

Transição de governo na administração pública municipal: Descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012

Mayoral transition in the municipal government: Description and analysis of the results of an applied research in municipalities of the state of São Paulo in the 2012 elections

Maria do Carmo M. Toledo Cruz¹
Fernando de Souza Coelho²
Silvia Maura Trazzi Seixas³
Celso Torquato Junqueira Franco⁴

¹Doutora em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. E-mail: carminhameirelles@gmail.com. Foi técnica do Cepam. Atualmente, é consultora de gestão pública municipal e professora da pós-graduação Legislativo e Democracia da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

² Doutor em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. E-mail: fernandocoelho@usp.br. Professor do curso de graduação e do curso de mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

³ Socióloga, pós-graduada pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo. E-mail: silviamaura@uol.com.br. Foi técnica do Cepam. Atualmente, é consultora de gestão e políticas públicas municipais.

⁴ Engenheiro Civil pela Universidade Mackenzie. E-mail: celsotif@hotmail.com. Foi prefeito do Município de Sud Menucci (2005-2012) e presidente da Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do Estado de São Paulo – Amensp – (2005-2012).

Os autores agradecem: o apoio da direção do Cepam e da equipe técnica dessa Fundação no Projeto de Transição de Governo nos Municípios Paulistas; o compromisso assumido pelos prefeitos e equipes de transição da Associação dos Municípios do Extremo Noroeste de São Paulo (Amensp); o empenho dos políticos e burocratas que acreditam ser possível fazer uma transição de governo mais democrática; e o suporte dos alunos da graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP em algumas etapas da pesquisa.

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

Resumo: A transição de governo é um objeto de estudo inexplorado pela administração pública no Brasil, notadamente no nível subnacional. Este artigo, baseado em uma pesquisa-ação realizada pelo Cepam no triênio 2011-2013, discute a transição de governo no Poder Executivo local, descrevendo e analisando os resultados de um levantamento em municípios paulistas nas eleições de 2012 e de um projeto-piloto de institucionalização da transição de governo nas 16 prefeituras da Amensp. O artigo demonstra que o processo de transição de governo na administração pública municipal brasileira é incipiente e aponta algumas alternativas/sugestões para alterar essa realidade.

Palavras-chave: Gestão municipal; Alternância de poder; Transição de governo.

Abstract: The transition of government is a research object unexplored by studies of public administration in Brazil, especially at the subnational level. This article is based on an action research conducted by Cepam between the years 2011 and 2013 and discusses the mayor transition in the local government, with a description and analysis of the results of a survey in São Paulo municipalities in the 2012 elections and of a pilot project of institutionalization of mayor transition law in the 16 cities of the Amensp. The article shows that the mayor transition in the Brazilian municipal governments is an incipient process and points out some alternatives and suggestions to change this reality.

Keywords: Local government; Power alternation; Mayoral transition.

1. Introdução

A temática da transição é comumente tratada pela Ciência Política brasileira a partir das alternâncias de regime político no país, com destaque para a análise da experiência de transição da ditadura militar para o processo de redemocratização entre o final dos anos 1970 e a instauração da Nova República em meados da década de oitenta. Neste sentido, a transição, de conotação política, se posta como uma etapa não permanente entre duas ordens – ou seja, o processo de mudança do autoritarismo para a democracia.

Não obstante, a transição, na acepção de governo, é um objeto de estudo inexplorado pela área de administração/gestão/políticas pública(s) no Brasil –

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

o chamado Campo de Públicas. Isto é, ainda não se investiga meticulosamente o processo de alternância de poder na democracia brasileira, sobretudo no nível subnacional que tem eleições diretas desde 1982. Em outras palavras, o fenômeno da presença, insuficiência ou ausência de interação entre a gestão que termina um mandato e o novo governo eleito, no período entre o pós-eleição e a posse, não constitui uma agenda de pesquisa estruturada/consolidada.

A transição de governo entrou na pauta dos meios de comunicação nacionais e, por conseguinte, no radar de alguns acadêmicos, com a mudança de governo FHC-LULA, seja pelo simbolismo da alternância de poder entre PSDB e PT no pós-eleição presidencial de 2002, seja pela institucionalização *de jure et de facto* de um modelo de governo de transição (Lei. nº. 10.609/2002), pioneiro na América Latina, reconhecido por organismos internacionais e considerado pela equipe de trabalho (governantes e eleitos) como uma passagem de poder democrática. Uma descrição minudenciada do histórico, atores e processos desse modelo do governo federal está na publicação *Transição e Democracia* (2002), editada pela Casa Civil da Presidência da República sob a coordenação de Ana Lúcia Lobato e Wilson Calvo. E uma análise independente sobre a constituição, funcionamento e resultados do governo de transição FHC-LULA encontra-se no relatório de pesquisa de Costa e Andrade (2003).

O marco de um governo de transição exitoso no executivo federal brasileiro nas eleições de 2002, em certa medida, pode ser comparado com as boas práticas da *presidential transition* norte-americana, bastante referenciada pela literatura internacional – como nas obras de Thompson (1993) e de Burke (2000). O livro organizado por Thompson fornece uma síntese de estudos do *Miller Center of Public Affairs* sobre transições presidenciais nos Estados Unidos até os anos oitenta e avalia, de forma mais detida, a mudança de governo de Ronald Reagan para George Bush em 1989. O manuscrito de Burke, por sua vez, fornece uma exposição abrangente das quatro transições presidenciais dos EUA entre Jimmy Carter e Bill Clinton, explorando a relação entre o processo de

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

preparação dos eleitos para assumir o cargo com o desempenho da nova administração.

Já no âmbito subnacional da federação brasileira, a transição de governo nos estados e municípios não foi tão difundida nas eleições ocorridas no pós-2000 – em 2004 e 2008 –, mesmo com o exemplo da União em 2002. Nesses níveis de governo, principalmente na esfera municipal, a cultura da descontinuidade administrativa é o mote examinado pela bibliografia doméstica, como se constata nos trabalhos de Spink (1987), Spink, Clemente e Keppke (2001) e Nogueira (2006).

Os problemas ocasionados pela inexistência de transição de governo nos municípios brasileiros passaram a chamar a atenção de órgãos de controle interno e externo e de fiscalização somente no final da última década. A CGU, alguns Tribunais de Contas Estaduais/Municipais e alguns Ministérios Públicos Estaduais começaram a produzir cartilhas de apoio à transição municipal e orientações para o encerramento de mandato dos(as) prefeitos(as), com ênfase na prestação de contas, a partir das eleições de 2008 – ver Brasil (2008). Na ocasião, apareceram, na mesma linha, alguns livros/manuais como o de Souza (2008), com a proposição de roteiros de trabalho e orientações práticas para prefeitos e comissões de transição municipal⁵.

No bojo desse movimento inicial em prol da transição de governo nos municípios a partir das eleições de 2008, surge uma iniciativa no Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Pública (Cepam), órgão do governo do estado de São Paulo⁶ voltado para assessoria às gestões públicas municipais, de

⁵ Um livro publicado anteriormente e bastante divulgado por entidades ligadas à gestão pública municipal (associações de municípios e frente de prefeitos) é o de Pereira (2004), intitulado *Governar o município: antes e depois da posse*.

