funcional – nas situações em que a maioria dos servidores é recrutada via contratos temporários – potencializa a fragilidade das ações administrativas, especialmente, durante as transições governamentais. O “êxodo” provocado pela exoneração de gestores e das equipes técnicas, em decorrência de aspectos precários, que permeiam a AP, promove a perda de ativos relevantes ao início da gestão e a continuidade da prestação de serviços à comunidade (PEREIRA, 2018, p. 102).

As TGs enfrentarão aspectos bastante adversos, em um momento em que efetivamente adquire uma importância estratégica para a continuidade e fortalecimento das iniciativas e políticas públicas que assistem à população. Eventuais descontinuidades ou percalços destas intensificariam a ascensão do déficit de inclusão social que o país tem presenciado, notadamente, este ano. Por tais razões, compreende-se que a situação demanda esforços em ao menos duas frentes. Uma é referente aos mecanismos de estímulo à realização de TGs municipais, procurando estabelecer incentivos normativos e/ou recomendações para que os agentes locais e regionais se envolvam, empenhando-se nesses processos. Por isso, é fundamental ratificar a atuação das associações municipalistas, dos conselhos vinculados à Educação, de entidades públicas como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Ministério Público, os Tribunais de Contas,

estimulando a participação dos cidadãos e fiscalizando a efetividade das TGs. Uma segunda frente de atuação dar-se-ia com a produção de orientações de caráter mais técnico e operacional, visando favorecer metodologicamente o trabalho das equipes diretamente dedicadas às TGs, em suas localidades, a partir da discussão e produção de roteiros de atuação que facilitem a identificação e a realização das atividades/tarefas.

É com essa segunda frente de esforços, em prol da realização de TGs efetivas, nos municípios brasileiros, neste surpreendente ano de 2020, que pretendemos contribuir, expondo, na subseção seguinte, os pontos principais de um roteiro de transição, que poderá ser aplicado em outra pasta de trabalho, contudo, pela afinidade e relevância, foi desenvolvido para uma área específica da gestão pública municipal, qual seja, a de Educação. Esse itinerário, que certamente não se pretende definitivo nem compulsório, foi desenvolvido ao longo dos estudos e discussões dos autores, sobre os processos de TGs, em termos gerais, e contou com o recurso fundamental do diálogo com gestores e profissionais da Educação, em termos específicos. O diálogo foi possibilitado pela participação, nos últimos meses, de integrante, do nosso grupo, em oficinas municipais, dedicadas à temática, o que oportunizou o debate de informações e o levantamento de perspectivas sobre o campo, com aqueles gestores e profissionais, retroalimentando discussões entre os autores.

4.1. A ÁREA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA E AS NECESSIDADES DE UMA TG SETORIAL

Perspectivamos que a maturidade política será elemento constitutivo de cada

ocupante de cargo público, elevando a execução dos processos de TG a atividades inerentes ao desempenho das funções e imprescindível ao término do mandato. Tomando como foco a área da Educação, especificamente, das Secretarias Municipais, sabe-se que estas, em função dos Programas instituídos pelas três esferas governamentais, devem ser viabilizadoras de diversas ações, sendo reponsável pela educação básica e pelo ensino fundamental. Assim, contam com fontes como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). Incluindo-se, evidentemente, o fomento às atividades do magistério e dos seus profissionais, contemplado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Conseqüentemente, torna-se área concentradora de percentual importante de recursos fundamentais à execução de uma das políticas sociais mais relevantes do país. Disso, presume-se a necessidade de que Secretários de Educação e Diretores de Unidades Escolares possuam conhecimento multidisciplinar de Políticas Públicas, de Gestão Pública, de Gestão Orçamentária e Financeira, de Contabilidade Pública e de instrumentos estratégicos como o Plano Nacional de Educação (PNE), do Plano Estadual de Educação (PEE) e, especialmente, do Plano Municipal de Educação (PME), que deve guardar sintonia com o Plano de Governo Municipal elaborado ou ajustado durante a campanha à prefeitura. Em decorrência, as TGs precisam viabilizar a produção, sistematização e compartilhamento de um grande número de informações e muitos saberes, representando o processo contínuo que permeia a Educação

e o seu caráter prioritário, configurando-se como política de Estado.

