



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MÍRIAN LUCIA PEREIRA**

**TRANSIÇÃO DE GOVERNO MUNICIPAL: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão.**

**JUAZEIRO - BA  
2018**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MÍRIAN LUCIA PEREIRA**

**TRANSIÇÃO DE GOVERNO MUNICIPAL: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), *campus* Juazeiro, como requisito para obtenção do título de mestra em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte (Univasf)

Coorientador: Prof. Dr. David Fernando de Moraes Neri (Univasf)

JUAZEIRO - BA

2018

	Pereira, Mírian L.
P436t	Transição de governo municipal: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão / Mírian Lucia Pereira. -- Juazeiro, 2018. xv, 150 f.: il. ; 29 cm.
	Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Espaço Plural, Juazeiro-BA, 2018.
	Orientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte. Coorientador: Prof. Dr. David Fernando de Morais Neri.
	1. Administração Municipal. 2. Gestão Pública. I. Título. II. Duarte, Francisco Ricardo. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.
	CDD 320.8

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF  
Bibliotecário: Márcio Pataro.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**MÍRIAN LUCIA PEREIRA**

TRANSIÇÃO DE GOVERNO MUNICIPAL: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Aprovada em 24 de setembro de 2018.

**Banca Examinadora**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'D' followed by the name 'Duarte' in a cursive script.

Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte, Univasf.  
(Orientador)



Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho, USP.  
(Examinador externo)



Prof. Me. José Raimundo Cordeiro Neto, Univasf.  
(Examinador interno)



Profª Drª. Monica Aparecida Tomé Pereira, Univasf.  
(Examinadora externa – suplente)

À Dona Ana e a “seu” Biu da Rodoviária (*in memoriam*) que, fora da “grade curricular”, ensinaram-me tanto a aprender com a vida!

À minha irmã Sessé...para sempre, em todas as *memórias* desta transitiva e desafiante existência!

## AGRADECIMENTOS

A Deus...por TUDO!

À minha família (com suas derivações afetivas: sobrinh@s, cunhad@s), por me inquietar...me aquietar e permear nossas vidas com amor. Pela crença de que era possível e pela torcida. Representando-a (porque é bem grandinha), a Belaidinha, Eiji, Kimy e Raezin...por terem aberto a casa-corção e, com leveza e cuidado, ajudado-me a gestar esse trabalho. Pela sustentação (sempre) respaldada nas orações-amor de Tata, Rosy, Mazé, Bel, Levi, Genoka, Mabel...etc...etc...etc.

A Mônica Mirtes, minha companheira...pelo amor, paciência, aposta e por topar transitar comigo nesse difícil caminho de rupturas com as construções sociais que cerceiam nosso direito de existir e de seguir metamorfesando entre os conceitos.

A Mariana Cordeiro, por ter acreditado na proposta do trabalho e articulado o acesso ao campo. Mas, para além, pelo desejo de que a sua feitura atingisse o que estava sendo buscado. Mari, você foi essencial!

A Maura Lima, minha filha-irmã, por cada momento partilhado na(s) vida(s). Pelo encorajamento para começar e continuar essa construção que desaloja, mas encontra guarida em corações, braços e abraços como os seus (dela)! Suas boas vibrações sempre chegaram por aqui, Srta. Eme!

A Barbara Cabral, a pada(ria) que tem sempre alimento quentinho, para o corpo-alma...e que é casa-aconchego no solo desafiador do sertão (mesmo com essa danação toda)! Ebaaaaa...terminei!!!

A Dálvaro Thiago, o mago das artes, pela sua simplicidade, sensibilidade, disponibilidade e parceria! Dálvaro, você tornou o trabalho mais leve, bonito! Se o conteúdo não atrair, suas criações garantem a sedução do(a) leitor(a)!

Ao prof. Ricardo Duarte, mais que um orientador cuidadoso e respeitoso, grande incentivador da minha entrada nessa empreitada. Por acreditar, instigar...incentivar...pelas escutas incansáveis (em assuntos e momentos diversos) e pelas orientações tão pertinentes! Não fosse por você, professor, esse mestrado, literalmente, não teria existido/acontecido! Como a Flora (de Gil), que você continue sendo árvore frondosa...e que saboreie os frutos que advém dela.

Ao prof. David Neri, pela leitura atenta, orientações e contribuições, especialmente, pelo zelo e dedicação com as imagens do trabalho.

Ao(à)s amigo(a)s, pelo crédito, encorajamento...corrente do bem! Especialmente, a Mirele Rodrigues, por tanta coisa dividida, por toda ajuda/apoio...tanto incentivo...e pela energia boa que emana desse ser!