⁶ O Cepam – Fundação Prefeito Faria Lima –, criado em 1967 e instalado em 1968, foi um centro de estudos e pesquisas de administração municipal que integrou o sistema de planejamento e gestão pública do governo do Estado de São Paulo por 47 anos. Neste período, apoiou os municípios paulistas na gestão e políticas públicas locais com pesquisas aplicadas, pareceres técnicos, assessorias e treinamento/desenvolvimento de agentes políticos e funcionários públicos. Foi extinto em 2015, sob a alegação de redução de custos do governo estadual.

apoio à alternância de poder nas prefeituras paulistas. O trabalho de apoio iniciado em 2008 se converteu em um projeto estruturante de investigação e indução da transição de governo municipal nas eleições de 2012.

Os resultados desse esforço do Cepam geraram diversas produções técnicas como cartilhas, manuais e relatórios (CEPAM, 2008, 2011, 2012a, 2012b, 2012c) e foram apresentados em alguns eventos como o VI Congresso CONSAD de Gestão Pública⁷ e em seminários acadêmicos na EAESP-FGV e na EACH-USP, mas não foram publicados em periódico. Como o tema da transição de governo municipal – extensível ao nível estadual – é relativamente novo no contexto brasileiro⁸, com diminuta literatura acadêmica, e vem despertando cada vez mais o interesse de estudantes de pós-graduação⁹ e de gestores públicos, torna-se oportuno a produção deste artigo científico.

2. A Origem da Pesquisa: transição de governo nos municípios paulistas

O Cepam era acionado pelos municípios paulistas no início de mandatos de novos(as) prefeitos(as), constantemente, para resolver ou, pelo menos, minimizar problemas deixados pelos antecessores, tais como: contratos de prestação de serviços vencidos ou em vencimento, desaparecimento de documentos, deletamento de sistemas de informação e arquivos de trabalho, venda de máquinas no último semestre de governo e desorganização/falta de

⁷ Edição de 2013; o painel Transição de Governo: debatendo as possibilidades e os limites a partir de reflexões teóricas e experiências práticas foi estruturado com quatro trabalhos/apresentações de autoria dos autores deste artigo.

⁸ Na literatura internacional a transição de governo no nível subnacional é, similarmente, pouco consolidada. O artigo de Spicer e Graham (2016) afirma que, no caso canadense, “ at the municipal level, the use of transition teams is relatively new” (p. 1). O relatório de Riddell e Haddon (2009) apresenta – brevemente – alguns casos de transição de prefeitos em cidades de países anglo-saxônicos e mostra que o processo é bem menos estruturado do que nos governos centrais.

⁹ Por exemplo, as dissertações em desenvolvimento dos mestrados em Administração Pública Guilherme José Rodrigues Rezende e Mírian Lucia Pereira, respectivamente, na EAESP-FGV e na UNIVASF. Ele investiga o modelo de governo de transição no município de São Carlos/SP e ela pesquisa o processo de transição de governo na prefeitura de Caruaru/PE.

dados sobre as finanças, quadro de pessoal e convênios das prefeituras, bem como sobre o *status* das políticas públicas municipais.

Nas eleições municipais de 2008, considerando a ausência ou insuficiência de transição de governo observada – sistematicamente – desde os pleitos dos anos noventa, o Cepam propôs, então, alguns modelos de lei para institucionalizar tal processo nos municípios paulistas (CEPAM, 2008). Todavia, a equipe técnica da organização notou que a iniciativa constituía um avanço tão somente normativo na gestão pública municipal, mas era insuficiente para garantir, de fato, um processo de transição democrático, ou seja, uma alternância de poder responsiva, dialógica e transparente.

Assim, com a intenção de contribuir para o aprimoramento dos processos de transição de governo, o Cepam elaborou o *Projeto Transição de Governo nos Municípios Paulistas* (PTGM-SP) no triênio 2011-2013. O PTGM-SP objetivava ao fim e ao cabo gerar uma tecnologia de gestão pública¹⁰ para que o candidato eleito em outubro – a partir das eleições de 2012 –, mas ainda não empossado no cargo, pudesse receber do prefeito que terminava o mandato as informações necessárias para iniciar sem contratempos e imprevistos a consecução do seu programa de governo a partir de 1º de janeiro (CEPAM, 2011).

A essência do PTGM-SP era permitir o compartilhamento de dados e a troca de informações entre as gestões atual e futura dos municípios, considerando o período – entre três e dois meses – compreendido entre a divulgação do resultado eleitoral e a posse do mandatário político eleito; a ideia era estimular a mudança da cultura de intransição pela alternância de poder

¹⁰ Uma tecnologia de gestão pública é um método, técnica ou ferramenta criada para solucionar algum problema macrogovernamental ou organizacional no setor público. Considerando a heterogeneidade da administração pública municipal e a prevalência de municípios de pequeno porte no país, deve ser, preferencialmente, um processo simples, de baixo custo e fácil aplicabilidade (e replicabilidade) e que pode gerar resultados (impactos/efeitos) políticos, sociais, administrativos e/ou econômicos positivos.

local sem discontinuidades administrativas, isto é, sem afetar a prestação dos serviços públicos de competência do município à população.

A pesquisa envolveu 10 etapas realizadas entre os anos de 2011 e 2013 (ou seja, durante o ano pré-eleitoral de 2011, o ano eleitoral de 2012 e o ano pós-eleitoral nos municípios), quais sejam:

- Etapa 1 – revisão sistemática da literatura acadêmica sobre o tema no primeiro semestre de 2011, incluindo, outrossim, o levantamento de textos (documentos, relatórios etc.) não científicos que abordavam o tema;
- Etapa 2 – investigação exploratória realizada no segundo semestre de 2011 sobre o estágio de institucionalização da transição de governo nos municípios paulistas nas eleições de 2008 (com um seminário para divulgar os resultados);
- Etapa 3 – Sensibilização e mobilização dos prefeitos e vereadores do estado de São Paulo em exercício do mandato 2009-2012, no segundo semestre de 2011 e primeiro semestre de 2012;
- Etapa 4 – elaboração de modelo de projeto de lei de institucionalização da transição de governo municipal (TGM) em 2012, bem como *design* de instrumental (planilhas) para a organização dos dados da gestão pública municipal e apoio ao processo de TGM. Modelo de projeto de lei e de planilhas com flexibilidade para serem adequados à realidade de cada município;
- Etapa 5 – aplicação dos instrumentos na região da Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do Estado de São Paulo (Amensp)¹¹ para um projeto-piloto com os gestores públicos em exercício em 2012, a partir da realização de oficinas e acompanhamento *in loco*;

¹¹ A Amesp é composta por 16 municípios, a saber: Andradina, Bento de Abreu, Castilho, Guaraçá, Guararapes, Ilha Solteira, Itapura, Lavínia, Mirandópolis, Murutinga do Sul, Nova Independência, Pereira Barreto, Rubiácea, Sud Mennucci, Suzanópolis e Valparaíso.

