



Boas práticas na transição de governos municipais

Marcelo Marchesini da Costa

Professor Assistente em Gestão Pública, Insper

Sandro Cabral

Professor Titular em Estratégia e Gestão Pública, Insper

Diferentemente do que sugere o senso comum, o início do mandato de prefeitas e prefeitos eleitos não se inicia na posse, mas no dia seguinte à data de proclamação do resultado. Em meio à euforia pela vitória, os novos ocupantes precisam tomar pé da real situação do município como forma de aproveitar o apoio e a legitimidade das urnas para colocar em prática as medidas necessárias ao cumprimento do que foi prometido. É nessa fase que aspectos detalhados das finanças, do comprometimento com fornecedores, do real estágio de obras, da situação de contratos e de uma série de outros problemas detectáveis somente por quem tem acesso às informações reais das mais diversas áreas da prefeitura podem vir à baila. Uma transição bem-feita, nesse sentido, pode antecipar problemas, reforçar convicções e ensejar mudanças de rota visando assegurar um mandato com menores turbulências. Em 2020, há dois desafios adicionais: o prazo ainda menor para a transição, devido à pandemia de Covid-19, e a permanência de um patamar elevado de casos e mortes devido a essa doença, dificultando contatos presenciais.

Assim, no intuito de auxiliar prefeitas e prefeitos recém-eleitos este documento sintetiza recomendações para uma boa transição de governos municipais. Os dados aqui apresentados foram coletados em três debates organizados pelos autores, professores do Insper, em parceria com o site Jota ¹em outubro de 2020. Foram ouvidos ex-prefeitos, ex-prefeitas, ex-secretários e ex-secretárias de municípios como São Paulo, Pelotas, Vitória, Olinda, Recife e Mesquita².

Superando o histórico negativo

Transições de governos municipais são ainda um desafio no Brasil. Em pleno século 21, ainda há relatos de práticas de sabotagem por parte de

¹ Debates completos disponíveis na página do Jota no YouTube: <https://www.youtube.com/channel/UC8Mn10hXJR06Azj1mi-Y5Wg>. Acesso em 20 de outubro de 2020.

² Agradecemos a Fernando Haddad, Paula Mascarenhas, Luciana Santos, Paulo Hartung, Leda Paulani, Murilo Cavalcanti e Eduardo Padua pela participação nos debates.

administrações que perderam as eleições e querem dificultar o trabalho das novas gestões. Atrasos nos salários de funcionários e fornecedores, suspensão de contratos de serviços essenciais como limpeza pública, junto com a omissão de informações sobre dívidas e processos judiciais com grande impacto potencial para o governo municipal, são alguns “esqueletos no armário” encontrados por quem assume o poder, sobretudo em pequenas cidades, menos sujeitas a controles sociais e políticos. Administrações novas, por sua vez, muitas vezes se apoiam nesse histórico negativo de transições governamentais para levantar suspeitas e denúncias, por vezes infundadas, sobre a antiga administração.

O básico

- **Administração que termina:** não sabotar; pagar as contas no prazo; evitar “armadilhas” para a nova gestão
- **Administração que inicia:** buscar informações junto à administração que termina e junto a órgãos de controle e fiscalização (Tribunais de Contas, Ministério Público e Câmara dos Vereadores) para estabelecer claramente a situação em que se assume a prefeitura.

Na recente e frágil democracia brasileira, exemplos são importantes. Nesse sentido, a transição do governo federal na gestão Fernando Henrique Cardoso para o presidente eleito, Lula, em 2002, configura um marco que inspirou boas práticas subsequentes. Aqui observaram-se elementos importantes para as boas práticas, tanto da gestão que termina como daquela que se inicia, definindo-se padrões republicanos minimamente aceitáveis em ambientes democráticos.

Um elemento comum nas boas práticas de gestões que se encerram e que se iniciam é a disposição de dialogar em bases transparentes sobre todas as questões e tanto quanto for preciso. Durante a transição, governantes eleitos podem colher mais informações e decidir pela continuidade de certas políticas públicas, construir a janela de oportunidade para uma melhoria das políticas existentes ou, ainda, chegar à conclusão de que mudanças radicais precisam ser

feitas e políticas precisam ser desenhadas do zero. Nesse sentido, a disposição ao diálogo franco e direto é condição necessária e fundamental, devendo ser encarada como a maior prioridade para quem sai e para quem entra no governo, para que se tenha transições republicanas e criadoras de valor.

Tendo o diálogo aberto entre incumbentes e entrantes como base, uma série de boas práticas, elencadas abaixo, podem facilitar processos de transição mais suaves a nível municipal.

Boas práticas para governantes em fim de mandato

Boas práticas para a gestão que termina incluem a alocação de uma estrutura mínima para a equipe de transição, incluindo escritórios, equipamentos, acesso aos sistemas de informação e demais facilidades para o levantamento das informações e reuniões com membros da equipe atual designados para o processo de transição. Se possível, alocar essa equipe de transição em local de fácil acesso para reuniões com outros servidores e agentes políticos, preferencialmente próximo à prefeita (ou prefeito) atual como forma de sinalizar para os demais membros da administração municipal a prioridade e o compromisso no atendimento às demandas dos novos integrantes da nova administração.