À querida Helerina Novo (Baronesa do Café), pela leitura cuidadosa dessa dissertação e pelas orientações. Helê, você trouxe calma, confiança e consistência, sobretudo, numa fase de profunda ebulição.

Ao prof. Cordeiro Neto, por tantas conversas orientadoras...pela disponibilidade, pelo aprendizado, pela torcida...pela leitura e, certamente, pelas contribuições valiosas que trouxe para essa produção!

Ao prof. Fernando de Souza Coelho, pela gentileza e atenção, que lhes são características, pela leitura acurada do trabalho e pelas contribuições que o torna(ra)m mais factível e consistente.

À Professora Monica Tomé pela gentileza em, também, participar da Banca e pelas contribuições importantes que trouxe à dissertação.

À Univasf, pela realização do Mestrado e pelo suporte necessário à execução/conclusão da pesquisa. Em especial, à Secretaria de Educação a Distância (Sead) e à Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP).

Ao Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública da Univasf...pela construção desse aprendizado. À Coordenação pela predisposição em tentar fazer o melhor; ao nosso secretário Demontier Júnior, pela atenção e presteza; ao(à)s discentes, pelos ensinamentos...ao(à)s colegas/companheiro(a)s, sobretudo, a Andrey Tavares – que me livrou de apuros tecnológicos – e às “Filhas da mãe”, pela parceria e compartilhamento de tantas emoções! Ah...e a tod@s, pelos momentos de catarse no espetinho do Nivaldo!

À Sead/Univasf, pelo esforço constante em contribuir para transformar realidades (quase postas) e por ter trazido esse Mestrado para o Vale. Por ter tornado possível a sua realização para tantas pessoas que, de outro modo, não teriam chance de fazê-lo. E pela contribuição direta com a Administração Pública, por meio da formação de gestore(ra)s que renovarão os modos de atuar nela.



À(ao)s colegas da Sead/Univasf, representado(a)s por Isabela Oliveira, todo carinho, força e torcida!

À Prefeitura de Caruaru – PE, por ter autorizado a execução do trabalho, contribuído para o acesso a componentes da Comissão de Transição da gestão 2017-2020, bem como aos atores do ciclo formativo da Lei Complementar nº 260/2014.

À Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção Caruaru –, pelo acesso aos membros da Comissão Especial de Acompanhamento da Transição (Ceat) e a estes pela gentileza em participar da pesquisa.

A todas as entidades públicas, às quais recorri para obtenção/confirmação de dados, pela atenção e colaboração. E, especialmente, pela concessão das entrevistas, ao Dr. Paulo Pinto (Alepe), Valdecir Pascoal (TCE), Mavial Souza (MPPE), Gonzaga Patriota (Amupe).

Ao Caop (Patrimônio Público/MPPE), especialmente, à Raquel Miranda, pela colaboração e presteza sempre que precisei.

A Rui Lira e a Tereza Leal, pela gentileza em viabilizar o acesso a integrantes da gestão 2013-2016 e pela prontidão em atender às solicitações.

À Chusselly Souza, por intermediar o contato com integrantes da prefeitura de Caruaru (gestão 2017-2020).

Sobretudo, a cada participante, da pesquisa, pela disponibilidade e generosidade em colaborar para sua concretização. Saiba(m) que as conversas se configuraram como instrumento de aprendizado, (re)definição de conhecimento e de estímulo a continuar seguindo as trilhas sinuosas da transição.

Amada vida, minha morte demora<sup>1</sup>.  
Dizer que coisa ao homem,  
Propor que viagem?  
Reis, ministros  
E todos vós, políticos,  
Que palavra  
Além de ouro e treva  
Fica em vossos ouvidos?  
Além de vossa RAPACIDADE  
O que sabeis  
Da alma dos homens?  
Ouro, conquista, lucro, logro  
E os nossos ossos  
E o sangue das gentes  
E a vida dos homens  
Entre os vossos dentes.

Hilda Hilst

---

<sup>1</sup> Trecho de **Poemas aos homens do nosso tempo** [in: HILST, Hilda. **Instituto Hilda Hilst**. Posts. 2015]

PEREIRA, Mírian Lucia. Transição de Governo Municipal: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão. Dissertação de Mestrado realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2018.