- Etapa 6 – elaboração de modelo de relatório para organizar as informações obtidas no preenchimento das planilhas em 2012, acompanhada de orientação às comissões de trabalho de TGM, por telefonemas, *e-mails* e videoconferências;
- Etapa 7 – Estruturação de *grupo de trabalho* na Célula de Inovação do Município (Rede CIM) em 2012 – uma rede social de gestores públicos municipais utilizada para a socialização desse processo de TGM idealizado pelo Cepam;
- Etapa 8 – elaboração de publicações, em 2012, como notas técnicas, cartilhas e documentos-orientadores para difundir as ideias e os instrumentos do processo de TGM;
- Etapa 9 – avaliação dos resultados do PTGM-SP sobre a institucionalização do processo, no pós-eleição (2013), com troca de informações com todos os municípios que participaram do projeto; e
- Etapa 10 – finalmente, entrevistas com os prefeitos da Amensp, dos mandatos 2009-2012 e 2013-2016, para coletar impressões e opiniões sobre os resultados do projeto-piloto, em 2013.

Considerando todas essas etapas do PTGM-SP, que *per se* é uma *pesquisa-ação*¹² que integrou técnicos do Cepam, gestores públicos (políticos e burocratas) de municípios paulistas e acadêmicos da EACH-USP, descrevemos e analisamos, a seguir, o diagnóstico sobre a TGM nas eleições de 2008, o instrumental (projeto de lei e planilhas) elaborado/aplicado na TGM nas eleições de 2012 e os resultados do processo de TGM em 2013 – primeiro ano de governo pós-eleições.

¹² Na acepção *lato sensu* de uma forma de investigação-ação, e no caso deste projeto de pesquisa como uma tentativa continuada, sistemática e empiricamente fundamentada de aprimorar a prática da transição de governo nos municípios paulistas. Para um compêndio sobre a pesquisa-ação como tipo de pesquisa social, ver Tripp (2005).

3. O Diagnóstico sobre a Transição de Governo nas Eleições Municipais de 2008

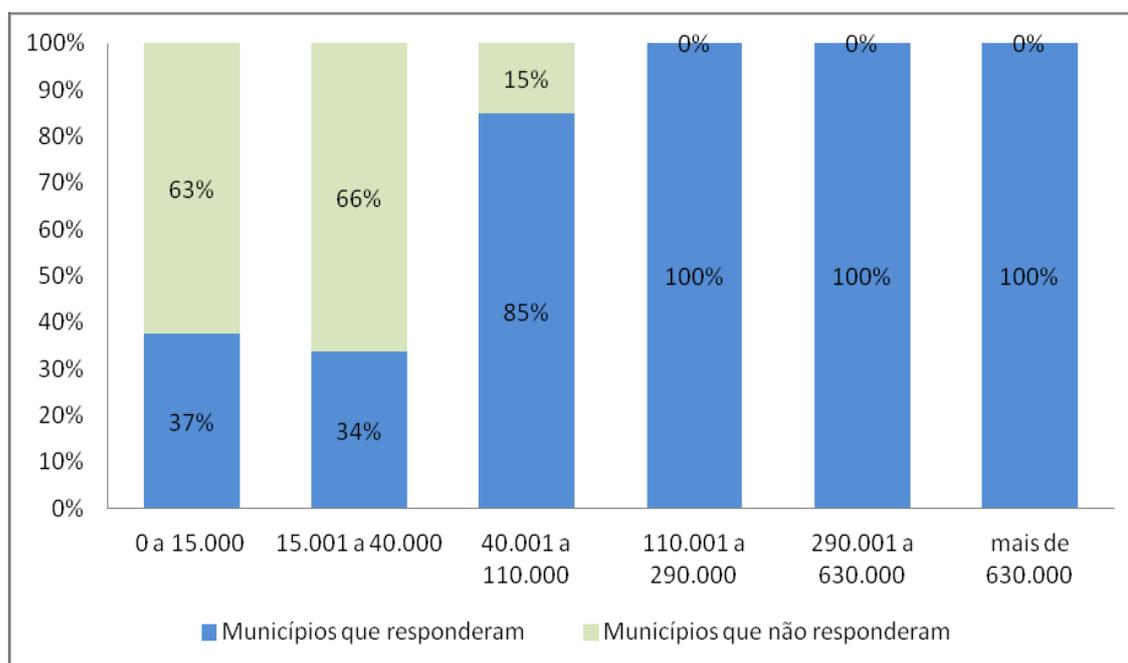
Em 2011 o Cepam realizou um estudo exploratório para diagnosticar como ocorrera a transição de governo nos municípios paulistas nas eleições de 2008. Esta investigação preliminar tinha o propósito de subsidiar a ação futura da equipe técnica do Cepam na promoção de processos de transição de governo mais efetivos (Cruz, 2013; Cruz, Mourão e Seixas, 2013), lançando as bases para a estruturação do *Projeto de Transição de Governo nos Municípios Paulista* para as eleições de 2012.

O diagnóstico, estruturado a partir de uma *survey*, baseou-se em questionário enviado por correspondência eletrônica (e-mail) aos 645 municípios paulistas. O questionário abordou a existência ou não de instrumento jurídico-legal de transição de governo e da norma adotada pelos municípios: lei, decreto, Lei Orgânica Municipal (LOM) e portaria. As informações coletadas pelos questionários foram complementadas por meio de consulta telefônica; ainda, foram realizadas análises dos instrumentos (lei, decreto, LOM e portaria) com relação: (a) à data de promulgação; (b) à existência de comissão de transição de governo no município (CTGm); e (c) ao papel e atribuições, composição e coordenação da CTGm. Para aprofundar tal análise, foram realizadas, ainda, entrevistas presenciais com alguns prefeitos, burocratas e vereadores de municípios paulistas.

O processo de transição de governo municipal foi considerado institucionalizado quando registrada a existência de um instrumento (lei, decreto, LOM ou portaria) que o disciplinasse. A *survey* foi respondida por 319 municípios paulistas (49% do total) de diversas faixas populacionais e regiões administrativas do estado de São Paulo e evidenciou que a institucionalização jurídico-legal do processo transição de governo nos municípios paulistas, tendo como referência as eleições de 2008, era incipiente.

Sobre a taxa de resposta da pesquisa, todos os municípios paulistas com população acima de 110 mil habitantes responderam o questionário (gráfico 1). A participação das localidades de pequeno porte, com até 40 mil habitantes, foi menor.

Gráfico 1: Municípios que Responderam o Questionário, por faixa populacional (em %)



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do Diagnóstico Cepam 2011

A maioria dos municípios (82%) que responderam ao questionário não possuía instrumento que especificasse as regras e os procedimentos da transição de governo. Por outro lado, observou-se que 59 (18%) localidades possuíam algum arranjo jurídico para regulamentá-la. Identificou-se que havia instrumento de transição de governo em municípios de todas as faixas populacionais (tabela 1). O maior percentual de municípios com algum tipo de instrumento situava-se nas faixas de pequeno e de médio porte; algo natural, uma vez que 76% dos municípios paulistas pertencem a essa faixa populacional. Entretanto, como demonstra o gráfico 1, salienta-se que 63% dos municípios

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

com população até 15 mil habitantes e 64% dos municípios de 15.001 a 40 mil habitantes não responderam a *survey* e, portanto, o diagnóstico trabalhou com um percentual menor de municípios de pequeno e médio porte. Ademais, não foi possível inferir se as prefeituras que não responderam o questionário não dispunham de instrumento de transição de governo.