Ademais, para além das questões específicas, da área, há outras relacionadas ao ofício mais amplo da gestão e dos serviços públicos ofertados. Nesse sentido, os atores devem, adicionalmente, para a lida cotidiana, com as informações, conhecer legislações diversas, dentre elas: a Lei de Licitações e Contratos; a LRF; a Lei de Acesso à Informação (LAI); o Código de Ética do Servidor Público; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É necessário, ainda, acompanhar os atos - do Ministério da Educação, numa visão macro, e da Secretaria Estadual de Educação, mais especificamente - que tenham repercussão imediata sobre questões locais.

Essa transversalidade, da área de Educação, também, exigirá que o gestor compreenda a imprescindibilidade da articulação Estado-Sociedade para realização de trabalho compartilhado. Por meio de consórcios ou de incentivos à participação social, mediante integração de Conselhos, Câmaras e Fóruns nas discussões e deliberações acerca das demandas da comunidade, podendo, tal articulação representar importante instrumento de cogestão.

Reflexões de variadas origens, deverão emergir, no final de uma gestão, precipuamente, sob condições desconhecidas como as trazidas pela pandemia que atrevassou o ano de 2020, tais como:

No tempo destinado às TGs será possível que as Secretarias de Educação, e seus novos gestores, apropriem-se de todos os conhecimentos e informações essenciais ao início da próxima gestão?

Que alterações a pandemia de 2020 provocou no planejamento escolar da Secretaria de Educação e unidades escolares?

Foi possível mensurar os seus desdobramentos?

O ano letivo foi suspenso ou perdido sob o prisma da formação discente?

E as adequações do quadro técnico pela inclusão em grupos de risco?

Que medidas emergenciais ficarão pendentes para o primeiro trimestre de 2021?

Qual a participação do novo gestor no calendário e nas matrículas, bem como no calendário da merenda, nas rotas do transporte escolar, etc.?

Qual a situação das prestações de contas dos mais diversos Programas aos quais a Prefeitura/Secretaria estão vinculadas?

Ter-se-á o conhecimento, por exemplo, sobre adesão aos Programas lançados em 2020 que serão implementados pela gestão vindoura?

Conjecturamos que o panorama não deixa margens para arriscarmos prognósticos ou respostas simples às questões anteriores. Sobretudo em 2020, e nos primeiros meses de 2021, as TGs exigirão, dos gestores, e suas equipes, atitudes proativas para “arrumar a casa”, demonstrando respeito pelo município e, singularmente, na pasta da Educação, comprometimento com a formação dos seus cidadãos. As TGs, assim, constituem um esforço para que os atos administrativos estejam impregnados do zelo com a coisa pública e vislumbrem atingimento do bem coletivo, objetivando a entrega/obtenção das informações essenciais para o funcionamento destas a partir do dia 02 de janeiro de 2021.

4.2. Proposições para auxiliar na

“arrumação da casa”: um roteiro para Condução de Processos de TG com ênfase nas Secretarias de Educação.

Num cenário de mudanças abruptas, como este que vivenciamos e que exigem velocidade para apresentarmos soluções e ajustes aos novos desenhos para a Educação, algumas informações, necessárias, à nova gestão, podem, sequer, ser do conhecimento das equipes atuais. Esse fato, por si, reforça a necessidade de dinamismo para buscarmos meios de diversificar as fontes de informações.