## RESUMO

Durante anos, a Administração Pública (AP) foi marcada por um nocivo processo de descontinuidade na passagem de uma gestão político-administrativa a outra. Esse modelo denotava descompromisso do(a)s gestor(e)ra(s) com o erário e com o povo. Essas transições, comumente, pautavam-se pelo desejo, velado ou explícito, de que a ruptura nas ações de uma gestão provocasse o desgaste da subsequente ou, na ponta, desrespeito com a comunidade. Contudo, no Brasil, a partir da institucionalização da Transição Governamental (TG), de Fernando Henrique Cardoso para o governo Luís Inácio Lula da Silva, 2002, houve um acréscimo da oficialização das passagens de gestão. O estado de Pernambuco, 2014, por meio da Lei de Responsabilidade de Transição (Lei Complementar nº 260/2014), garantiu o direito ao(à)s eleito(a)s de constituírem suas Comissões de Transição, tanto no poder executivo estadual quanto nos municípios. Essa Lei estabelece requisitos que exigem do(a)s gestor(e)ra(s) uma postura comprometida com a *res publica* e com as comunidades que dirigiram ou que conduzirão. Esta pesquisa – executada pela técnica Estudo de Caso, sob a perspectiva de Yin (2015) – analisou o processo de Transição Governamental realizado na prefeitura de Caruaru-PE, 2016. Para subsidiar a análise, efetuou-se a escuta da experiência do(a)s integrantes de ambas as gestões – a que estava encerrando o mandato e a que daria início ao novo governo – e daqueles/aquelas pessoas que, dispondo de conhecimento sobre o tema, contribuíram com a investigação, especialmente, tendo como pano de fundo as prescrições da referida Lei. Realizou-se pesquisa exploratória e descritiva, coletando dados em documentos e em entrevistas semiestruturadas, examinando-os, sob a Análise de Conteúdo, apresentando-se os achados e as reverberações em Categorias (BARDIN, 2016). Sob o ponto de vista formal, verificou-se que a realização desse processo de transição atendeu aos pressupostos da LC nº 260/2014, assim como a outros instrumentos normativos: a Lei das Eleições, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Resolução TC nº 27 do Tribunal de Contas do Estado de PE. Já sob o prisma processual, as sugestões de melhorias e a proposta de criação do Observatório Social de Transição Governamental, no estado de PE, sinalizam que a possibilidade de dotar as próximas passagens de gestão da efetividade pretendida por todo(a)s que almejam que a inovação disruptiva, paulatina, mas consistentemente, remeta a tradição da descontinuidade da Administração Pública apenas ao seu incômodo lugar, no passado, da história nacional.

**Palavras-chave:** Transição Governamental; Gestão Municipal; Processos de Transição; Continuidade.

PEREIRA, Mírian Lucia. Municipal Government Transition: Launch data not to rely on luck, but preparing the future of management. Master's thesis conducted by the Post-Graduate Program in Public Administration (Profiap / Univasf). Juazeiro (BA), 2018.

## ABSTRACT

For years, the Public Administration (PA) was marked by a harmful process of discontinuity in the transition from one political-administrative management to another. This model denoted the managers' lack of commitment to the treasury and to the people. These transitions were usually guided by the veiled or explicit desire that the rupture in the actions of a management would cause the subsequent wear or, at the tip, disrespect for the community. However, in Brazil, from the institutionalization of the Transition Government (TG) of Fernando Henrique Cardoso to the government Luís Inácio Lula da Silva, 2002, there was an increase in the official formalization of the management passages. The State of Pernambuco, in 2014, through the Transition Responsibility Law (Supplementary Law 260/2014), guaranteed the right to elect its Transition Committees, both in the state executive branch and in municipalities. This Law establishes requirements that demand the manager (s) to be committed to the *res publica* and to the communities they have led or will lead. This research - carried out by the case study technique, from the perspective of Yin (2015) - analyzed the process of Governmental Transition carried out in the municipality of Caruaru-PE, in 2016. In order to subsidize the analysis, listening was made to the experience of the members of both administrations - the one that was closing the mandate and the one that would start the new government - and those who, having knowledge on the subject, contributed with the investigation, especially, having as background provisions of stated Law. Exploratory research was carried out, collecting data in documents and semi-structured interviews, examining them under the Content Analysis, presenting the findings and reverberations in Categories (BARDIN, 2016). From the formal point of view, it was found that the implementation of this transition process met the requirements of LC No. 260/2014, as well as other normative instruments: the Election Law, the Fiscal Responsibility Law, Resolution TC No. 27 of the Court of Auditors of the State of PE. Already under the prism of the process, the suggestions for improvements and the proposal to create the Social Observatory for Government Transition, in the state of PE, indicate that the possibility of providing the next management passages of the effectiveness intended by all those who aspire to the disruptive innovation, gradually but consistently, remits the tradition of the discontinuity of Public Administration only to its uncomfortable place, in the past, of national history.

**Palavras-chave:** Government Transition, Municipal Management, Transition Processes, Continuity.

PEREIRA, Mírian Lucia. Transición de Gobierno Municipal: lanzar datos no para contar con la suerte, sino preparando el futuro de la gestión. Disertación de Maestría realizada por el Programa de Postgrado en Administración Pública (Profiap / Univasf). Juazeiro (BA), 2018.