Tabela 1: Instrumentos de Transição de Governo nos Municípios Paulistas, por faixa populacional (em %), nas eleições de 2008

| Faixa populacional | Municípios do estado de São Paulo | | Municípios que responderam a <i>survey</i> | | Municípios que possuem instrumento | |
|--------------------|-----------------------------------|-------------|--|------------------|------------------------------------|------------------|
| | Quantidade | % | Quantidade | % ^(a) | Quantidade | % ^(b) |
| Até 15.000 | 350 | 54% | 131 | 37% | 13 | 10% |
| 15.001 a 40.000 | 140 | 22% | 47 | 34% | 15 | 32% |
| 40.001 a 110.000 | 92 | 14% | 78 | 85% | 13 | 17% |
| 110.001 a 290.000 | 41 | 6% | 41 | 100% | 12 | 29% |
| 290.001 a 630.000 | 16 | 3% | 16 | 100% | 4 | 25% |
| Mais de 630.000 | 6 | 1% | 6 | 100% | 2 | 33% |
| TOTAL | 645 | 100% | 319 | 49% | 59 | 18% |

^(a) Quantidade de municípios que responderam a *survey*/Quantidade em cada faixa populacional

^(b) Quantidade de municípios que possuem instrumento/Quantidade que respondeu a *survey* em cada faixa

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do Diagnóstico Cepam 2011

Dos municípios que possuíam algum instrumento de transição de governo nas eleições de 2008, a LOM era o mais frequente (58%), seguido da lei específica (27%). Decretos e portarias somaram 15% (tabela 2). Exceções são os municípios com população de 40.001 a 110 mil e os acima de 630 mil habitantes, nos quais prevalece lei específica. Na maioria dos municípios que possuem LOM, o processo de transição de governo restringe-se à entrega de relatório da gestão para a equipe do candidato eleito, com informações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Uma TGM formal e não relacional.

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

Concernente à data em que o instrumento foi estabelecido nos municípios paulistas, observa-se que a maioria das LOMs foi promulgada na década de 1990. Nas entrevistas que complementaram à *survey* ficou patente que algumas Câmaras Municipais realizaram emendas à LOM após a promulgação, considerando episódios de alternância de poder local que foram marcados por crises políticas, tensões administrativas e/ou prejuízos sociais para os municípios. Já a edição de leis específicas e decretos concentrara-se entre os anos de 2004 e 2008; período das primeiras eleições municipais no país que difundiu no nível subnacional, de maneira isomórfica, a propalada experiência federal de transição de governo democrática FHC-Lula, em 2002.

Tabela 2: Tipo de instrumento que institucionaliza a Transição de Governo nos Municípios Paulistas, por faixa populacional, nas eleições de 2008

| Faixa populacional | Tipo de Instrumento | | | | | | | | Total |
|--------------------|---------------------|------------|----------|------------|--------------|------------|----------|-----------|-----------|
| | Lei | | Decreto | | Lei Orgânica | | Portaria | | |
| | Qtd. | % | Qtd. | % | Qtd. | % | Qtd. | % | |
| Até 15.000 | 1 | 8% | 0 | 0% | 12 | 92% | 0 | 0% | 13 |
| 15.001 a 40.000 | 3 | 20% | 3 | 20% | 7 | 47% | 2 | 13% | 15 |
| 40.001 a 110.000 | 7 | 54% | 1 | 8% | 5 | 38% | 0 | 0% | 13 |
| 110.001 a 290.000 | 2 | 17% | 3 | 25% | 7 | 58% | 0 | 0% | 12 |
| 290.001 a 630.000 | 1 | 25% | 0 | 0% | 3 | 75% | 0 | 0% | 4 |
| Mais de 630.000 | 2 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 2 |
| TOTAL | 16 | 27% | 7 | 12% | 34 | 58% | 2 | 3% | 59 |

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do Diagnóstico Cepam 2011

Na composição das equipes de transição de governo, o diagnóstico identificou a preponderância de *staffs* mistos, isto é, formados por representantes do candidato eleito e do prefeito em exercício. Os membros eram, principalmente, colaboradores de campanha e funcionários ligados às áreas-meio financeiro-contábil e/ou de chefia de gabinete. A presença de técnicos das áreas-fim (setores de educação, saúde, assistência social, obras, etc.) era exceção; em um caso constatou-se a presença do setor de educação,

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

função responsável por, no mínimo, 25% do orçamento municipal. Observou-se ainda que alguns instrumentos não tratam da composição da equipe de transição, bem como em alguns o *staff* é unilateral, composto por representantes do candidato eleito e sem a participação da gestão.

A maioria dos instrumentos analisados não estabelecia a obrigatoriedade da gestão em final de mandato de fornecer infraestrutura (local e apoio técnico) à equipe de transição do candidato eleito. Identificou-se alguns municípios que disponibilizavam dotação orçamentária para o processo de transição de governo. Além disso, uma característica *sui generis* é que a maioria dos instrumentos de transição de governo não estabelecia prazo de fornecimento das informações, mesmo sabendo-se que o período de TGM é relativamente curto para que os gestores públicos se apropriem de todas as informações para uma adequada tomada de decisão no início do mandato.

Enfim, esse diagnóstico inicial/prévio sobre a institucionalização da transição de governo municipal em 2008 foi a *pedra fundamental* para a elaboração do PTGM-SP desenvolvido para as eleições de 2012 e ancorado em um instrumental: a elaboração/aplicação de modelo de projeto de lei e de planilhas setoriais, os quais serão descritos e analisados na próxima seção.

4. O Instrumental do PTGM-SP para as eleições de 2012: projeto de lei e planilhas

O desígnio do PTGM-SP de aprimorar a transição de governo como um instituto jurídico e um processo tecnopolítico está baseado, respectivamente, na minuta de projeto de lei para institucionalizar a TGM e em planilhas setoriais que propiciam a sistematização dos dados e informações da gestão pública municipal.

Ressalta-se que a minuta de projeto de lei elaborado pelo Cepam é de iniciativa privativa do prefeito, e prevê como a Administração Pública Municipal equacionará a transição de um governo, delimitando o número de servidores

que vão participar do processo de transição; qual a estrutura administrativa que dará o suporte às atividades da equipe de trabalho; quais os prazos a serem observados; e o local e o agendamento das reuniões, devendo o Poder Público garantir todos os recursos humanos e materiais para que se cumpra adequadamente a TGM. (CEPAM, 2012; Seixas, 2013).

Trata-se, porém, de um texto de referência de estilo orientador, e não de um documento pronto e acabado de cunho impositivo. O modelo de projeto de lei sofreu alterações (adaptações elaboradas por burocratas municipais) e teve prefeitos que optaram, alternativamente, por elaborá-lo como decreto ou portaria. O Cepam defendia que os municípios optassem pela elaboração de lei específica para a TGM, mas considerou que experimentação do processo era o mais importante, independentemente do tipo de instrumento adotado (Seixas, 2013).