Conquanto existam movimentos estimulando a elaboração de dossiê de continuidade de gestão, nos pequenos centros, especialmente, há lacunas consideráveis quanto à sistematização desses registros, em diversas Secretarias, bem como persistem narrativas de dificuldades para iniciar a gestão pela ausência destes. Desse modo, especialmente, nas TGs de 2020, é essencial que as Secretarias de Educação assumam papel protagonista, estimulando suas escolas a se organizarem para disponibilizar os registros imprescindíveis à continuidade administrativa. Deve-se, portanto, prospectar instrumentos que sumprimam impactos da pandemia – sejam administrativos, pedagógicos, orçamentários, sociais, tecnológicos –, mediante discussões e construções coletivas, evidenciando-se a transversalidade destas Secretarias, com outras Secretarias, e com outros órgãos, internos e externos, para a execução de ações, planos e programas oriundos delas próprias e dos poderes executivos municipais, estaduais e federal.

Na Figura 5, sugerem-se ações/ atitudes que deverão ser adotadas, por cada responsável, bem como o período para realização. Estes procedimentos deverão

ser eminentemente técnicos, exigindo que as gestões, saintes ou entrantes, respectivamente, facilitem o acesso às informações e detenham-se a analisá-las sob esse prisma. No contexto da pandemia do Novo Coronavírus, registrar-se a necessidade de identificar soluções tecnológicas para realizar encontros virtuais e para facilitar a troca de mensagens e de arquivos. Essas atividades podem ocorrer por meio de aplicativos de comunicação instantânea ou e-mails, drives para compartilhamento de arquivos.

Figura 5: Procedimentos a serem observados, perspectivando a efetividade das TGs

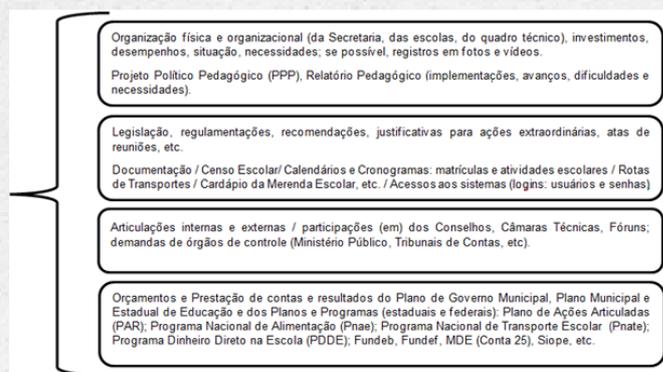
Ação / atitude	Responsável	Período
Edição de ato normativo, preferencialmente, de uma Lei de Transição Municipal que estabeleça, sob vários aspectos, como dar-se-á a TG.	Prefeito(a) em exercício	Idealmente, no início do último ano de gestão. No primeiro dia útil, após a divulgação oficial do resultado.
Designação da Comissão de Transição, bem como o(a) coordenador(a), idealmente, contemplando a composição técnico-política e o vínculo efetivo, dos componentes, com a prefeitura.		
Disponibilização de estrutura física e de apoio técnico necessário, para a Comissão de Transição, da nova gestão, realizar as atividades pertinentes à TG.		
Designação da Comissão de Transição, da nova gestão, idealmente, contemplando a composição técnico-política, bem como o(a) coordenador(a) da Comissão.	Prefeito(a) eleito(a)	No primeiro dia útil, após a divulgação oficial do resultado.
Desenho da metodologia para compilação e disponibilização das informações, à nova gestão.	Coordenador(a) da Comissão de TG da gestão em exercício.	Idealmente, durante a elaboração do Plano de Governo.
Desenho da metodologia para recebimento e análise das informações obtidas, especialmente, daquelas que careçam de providências (ação e/ou decisão) imediatas nos 180 dias iniciais - para elaboração do Plano de Ação 180.	Coordenador(a) da Comissão de TG da nova gestão.	
Prospecção de fontes oficiais na plataforma web - sistemas e bancos de dados, dados abertos -, objetivando obter informações de forma mais célere.	Coordenador(a) da Comissão de TG da nova gestão.	Durante a elaboração do Plano de Governo.
Estímulo à cordialidade, entre as equipes e gestores, para mitigar os efeitos negativos de um possível clima institucional "preso ao palanque".	Ambas as gestões e integrantes das Comissões de TG	Durante a TG.
Esforço para que o resultado da TG seja técnico e não instrumento "político".		Com o término da TG.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Realizar uma TG pressupõe transitar entre elementos formais, materiais, comportamentais, revestindo-os da imparcialidade que as atividades exigem, especialmente, sem sucumbir às dificuldades do clima institucional, típico de final de gestão, e resistindo ao desejo panóptico de coletar tudo. As informações, portanto, deverão ser obtidas, pela equipe de TG entrante, respeitando-se suas imprescindibilidades, e