Nessa seara, servidores estáveis das prefeituras e com memória de outras administrações são fundamentais para facilitar a transição. Aqui, notadamente, há uma vantagem para municípios maiores e com um corpo de funcionários mais estruturado. Municípios menores e com menos capacidade de atrair profissionais qualificados para seu corpo de servidores concursados costumam confiar tarefas da administração a pessoas com cargo comissionado, as quais nem sempre possuem competência técnica ou conhecimento aprofundado sobre a realidade local, tornando a transição nessas localidades mais difícil.

Em meio a um ambiente colaborativo é fundamental que se encontre algum espaço para que a equipe de transição compreenda, opine e participe das discussões na aprovação do orçamento do ano subsequente, primeiro ano da

nova gestão. Naturalmente, isso dependerá das habilidades políticas do governante eleito, razão pela qual a forma como a campanha eleitoral é conduzida importa. Campanhas tensas e com acusações infundadas costumam dinamitar pontes com a Câmara de Vereadores e comprometem as chances de interferência no orçamento, sobretudo quando a transição se dá entre grupos rivais.

Boas práticas para governantes em fim de mandato

- **Estrutura:** disponibilizar salas e equipamentos básicos para a equipe de transição.
- **Pessoas:** agentes políticos (o secretariado) e servidores de carreira devem ser indicados para transmitir informações sobre a gestão atual.
- **Processos:** disponibilizar acesso e treinamento sobre o uso de sistemas da prefeitura; envolver equipe de transição na discussão sobre orçamento; organizar seminário público para situar os desafios da prefeitura.

Boas práticas para recém-eleitos

Para o governo que assume, como não há muito a fazer em relação à estrutura disponibilizada pelos governantes atuais, a chave para uma boa transição reside no binômio pessoas e processos.

Com relação a pessoas, a nova gestão deve priorizar a alocação na equipe de transição de profissionais que tenham construído o plano de governo e que ocuparão secretarias meio, como planejamento, finanças e gestão, com visão geral das atividades da prefeitura. Nesse sentido, os ocupantes dessas pastas podem inclusive facilitar a transição das pastas setoriais como saúde, educação e transportes, por exemplo. Outro elemento importante relativo a pessoas é a busca pelo aproveitamento de profissionais de carreira em postos de confiança na nova gestão de maneira a facilitar a compreensão de aspectos técnicos e o

acesso à memória das ações do poder público municipal. Indicações políticas para ocupar cargos comissionados, embora importantes para a governabilidade, devem observar a efetiva capacidade dos indicados para implementar as ações propostas no plano de governo. O papel de prefeitas e prefeitos eleitos aqui é fundamental para, por meio de muito diálogo, assegurar as melhores pessoas em sua equipe de transição e em seu governo.

Há também processos que merecem grande atenção da nova gestão. Em primeiro lugar, é desejável agilidade na definição do secretariado. Há uma verdadeira corrida contra o relógio entre a eleição e a posse e quanto antes o novo secretariado puder reunir informações para a nova gestão, melhor – as informações necessárias para compreender quais políticas merecem continuar, quais ações precisam de ajustes e quais novas estratégias precisam ser elaboradas. Para a viabilização das novas ações, duas frentes de articulação são fundamentais: além da tradicional articulação política junto à Câmara dos Vereadores, que precisa iniciar quanto antes, é cada vez mais importante buscar um diálogo construtivo com órgãos de controle, como o Ministério Público e Tribunais de Contas.

Por fim, a realização de um evento técnico e aberto ao público, organizado sob a forma de um seminário sobre a situação da prefeitura pode facilitar a compreensão dos desafios da prefeitura, e mesmo a continuidade de bons projetos. Além de dar maior transparência à população, a organização de um evento nesses moldes é um bom exercício para que a equipe de transição sistematize as informações e priorize as ações.

Boas práticas para os governos que se iniciam

- **Pessoas:** priorizar a alocação de futuros(as) secretários(as) de áreas meio na equipe de transição; priorizar o aproveitamento de bons/boas servidores(as) em cargos de confiança na nova gestão.
- **Processos:** evitar demora na definição de secretariado; buscar compreender os projetos que merecem continuidade; estabelecer um contato com órgãos de controle; definir políticas prioritárias para articular a base de sustentação política do governo.

Reconhecer diferenças políticas e criar caminhos para o diálogo

As boas práticas listadas acima podem ser consideravelmente dificultadas por um ambiente político de grande hostilidade. A disputa política é natural da democracia, mas há avanços possíveis, por exemplo, evitando-se fake news e ataques pessoais. Independentemente das melhorias políticas desejáveis, assim que a vencedora ou vencedor das eleições for definido, é preciso que ambos – gestão atual e nova gestão – retomem o diálogo respeitoso para o bem da gestão pública.