Em adição, as planilhas que permitiam aos municípios organizarem os principais dados/informações das áreas de governo foram estruturadas com o foco de interesse do prefeito eleito ou reeleito. Os dados estavam, correntemente, disponíveis na prefeitura e foram agregados para uma análise situacional das áreas funcionais e das políticas setoriais. As planilhas continham informações organizadas em 10 eixos: (1) Informações básicas; (2) Infraestrutura existente e sua localização; (3) Cobertura; (4) Programas e projetos existentes; (5) Gestão de pessoas; (6) Gestão financeira; (7) Convênios e outras parcerias; (8) Contratos; (9) Providências nos primeiros 90 dias da gestão do prefeito eleito; e (10) Outras informações adicionais e relevantes (CEPAM, 2012).

As informações básicas traçavam o panorama organizacional de cada área ou setor (estrutura, fundos, conselhos etc.). A infraestrutura existente mostrava os equipamentos públicos e serviços disponíveis, identificando a sua situação quanto à acessibilidade e o estado de conservação. Já as planilhas de cobertura identificavam a quantidade de atendimento por programa/projeto,

bem como os programas e projetos eram caracterizados por função, com seus valores (orçamento) e contrapartida municipal. Na gestão de pessoas buscou-se mapear a quantidade de funcionários (efetivos, em comissão e terceirizados) por área e setor. Na gestão financeira era detalhada a evolução das receitas e dos gastos públicos no decorrer dos quatro anos. Outro grupo de informações objeto de bastante atenção da equipe de transição refere-se aos convênios e parcerias (termo de parceria, contrato de gestão, subsídios, etc.) e os contratos administrativos; vale destacar que no período que precede a posse, baseadas nessas informações, medidas poderiam ser tomadas em relação aos contratos que findavam nas últimas semanas (ou nos últimos dias) do mandato e que, indubitavelmente, comprometeriam a continuidade da prestação de serviços.

Além do mais, para facilitar o trabalho da futura equipe que assumiria a prefeitura, também eram listadas as providências que deveriam ser tomadas nos primeiros 90 dias de gestão do prefeito recém-eleito e outras informações adicionais consideradas relevantes pela atual equipe.

Para aplicar/testar o instrumental desenvolvido pelo Cepam para a TGM foi realizado um projeto-piloto nos municípios da Amensp, a partir do primeiro semestre de 2012. Inicialmente, houve um processo de sensibilização dos prefeitos e estruturou-se o trabalho com: a realização de oficinas regionais que promoviam a cooperação entre os municípios, a revisão do material elaborado (planilhas) e a troca de informações sobre o processo de levantamento dos dados. Após as eleições, as oficinas focaram a integração das equipes de transição de governo considerando as dificuldades de relacionamento pelas adversidades políticas, bem como a elaboração do Relatório de Transição de Governo (Junqueira Franco, 2013).

O projeto-piloto na Amensp, com a contribuição de prefeitos e burocratas de alguns municípios dessa associação, foi fundamental para a adequação do modelo de projeto de lei e das planilhas setoriais, permitindo que o instrumental fosse ajustado e, então, disponibilizado pelo Cepam (e pela REDE

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

CIM) para replicação em consórcios municipais, associações intermunicipais, municípios e, mesmo, em alguns estados¹³.

A seguir, considerando a elaboração/aplicação do instrumental de transição de governo do Cepam, são descritos e analisados os resultados do processo de transição de governo nos municípios paulistas nas eleições de 2012, envolvendo as localidades que participaram de alguma atividade desenvolvida sobre TGM no Cepam.

5. Os desdobramentos do PTGM-SP/Cepam no processo de transição de governo

O Projeto de Transição de Governo nos Municípios Paulistas abrangeu 174 municípios, dos quais 164 no estado de São Paulo (25% dos municípios desta unidade da federação). Participaram, igualmente, representantes de alguns municípios dos estados do Amapá, Amazonas, Paraná e Rio de Janeiro (Tabela 3), o que permitiu o instrumental do Cepam ser disseminado em diversas regiões do país.

Tabela 3: Número de municípios participantes do PTGM-SP, por unidade da federação

| Estados | Número de Municípios Participantes do PTGM-SP |
|----------------|---|
| Amapá | 2 |
| Amazonas | 1 |
| Paraná | 3 |
| Rio de Janeiro | 4 |
| São Paulo | 164 |
| Total | 174 |

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados de Pesquisa Cepam 2013

¹³ Após a realização de palestra sobre o PTGM-SP no 94º Fórum CONSAD de Secretários Estaduais de Administração/Gestão, em Maceió, em abril de 2014, o governo de Alagoas institucionalizou a transição de governo no estado nas eleições de outubro. Os *slides* da palestra estão disponíveis pelo *link*: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Estrat%C3%A9gias-para-a-Transi%C3%A7%C3%A3o-de-Governo-experi%C3%A7%C3%A3o-de-consolida%C3%A7%C3%A3o-de-reformas-Fernando-Coelho.pdf>.

Neste universo, considerou-se todos os municípios cujos representantes participaram, no mínimo, de uma atividade desenvolvida pelo Cepam em torno do PTGM-SP no ano de 2012; foram ofertados seminários temáticos, oficinas de capacitação, reuniões dirigidas com municípios e diversas palestras, nas quais foram registradas a presença de prefeitos(as) e vice-prefeitos(as) em exercício (2009-2012), prefeitos(as) e vice-prefeitos(as) eleitos (as) (2013-2016), vereadores(as), secretários(as) municipais, servidores(as) públicos(as) e membros de organizações da sociedade civil. Não se contabilizou os municípios que consultaram o Cepam informalmente, seja em sua sede (presencial), seja por telefone, *e-mail* ou na Rede CIM.

Para identificar o alcance e os resultados do PTGM-SP, a equipe técnica do Cepam iniciou, no primeiro trimestre de 2013, um levantamento para verificar quais municípios paulistas implantaram o processo de transição de governo, seguindo o instrumental – projeto de lei e planilhas setoriais – desenvolvido pela organização.

A metodologia utilizada para a pesquisa envolveu, novamente, uma *survey*, com o envio de um questionário eletrônico (por e-mail) para os 164 municípios paulistas, cujos representantes estiveram presentes em alguma atividade do Cepam sobre TGM. As questões tratavam da adoção de algum instrumento (lei, decreto, portaria ou resolução) para regulamentar a transição de governo, bem como indagavam sobre a utilização das planilhas setoriais elaboradas pelo Cepam. Para os municípios que adotaram algum instrumento, foi solicitada uma cópia do documento para análise.