disponibilizadas, pela equipe da gestão, em exercício, com presteza e cordialidade. Assim, é recomendável que esta as sistematize de maneira clara, direta e objetiva, classificando-as de acordo com a essencialidade, inclusive, para elaboração do Plano de Ação 180, contemplando aquelas atividades a serem executadas, imprescindivelmente, nos 180 dias iniciais do governo vindouro, contribuindo para refletir a efetividade da TG e perspectivando garantir a continuidade de políticas, projetos e ações à comunidade. Na Figura 6, por sua vez, visualiza-se um conjunto macro de informações, pertinentes à Secretaria Municipal de Educação, considerando-se os percalços específicos da situação corrente, nesse caso os de 2020. Principalmente, por conta da modalidade de trabalho home office, algumas informações poderão estar dispersas, demandando logística bastante estratégica.

Figura 6: Conjunto macro de informações a serem disponibilizadas/obtidas pelas Comissões de TG

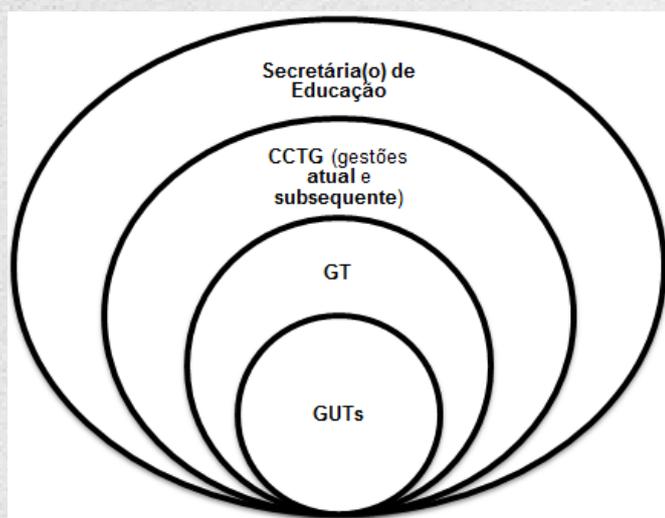


Fonte: Elaboração própria (2020).

Não seria exagero dizermos que o êxito ou fracasso, desses processos, dependem, em grande medida, da atuação dessas pessoas, do conhecimento de que dispõem sobre o setor que trabalham, advindo do tempo na instituição, e, notadamente, do comprometimento para a efetividade da transição. Portanto, ponderamos a relevância da presença do Secretária de Educação, na

Comissão de Transição Governamental (CTG) - se possível, coordenando-a -, estimulando a participação e o empenho de outros membros. É necessário assinalar que a ocupação dos cargos, da gestão futura, comumente, está indefinida durante a TG legal – da divulgação do resultado oficial à posse do novo prefeito -, podendo prejudicar o conhecimento da pasta. Idealmente, a Coordenação da Comissão de Transição (CCTG) definirá mecanismos de repasse das informações, objetivando mitigar os efeitos dessa possível lacuna na TG. Na Figura 7, apresentamos os participantes da TG, sob a perspectiva da gestão vigente, incluindo, apenas a CCTG da gestão vindoura.

Figura 7: Participantes diretos da TG



Fonte: Elaboração própria (2020).

4.2.1. NOMINAÇÕES, COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS INTEGRANTES DA TG

Conforme a dimensão da Secretaria e o perfil do seu quadro técnico, a composição das Comissões de Transição pode variar: em algumas, será necessária a subdivisão em Grupo de Trabalho (GT) e Grupos de Unidades de Trabalhos (GUTs); em outras, apenas o GT será necessário; e, em outras, uma Comissão de TG executará

as atividades. Esse Roteiro foi sistematizado, contemplando subdivisões amplas, conforme descrição na sequência do texto.