Talvez em função do início de novo mandato, dentro do prazo estipulado para resposta em março de 2013, tão-somente 45 municípios (27% do universo da pesquisa) responderam a *survey*. Dos municípios que responderam o questionário, 18 (40% dos respondentes) institucionalizaram a transição de governo. Ao analisar, em 2013, o instrumento que regulamentava o processo de

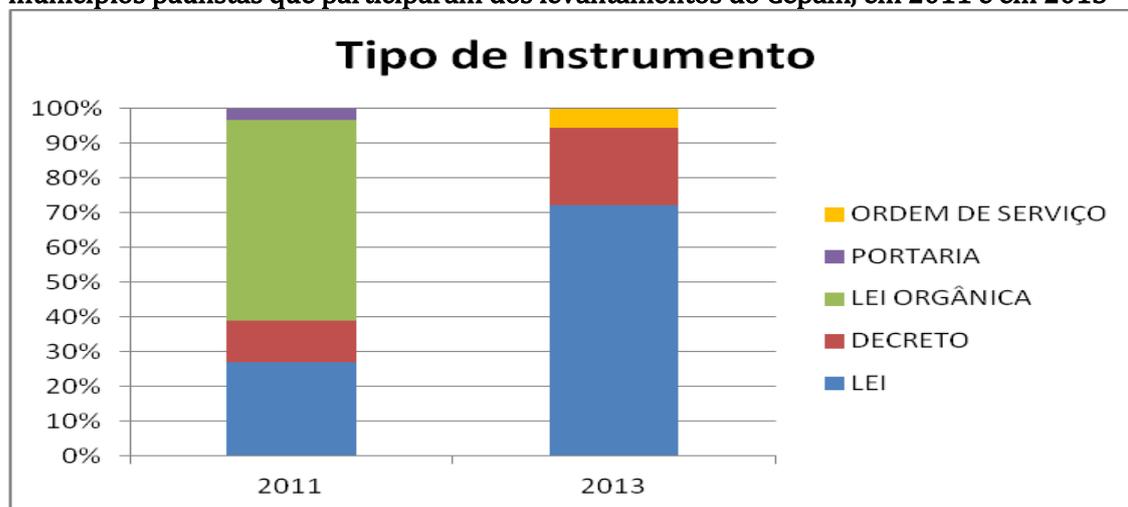
transição, 13 municípios utilizavam lei, quatro optaram pelo decreto e um fez uso de ordem de serviço¹⁴.

Embora o universo das pesquisas de 2011 e 2013 seja distinto, os dados da *survey* de 2013 indicam uma mudança de tipo de instrumento em relação ao diagnóstico de 2011 (relativo às eleições de 2008), quando a maioria dos municípios tratava da transição de governo na LOM (gráfico 2). A prevalência da regulamentação por meio de lei específica no levantamento de 2013 (relativo às eleições de 2012), aponta para o uso do instrumento divulgado – e considerado adequado – pelo Cepam. A lei garante que o processo de transição seja contínuo e independa do gestor público (prefeito). Destaca-se que nenhum município mencionou alteração na LOM entre 2008 e 2012.

Duas peculiaridades na institucionalização do processo de transição de governo foram notadas pelo levantamento de 2013. Em um município, a transição de governo foi institucionalizada a partir de indicação do Poder Legislativo, mostrando o papel potencial dos vereadores nesta iniciativa. E em uma localidade, o projeto, de indicação do Poder Executivo, foi rejeitado pela Câmara Municipal sem conhecimento/análise das motivações.

¹⁴ Ordem de Serviço é um documento, tal como um manual, que formaliza como um serviço deve ser executado, prevendo o fluxo de trabalho, os recursos do processo e as funções dos servidores públicos. Entretanto, é um instrumento frágil se compara ao *enforcement* da lei municipal.

Gráfico 2 – Tipo de Instrumento de Transição de Governo (em %) institucionalizado nos municípios paulistas que participaram dos levantamentos do Cepam, em 2011 e em 2013



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do Diagnóstico Cepam 2011 e Pesquisa 2013

Em alguns municípios houve a organização das informações para a transição de governo em tão-somente uma área específica da prefeitura, como, por exemplo, obras ou assistência social. Apesar de ser um avanço setorial de iniciativa de burocratas dessas áreas, esses casos não foram contabilizados no levantamento, pois o objetivo era identificar o processo de transição na prefeitura no nível macrogovernamental (e não setorial).

Quanto ao uso das planilhas setoriais, 27 municípios (60% dos respondentes) utilizaram, total ou parcialmente, esse instrumental. Em 14 municípios constatou-se o processo de transição – exclusivamente – pelo uso das planilhas setoriais, mas não a sua institucionalização por algum instrumento jurídico-legal. Essas localidades utilizaram as planilhas do Cepam para organizar as informações e as disponibilizaram para as equipes do prefeito recém-eleito. Todavia, esses casos não foram contabilizados.

Para uma análise dos pormenores, na subseção 5.1, são apresentados os resultados nos municípios da Amensp, microrregião em que o Cepam realizou o

projeto-piloto de transição de governo a partir de um trabalho de articulação com os prefeitos e apoio aos burocratas.

5.1. O caso da AMENSP: Resultados do Projeto-Piloto de transição de governo

O projeto-piloto de Transição de Governo do Cepam foi realizado nos municípios-membros da Amensp. Dos 16 municípios de tal associação, 15 aderiram ao projeto-piloto de TGM. Todas as prefeituras participantes do projeto-piloto elaboraram as planilhas setoriais e 10 municípios conceberam um instrumento jurídico-legal para normatizar a transição de governo, sendo que nove promulgaram lei específica e um publicou um decreto; uma institucionalização da transição de governo em 60% dos municípios da microrregião entre as eleições de 2008 e 2012 (quadro 1).

Quadro 1: Municípios da Amensp com instrumento de transição de governo: 2008 vs. 2012

| Município | 2008 | | 2012 | |
|--------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|
| | Existência de Instrumento | Ano do instrumento | Existência de Instrumento | Ano do instrumento |
| Andradina | Não | - | Não | - |
| Bento de Abreu | Não | - | Não | - |
| Rubiácea | Não | - | Não | - |
| Castilho | Decreto | 2008 | Decreto | 2012 |
| Guaraçá | Não | - | Lei | 2012 |
| Guararapes | Não | - | Lei | 2012 |
| Ilha Solteira | Não | - | Lei | 2012 |
| Itapura | Não | - | Lei | 2012 |
| Lavínia | Não | - | Lei | 2012 |
| Mirandópolis | Não | - | Lei | 2012 |
| Murutinga do Sul | Não | - | Lei | 2012 |
| Nova Independência | Não | - | Não | - |
| Pereira Barreto | Não | - | Não | - |
| Sud Mennucci | Não | - | Lei | 2012 |
| Suzanápolis | Não | - | Não | - |
| Valparaíso | Não | - | Lei | 2012 |
| Total | | 1 | | 10 |

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do Diagnóstico Cepam 2011 e Pesquisa 2013

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

As leis específicas promulgadas pelos prefeitos da Amensp seguiram o modelo do projeto de lei do Cepam, com ajustes em função da realidade de cada um dos nove municípios. Todas as comissões de transição de governo municipal (CTGm) criadas foram compostas por representantes do prefeito em exercício (2009-2012) e do prefeito eleito (2013-2016). A quantidade de participantes foi estipulada em quatro das nove leis, com piso mínimo de até cinco membros e o teto máximo de oito membros. Nas outras cinco leis, a definição do número de membros ficou a cargo do prefeito recém-eleito. Em todas as nove leis, a coordenação da referida comissão é um ato discricionário do futuro mandatário político do município.

As leis também disciplinaram o funcionamento das comissões. Todas estabeleceram que os pedidos de informação para a atual gestão devem ser feitos por escrito e o prazo para resposta varia de quatro a doze dias. São previstas reuniões esporádicas, que devem ser previamente agendadas e registradas em atas, permitindo o encontro da CTGm com os demais agentes da prefeitura. Avançam, ainda, definindo que deve ser disponibilizada pela atual gestão uma infraestrutura física e material para que a CTGm realizasse o seu trabalho. Em linhas gerais, o teor das leis apregoava um processo de transição de governo dinâmico e interativo, em vez de algo estanque e processual baseado na entrega de relatórios formais (e documentos) para a equipe do prefeito recém-eleito.