4.2.1.1 – SECRETÁRIA(O) DE EDUCAÇÃO

É recomendável que o Secretário de Educação seja grande mobilizador da TG, já que suas funções advêm de habilidades técnico-políticas. Assim, terão foco na articulação e coordenação, das equipes de trabalho, destacando-se estas atribuições:

Articular o processo de TG, reportando-se ao prefeito quando necessário.

Iniciar o seu planejamento, estabelecendo objetivos, partes interessadas - sobretudo, para receber as informações, que serão sistematizadas -, e os modos de envio destas, destacando-se a necessidade de soluções tecnológicas em razão da pandemia.

Elaborar o Termo de Referência da Transição de Governo.

Escolher a CCTG e, sendo possível, integrá-la.

Definir, com a CCTG, as composições do Grupo de Trabalho (GT) e dos Grupos de Unidades de Trabalho (GUTs).

Providenciar portarias para os integrantes do processo de TG.

Monitorar e orientar as ações da TG, discutindo e propondo soluções, para possíveis obstáculos, visando atingir os objetivos estabelecidos.

Realizar reuniões, individuais ou coletivas, com integrantes da TG.

Receber as informações sistematizadas, da CTG; promover o encerramento do processo de TG e providenciar as entregas ao prefeito e a outros interessados.

4.2.1.2 – COORDENAÇÃO DA COMISSÃO DE TG (CCTG)

Sugere-se que a CCTG seja composta por duas pessoas, sendo oportuno que uma dessas seja o Secretário de Educação ou, na impossibilidade, indicadas por ela/ele, tendo conhecimento da estrutura institucional e trânsito fluído, nos diversos setores, e com ocupantes dos cargos e/ou responsáveis pelas atividades-chave. Entre suas principais funções elencamos:

Estabelecer, com o Secretário de Educação, os objetivos da TG e o destinatários das informações (partes interessadas), bem como as formas de disponibilização e envio.

Desenhar a estrutura organizacional; conceber a metodologia para realização da TG, visando coletar/sistematizar as informações setoriais; elaborar relatórios e providenciar as entregas. Ainda mais, no atravessamento desta pandemia do Novo Coronavírus:

Prever soluções tecnológicas, com o auxílio do Secretário, para dinamizar as comunicações - via aplicativos de mensagens instantâneas - e encontros por meio de plataformas virtuais.

Verificar/informar fontes on-line confiáveis para obtenção/disponibilização de informações, visando tornar a coleta mais célere e segura, tais como:

Portais da Transparência (governo federal, estados, municípios); Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC); aplicativo Clique Escola; Planos Municipais de Educação; sites do Ministério da Educação (MEC); do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs); das Prefeituras e das

Câmaras de Vereadores, etc.

Escolher, em consonância com o Secretário de Educação, integrantes para os GUTs.

Definir, com os integrantes do GT, membros dos GUTs.

Elaborar, com integrantes do GT, os Roteiros de Trabalho Setoriais e Checklist, mediante colaboração de integrantes do GUT correspondente. Exemplo: Roteiro Setorial - Pnate.

Conceber o Cronograma de Reuniões e Atividades, conforme o planejamento do Secretário de Educação, prevendo o final dos trabalhos. Devendo-se antever folgas para ajustar, se necessário, sem prejuízos à conclusão da TG.

Prospectar/organizar ferramentas estratégicas para otimizar a execução e o controle dos trabalhos do GT e GUTs.

Realizar reuniões, individuais ou coletivas, com os integrantes da TG.

Receber orientações, do Secretário de Educação, e reportar dificuldades, propondo estratégias para superá-las e alcançar os objetivos almejados.

Orientar as ações do GT e dos GUTs; discutir/propor soluções, para ultrapassar obstáculos, perspectivando o atingimento dos objetivos da TG.