As entrevistas com os interlocutores de cada município da Amensp apontaram que o projeto-piloto coletivo, na associação, facilitou a sua implantação, diminuindo as resistências individuais de alguns políticos e burocratas. Foi criado um ambiente de confiança entre os municípios e um espaço de qualificação (e valorização) da equipe de trabalho designada pelas prefeituras para a transição de governo. Sem embargo, muitos dos entrevistados citaram a dificuldade – recorrente – em obter algumas informações na prefeitura e como é fulcral a estruturação de um sistema de informação

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

governamental para apoiar, além do processo de transição de governo, o planejamento da gestão e das políticas públicas do município e o seu monitoramento. Ademais, foi identificado como um ponto fraco das burocracias municipais a dificuldade de tratamento e análise dos dados para a elaboração do relatório de gestão, algo que se coaduna com o pressuposto de baixa capacidade estatal administrativa-institucional dos municípios brasileiros de pequeno porte (Gomes, Ferreira e Amâncio, 2017). Verificou-se ainda que em municípios pequenos havia resistência por parte dos servidores em fornecer as informações em função das dificuldades vivenciadas no processo de disputa eleitoral.

6. Considerações Finais

O artigo desvela, a partir de uma pesquisa-ação realizada pelo Cepam com municípios paulistas entre os anos de 2011 e 2013, que o processo de transição de governo no poder local brasileiro é tenro e, portanto, incipiente, carecendo de institucionalização no Poder Executivo municipal.

Diversos são os fatores que, hipoteticamente, podem explicar a ausência ou insuficiência de transição de governo democrática nos municípios e reforçar a autoimagem da alternância de poder como um processo de antigovernança marcado pela tensão política, por descontinuidades administrativas e por prejuízos sociais (como desperdícios econômico-financeiros e interrupções de serviços públicos) nesse nível de governo. Características sociopolíticas e culturais da *politics* brasileira permitem interpretar – conjecturalmente – a intransição como resultado: (a) da recenticidade do regime democrático no país; (b) da permanência do coronelismo e de disputas políticas entre famílias no poder local, (c) do personalismo da gestão pública local ancorada no(a) prefeito(a) e potencializada pela organização de diretórios de partidos políticos nos municípios como legendas não programáticas; (d) da baixa capacidade

estatal administrativa e técnica dos municípios, sobretudo os de pequeno porte; e (e) da falta de estrutura de incentivo legal-político e de controle social.

Sobre os resultados do PTGM-SP, o levantamento preliminar demonstrou que, nas eleições de 2008, a maioria dos municípios paulistas não possuía instrumento jurídico-legal de transição de governo. Embora tal instrumento não garanta que o processo de TGM seja, de fato, realizado nas prefeituras, ele garante, normativamente, a institucionalização e pode incentivar que o instituto seja obedecido¹⁵.

A divulgação, pelo Cepam, da importância de elaborar um projeto de lei de TGM – em vez de decretos e portarias – objetivou tornar o processo de transição de governo perene. Ademais, o instrumental desenvolvido pelo Cepam visou um diagnóstico de cada área/setor da gestão pública municipal; o preenchimento das planilhas propiciou uma análise situacional das áreas funcionais e das políticas setoriais das prefeituras que integraram o PTGM-SP, contribuindo para uma avaliação da gestão no final de mandato e para o planejamento da equipe do prefeito recém-eleito. Os modelos de projeto de lei e de planilhas de TGM elaborados pelo Cepam são de domínio público e podem ser replicados/adaptados em quaisquer municípios. Entretanto, considerando as deficiências administrativo-institucionais da administração pública municipal no Brasil, é necessário que as burocracias das prefeituras sejam orientadas para a TGM por treinamentos operacionais, capacitações técnicas e processos de acompanhamento, além da sensibilização dos(as) prefeitos(as) e da sociedade civil. Afinal, as dificuldades de tratamento e análise de dados/informações que são contumazes em processos de formulação e avaliação de políticas públicas nas prefeituras se assemelham nos processos de TGM.

¹⁵ Cabe frisar que existem alguns casos de municípios paulistas – como Araraquara – que realizaram processos de transição de governo bastante satisfatórios sem qualquer previsão legal ou institucionalização de instrumento normativo.

O PTGM-SP incentivou a institucionalização da transição de governo nas eleições de 2012 em diversos municípios paulistas, além de avançar na organização dos dados/informações municipais com as planilhas – o que era secundário na alternância de poder local. Observou-se, igualmente, que o tema da TGM ganhou repercussão na mídia e as publicações do Cepam, disponibilizadas na internet, foram visualizadas por mais de 26.000¹⁶ interessados. O resultado, porém, é principiante; a TGM não é uma regra ou algo usual na gestão pública brasileira, mas uma exceção, ou seja, um fenômeno observado em alguns municípios (*outliers*) e que necessita ser induzido, como demonstrou o caso da Amensp.

Baseado nos resultados do projeto-piloto de TGM na Amensp, sugere-se o uso dos arranjos intermunicipais (consórcios intermunicipais, associações, fóruns regionais, regiões metropolitanas etc.) para promover a institucionalização da transição de governo, com apoio mútuo entre as prefeituras, *accountability* horizontal entre os prefeitos(as) e controle social da sociedade civil regional.

Nas eleições estaduais de 2014 e nas eleições municipais de 2016, o tema da transição de governo ampliou sua propagação em decorrência, sobretudo, dos desdobramentos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de ações sistemáticas de esclarecimento e estímulo de órgãos de controle como a CGU e alguns Tribunais de Contas Estaduais/Municipais. A repercussão na mídia da TGM em algumas capitais como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre contribuíram, adicionalmente, para a divulgação do tema na gestão pública municipal pós-eleições de 2016.

¹⁶ Foram 7.098 visualizações do texto *Transição de Governo nos Municípios Paulistas – Projeto-Piloto*, publicado em março de 2012; 8.057 do documento *Transição de Governo nos Municípios Paulistas – volume 1*, publicado em agosto de 2012; 7.995 do documento *Transição de Governo nos Municípios Paulistas – volume 2*, publicado em agosto de 2012; e 2.483 da cartilha *Transição de Contas*, publicado em novembro de 2012. Dados coletados em março de 2013.

Nas eleições de 2018, na União e nos Estados, a perspectiva de renovação política e, portanto, de alternância de poder, recoloca a transição de governo na agenda da gestão pública como uma política pública de gestão de último ano de mandato, voltada para fortalecer o espírito republicano e o senso de responsabilidade dos atores públicos, bem como ensejar a avaliação de programas públicos (e a melhoria da prestação de contas) e o planejamento governamental (e o aperfeiçoamento dos projetos/atividades), com cordialidade, normas/procedimentos e transparência. Eis o entendimento de uma transição de governo democrática, um processo já experimentado no governo federal em 2002 (FHC-Lula) – aludido na introdução deste artigo – e que serve como inspiração/referência para práticas similares nos governos estaduais e nas prefeituras.