Sistematizar as informações coletadas e providenciar as entregas - de acordo com o cronograma e pelos meios previstos no planejamento - o Secretário de Educação, que providenciará o envio o prefeito e a outras partes interessadas.

4.2.1.3 – GRUPO DE TRABALHO (GT)

O GT executa volume importante dos trabalhos, e seus integrantes, desejavelmente, deverão ser de diferentes setores, da Secretaria, de unidades escolares e de representantes dos conselhos municipais vinculados à temática da Educação, dividindo-se por áreas (Administrativa; Pedagógica, Conselhos, etc.) ou por Programas (Pnate, Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE), Fundeb), tendo como principais funções:

Identificar, com a CCTG, integrantes para os Grupos de Unidades de Trabalho (GUTs).

Receber/discutir orientações, da CCTG, para atingir os objetivos estabelecidos.

Reportar, à CCTG, dificuldades encontradas, propondo/obtendo soluções para atingimento dos resultados estabelecidos.

Estimular, orientar e monitorar a realização das atividades dos integrantes dos GUTs, discutindo/propondo soluções para obtenção dos resultados planejados.

Definir, de acordo com as orientações da CCTG, meios de entrega das informações coletadas pelos GUTs.

Sistematizar as informações coletadas e providenciar as entregas, conforme o cronograma e os meios estabelecidos, à CCTG, que providenciará o envio ao Secretário de Educação.

4.2.1.4 – GRUPOS DE UNIDADES DE TRABALHO (GUTS)

Os GUTs, por sua vez, devem ser compostos por pessoas dos setores a serem prospectados, que tenham conhecimento e disponibilidade para coletar/sistematizar as informações

desempenhadas naquela unidade de trabalho. Exemplo: GUT do Fundeb; GUT do Pnae, GUT do Conselho Municipal de Educação, etc. Dentre suas atribuições, registramos:

Receber/discutir orientações do integrante do GT, visando coletar as informações da unidade sobre a qual esteja responsável.

Reportar dificuldades encontradas e propor/obter soluções para superá-las.

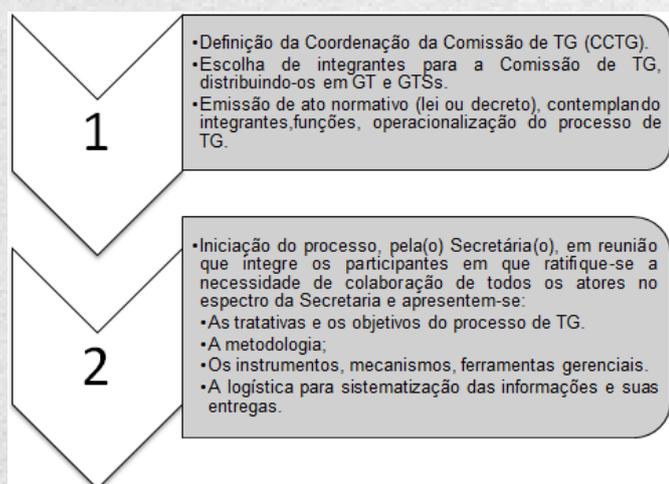
Sistematizar as informações coletadas e providenciar as entregas, conforme o cronograma e os meios estabelecidos pelo GT.

Vê-se, conforme o item 4.1.2.1, que o desempenho satisfatório de uma TG dependerá da coordenação e articulação eficientes, e da conscientização dos integrantes sobre suas atuações – funções, atividades, competências -, mediante utilização de metodologia adequada e o estímulo ao engajamento de todos para obter os resultados planejados.

4.3. INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO DE TG

As comissões de transição são comumente designadas por atos normativos, da gestão em exercício, e por ato formal, da gestão entrante, respectivamente, estabelecendo-se as funções e ações de cada uma. Contudo, como visto, para além do mandamento legal, recomenda-se a definição de “rito” metodológico, mínimo que seja, desenhando-se o processo de TG, por meio de um conjunto de atividades que dividimos em Providências Iniciais, Intermediárias e Finais, propondo um roteiro adaptável, à realidade de cada TG, inclusive para outras pastas, além da de Educação. Na Figura 8, elencamos as Providências iniciais.

Figura 8: Providências Iniciais



Fonte: Elaboração própria (2020).

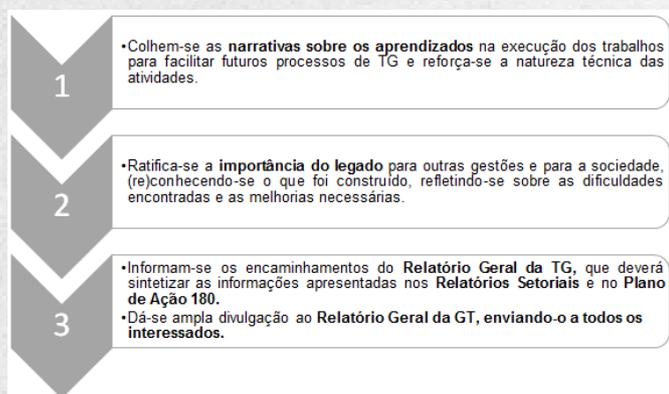
Já as Providências Intermediárias, Figura 9, configuram-se como o fazer, da TG, monitorando e ajustando o fluxo de atividades e disponibilizando-as em Relatórios Setoriais.

Figura 9: Providências Intermediárias

Fonte: Elaboração própria (2020).

Por sua vez, nas Providências Finais, especialmente, confrontam-se esforços empreendidos e resultados alcançados - mediante a coleta e o tratamento das informações obtidas -, dotando o processo de TG do caráter possibilitador de registro de uma gestão e de condutor dos passos das próximas, como mostramos na Figura 10:

Figura 10: Providências Finais



Fonte: Elaboração própria (2020).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Transições de governo, no Brasil, enquanto processos institucionalizados e metodologicamente orientados, ainda têm uma tímida participação na vida política e na Administração Pública do país. Comumente, as TGs não fazem parte de padrões regularizados de interação entre agentes públicos brasileiros e isso representa uma carência da democracia nacional, fragilizando os serviços e as políticas públicas.

Neste trabalho, visando contribuir no desafio de superação dessa carência, apresentamos e discutimos uma forma específica de compreensão, desse problema, tomando-o como algo intrinsecamente relacionado a aspectos históricos de nossa formação socioeconômica e política. Destacamos, em especial, o papel da personalidade nas relações sociais e o caráter fortemente delegativo dos mandatos eleitorais como fatores históricos que desfavorecem o fortalecimento institucional das TGs.

Ademais, procuramos argumentar sobre a conjuntura que caracteriza o ano eleitoral de 2020, entendida como quadro bastante restritivo para o avanço, nesta pauta, uma vez que àqueles aspectos históricos somam-se fatores decorrentes do atual estado de calamidade pública. Entre estes, especialmente, no plano local, sublinhamos pressões administrativas na missão de reconfigurar serviços públicos; incertezas e inconstâncias diversas; reduzido horizonte temporal, que se impõe à tomada de decisões; intensificação dos problemas locais e da demanda pelos serviços públicos; e menor interstício temporal disponível para a realização das TGs, especialmente, havendo segundo turno.

Como desdobramento da discussão realizada, e a fim de que o ano de 2020 não se configure como um momento histórico que contribua negativamente para o fortalecimento institucional das TGs, propomos a necessidade de mecanismos de estímulo à realização de transições. Isso dar-se-á mediante incentivos normativos e/ou recomendações aos agentes locais e regionais, por um lado, e esforços de caráter mais técnico e operacional, desenvolvendo materiais e metodologias de apoio ao trabalho das equipes atuantes em TGs, por outro.

Buscando apresentar uma contribuição nesse segundo conjunto de esforços, este trabalho propôs um roteiro de execução setorial de TG, construído para a área da Educação municipal. O roteiro, que pode ser flexibilizado para atender diferentes condições locais e, semelhantemente, para outras áreas setoriais, é constituído por um conjunto de recomendações relativas à instalação da Comissão de Transição e à metodologia de operacionalização de suas atividades.