A gestão pública não pode ser marcada por contendas que secundarizem os anseios dos cidadãos. Em caso de alternância de poder, as divergências político-eleitorais não devem diminuir a civilidade e atrapalhar a troca de informações na transição de governo; o serviço público não pode parar e a população não deve ser lesada por desavenças, descomprometimentos e/ou imprecisões.

Destarte, salienta-se a relevância da institucionalização da transição de governo como instrumento normativo e prática substantiva na administração pública brasileira¹⁷. Ganha o mandatário político e a burocracia em final de

¹⁷ Atualmente, no Congresso Nacional, tramita o Projeto de Lei Complementar (PLP) 381/17 que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para regulamentar a transição administrativa dos Poderes Executivos. O texto, aprovado no Senado em 2017 e em análise na Câmara dos Deputados desde então, prevê que um comitê de transição de governo (CTG) será criado até 10 dias após a homologação do resultado das eleições; o CTG deve ser integrado por membros das áreas administrativa, financeira, patrimonial e de pessoal do governo e por, no mínimo, dois membros indicados pelo candidato eleito. Segundo a PLP, o comitê deverá apresentar à equipe do candidato eleito um rol de informações que incluem a LDO e a LOA, demonstrativos da dívida, saldos orçamentários, compromissos financeiros de longo prazo, precatórios pendentes de pagamento, obras em andamento, inventários atualizados dos bens patrimoniais, entre outros. A motivação da proposta é disciplinar a transição entre gabinetes diferentes em todos os níveis de governo da federação e dar mais transparência para o processo.

mandato, com ganhos políticos pela *virtù* republicana da transição de governo (imagem percebida e divulgação na mídia) e com ganhos administrativos de tomada de consciência de resultados alcançados e organização da prestação de contas para a população. Ganha o político eleito e sua equipe, com a antecipação de informações que permitem ajustar o plano de governo para as ações de curto prazo (100 dias) e para a elaboração do processo de planejamento-orçamento no primeiro semestre (PPA). Ganha o cidadão com a manutenção dos serviços públicos (ou com o menor risco de paralisias/suspensões de serviços públicos). Enfim, ganha a gestão pública, a sociedade e a democracia.

Referências

BRASIL (2002). Lei. nº. 10.609, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a instituição facultativa de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão transitórios e outras disposições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10609.htm>. Acesso em: 6 de agosto de 2017.

_____. (2008). “Apoio à Transição Municipal: orientações para o gestor municipal encerramento de mandato”. *Publicações da Presidência da República*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Controladoria Geral da União; e Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilha-encerramento-mandato-2008.pdf>>. Acesso em: 6 de agosto de 2017.

BURKE, John (2000). *Presidential Transitions: From Politics to Practice*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

CEPAM (2008). “Transição democrática: modelos de lei e de decreto”. *Cepam - Eleições Municipais de 2008*. São Paulo: Cepam. Disponível em: <http://issuu.com/cepam/docs/transicaodem_modelos_de_lei_e_decre>. Acesso em: 8 de agosto de 2017.

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

_____. (2011). “Projeto transição de governo nos municípios paulistas”. São Paulo: Cepam: mimeo.

_____. (2012a). “A Transição de governo nos municípios paulistas. v. 1”. *Cartilha Cepam - Eleições Municipais de 2012*. São Paulo: Cepam. Disponível em: <<https://issuu.com/cepam/docs/transicaodegovernov1>>. Acesso em: 8 de agosto de 2017.

_____. (2012b). “A Transição de governo nos municípios paulistas. v. 2: modelos de planilhas setoriais e relatórios”. *Cartilha Cepam - Eleições Municipais de 2012*. São Paulo: Cepam. Disponível em: <https://issuu.com/cepam/docs/transicaodegoverno_volume2> Acesso em: 8 de agosto de 2017.

_____. (2012c). “A Transição de governo nos municípios paulistas: projeto-piloto”. *Cartilha Cepam - Eleições Municipais de 2012*. São Paulo: Cepam. Disponível em: <https://issuu.com/cepam/docs/transicao_de_governo_nos_municipios_paulistas>. Acesso em: 8 de agosto de 2017.

COELHO, Fernando de Souza (2014) “Transição de Governo: realidade ou utopia? Entrevista”. *Revista Governança & Desenvolvimento*, v. 10, n. 2. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Consad-22_PA.pdf>. Acesso em: 6 de agosto de 2017.

COSTA, Cátia; ANDRADE, Helenice (2003). *Governo de Transição FHC-LULA: constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula*. Rio de Janeiro: Observatório Universitário do Instituto Databrasil – Ensino e Pesquisa. Disponível em: <http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_10.pdf>. Acesso em: 6 de agosto de 2017.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo (2013). “Municípios paulistas e transição de governo: a pesquisa e alguns resultados”. In *Anais do VI Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/909>>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

_____; MOURÃO, Laís de Almeida; SEIXAS, Silvia Maura Trazzi (2013). “Transição de governo em municípios paulistas: um breve panorama”. In *Seminário Internacional de Administração Pública e Governo da FGV-EAESP*, São Paulo: mimeo.

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto (2017). “Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática”. *Revista Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1.

JUNQUEIRA FRANCO, Celso Torquato. (2013). “A Experiência Regional da Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do estado de São Paulo (Amensp) no Processo de Transição de Governo”. In *Anais do VI Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/821>>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

LOBATO, Ana Lucia Martins; CALVO, Wilson (coord.) (2002). *Transição e democracia: institucionalizando a passagem do poder*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral (2006). *Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo apresentada à EAESP-FGV. São Paulo. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/2423>>. Acesso em 20 de junho de 2017.

PEREIRA, Edmo da Cunha (2004). *Governar o município: antes e depois da posse*. Belo Horizonte: Editora Lutador, 5ª ed.

SEIXAS, Sílvia Maura T. (2013) “A importância das informações no processo de transição”. In *Anais do VI Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/826>>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

SOUZA, Adilson de (2008). *Transição de governo nos municípios: apontamentos teóricos, roteiro de trabalho e orientações práticas para prefeitos e comissões de transição*. Belo Horizonte: Ed. Bigráfica.

SPICER, Zachary; GRAHAM, Kate (2016). “Preparing to lead: Mayoral transition planning in Canadian cities”. *Canadian Public Administration*, v. 59, n. 4.

SPINK, Peter K. (1987). “Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático”. *Cadernos Fundap*, v. 7, n. 13.

_____; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. (2001). “Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277

Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais”. *Relatório de Pesquisa do NPP/EAESP-FGV*. São Paulo. Disponível em <<http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Rel%2060-2001.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

THOMPSON, Kenneth W. (1993). *Presidential Transitions: the Reagan to Bush Experience*. Lanham: University Press of America, 1993.

TRIPP, David. (2005). “Pesquisa-ação: uma introdução metodológica”. *Revista Educação e Pesquisa*, v. 31, n.3.

RIDDELL, Peter; HADDON, Catherine (2009). *Transitions: preparing for changes of government*. London: Institute for Government. Disponível em: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Transitions%20-%20preparing%20for%20changes%20to%20government.pdf>>. Acesso em: 02 de agosto de 2017.

Recebido em: 18/09/2017
Aprovado em: 12/12/2017

Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012 | Maria do Carmo M. Toledo Cruz, Fernando de Souza Coelho, Silvia Maura Trazzi Seixas e Celso Torquato Junqueira Franco | 249-277