Nele, especificam-se procedimentos; agrupamentos de informações a serem produzidas e exploradas; integrantes e sua distribuição em grupos; composições e atribuições das equipes de trabalho; e a instrumentalização processual da TG. Dessa maneira, perspectivamos colocar em discussão uma maneira sistematizada de operar TGs setoriais, possibilitando orientar os agentes envolvidos nessa tarefa e promover desenvolvimentos ou reformulações, dessa metodologia, a fim de obter adequações a contextos específicos. Seria extremamente oportuna a experiência, em outros trabalhos, de discutir as limitações e potencialidades existentes, nesta proposta inicial, explorar sua eventual adaptação para diferentes situações

administrativas e mesmo os pontos a serem mais bem refletidos frente às particularidades de outros setores de atuação.

Sugerimos, portanto, que esses esforços colaborariam para uma melhor qualificação das relações territoriais que envolvem os poderes locais, no país, com vistas a um exercício ampliado da democracia e a obter menores possibilidades de comprometimento dos serviços públicos.

Por fim, destacamos que não deve ser compreendido como algo meramente procedimental esse exercício de fornecer algum suporte metodológico para o trabalho de profissionais imersos em ambientes de transição entre governos. Especialmente, num ano como o de 2020, prover orientações dessa natureza, para o debate sobre TGs e suas práticas relacionadas, pode estimular o aprendizado coletivo sobre essa pauta. Portanto, esse exercício guarda potencial para contribuir com o desafio mais amplo, de superar casuísmos e inserir TGs, mais fortemente, no repertório institucional de nossa democracia.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. da S.; MARQUES, E. Condicionantes Locais da Descentralização das Políticas de Saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, M. T. da S.; MARQUES, E. (org.). Políticas Públicas no Brasil. V.1. Rio de Janeiro: Fiocruz. p. 173-204, 2007.

ARRETCHE, M. T. da S. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 39-57, 2013.

ARRETCHE, M. T. da S. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. In: E, Diniz. (org.). Globalização,

Estado e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 263-300, 2007.

BENTO, L. V. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). Reforma do Estado e

Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO, Laura. Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.

CÔRTEZ, S. V. Participação e saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

DAHL, R. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, estado e governabilidade reexaminadas. In: DINIZ, E. (Org.). Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 19-61, 2007.

DOWBOR, Ladislau. O que é poder local? Imperatriz: Ética, 2016.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (org.). Gestão Social e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

GANGA, G. M. D. Trabalho de Conclusão de Curso de (TCC) na Engenharia

de Produção: um guia prático de conteúdo e forma. São Paulo: Atlas, 2012.

HOLANDA, S. B. de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LOUREIRO, M. R., & ABRUCIO, F. L. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 32, n. 4,(129), pp. 615-633, 2012

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em: https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/September/23/Boletim-epidemiologico-COVID-32-final-23.09_18h30.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

NOBRE, M. Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. São Paulo: Todavia, 2020.

O'DONNELL, G. A. Democracia delegativa? Novos estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

PAES DE PAULA, A. P. P. de. Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, M. L. Transição de governo municipal: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão. Dissertação de mestrado. Disponível em <http://portais.univasf.edu.br/profiap/mirian-pereira.pdf>, 2018.

PEREIRA, M. L. et al. Transição de Governo no Brasil: um levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder (1988-2017). Interface, v. 15, p. 8-31, 2018.

PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. *Revista do Serviço Público*, v. 69, p. 181-208, 2018.

REZENDE, F. C. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: Rezende, F. (org.) *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. *Sociologia*, n. 21, p. 344-365, jun., 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 43, p. 347-369, 2009.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Confira as datas do novo calendário eleitoral. Disponível em: http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-calendario-eleitoral-2020-plenario/rybena_pdf?file=http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-calendario-eleitoral-2020-plenario/at_download/file. Acesso em 20 set. 2020.

VERGARA, S. C. *Projetos e Relatório de Pesquisa em Administração*. 16ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.