## RÉSUMÉN

Durante años, la Administración Pública (AP) estuvo marcada por un nocivo proceso de discontinuidad al paso de una gestión político-administrativa a otra. Este modelo denotaba descompromiso de la gestora(s) con el erario y con el pueblo. Estas transiciones, comúnmente, se basaban en el deseo, velado o explícito, de que la ruptura en las acciones de una gestión provocara el desgaste de la subsiguiente o, en la punta, irrespeto con la comunidad. Sin embargo, en Brasil, a partir de la institucionalización de la Transición Gubernamental (TG), de Fernando Henrique Cardoso para el gobierno Luís Inácio Lula da Silva, 2002, hubo un acrecimiento de la oficialización de los pasajes de gestión. El Estado de Pernambuco, 2014, por medio de la Ley de Responsabilidad de Transición (Ley Complementaria n° 260/2014), garantizó el derecho al electo(a) de constituir sus Comisiones de Transición, tanto en el poder ejecutivo estadual cuanto en los municipios. Esta Ley establece requisitos que exigen de la(s) gestora(s) una postura comprometida con la *res publica* y con las comunidades que dirigen o que conducirán. Esta investigación - ejecutada por la técnica Estudio de Caso, bajo la perspectiva de Yin (2015) – analizó el proceso de Transición Gubernamental realizado en la alcaldía de Caruaru - PE, 2016. Para subsidiar el análisis, se efectuó la escucha de la experiencia de los integrantes de ambas gestiones - la que estaba cerrando el mandato y la que daría inicio al nuevo gobierno - y de aquellas personas que, disponiendo de conocimiento sobre el tema, contribuyeron con la investigación, especialmente, teniendo como telón de fondo las prescripciones de dicha Ley. Se realizó una investigación exploratoria, recogiendo datos en documentos y entrevistas semiestructuradas, examinándolos, bajo el Análisis de Contenido, presentando los hallazgos y las reverberaciones en Categorías (BARDIN, 2016). Desde el punto de vista formal, se verificó que la realización de ese proceso de transición atendió a los presupuestos de la LC n° 260/2014, así como a otros instrumentos normativos: la Ley de las Elecciones, la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Resolución TC n° 27 del Tribunal de Cuentas del Estado de PE. En el marco de este proceso, las sugerencias de mejoras y la propuesta de creación del Observatorio Social de Transición Gubernamental, en el estado de PE, señalan que la posibilidad de dotar a los próximos pasos de gestión de la efectividad pretendida por todo(a)s que anhelan que, la innovación disruptiva, paulatina, pero consistentemente, remite la tradición de la discontinuidad de la Administración Pública apenas a su incómodo lugar, en el pasado, de la historia nacional.

**Palavras-chave:** Transición del Gobierno, Gestión Municipal, Procesos de transición, Continuidad.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Instrumentos de transição governamental nas prefeituras do estado de São Paulo.....	22
Figura 2	Municípios pernambucanos que apresentaram problemas na Transição Governamental de 2016 .....	25
Figura 3	Possíveis irregularidades denunciadas, durante o processo de transição de Pernambuco, em 2016, por região e cidades, com maior quantidade de ocorrências.....	40
Figura 4	Processualidade da TG de Caruaru: macro e microatividades .....	43
Figura 5	Evolução de instrumentos normativos ou orientadores utilizados para realizar e/ou instituir os processos de transição governamental nos estados brasileiros (por região, estados, anos) no espectro temporal de 1989 a 2016.....	46
Figura 6	Região nordeste do Brasil com destaque para o estado de Pernambuco e as cidades de Recife (capital) e Caruaru (cenário da pesquisa) .....	55
Figura 7	Categorias e Subcategorias .....	65

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Possíveis irregularidades denunciadas, no Estado de Pernambuco, no período de outubro de 2016 a fevereiro de 2017.....	39
Quadro 2	Condutas proibitivas pela Lei de Responsabilidade Fiscal / Punições previstas na Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000).....	49
Quadro 3	Pontos turísticos da cidade de Caruaru utilizados como codinomes do(a)s participantes.....	60
Quadro 4	Indicação de alteração do período legal da TG / Soluções tecnológicas.....	103
Quadro 5	Necessidade de metodologia e instrumental .....	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Alepe	Assembleia Legislativa de Pernambuco
Amensp	Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do Estado de São Paulo
Amupe	Associação Municipalista de Pernambuco
AP	Administração Pública / administração pública
BA	Bahia (Unidade Federativa)
BNB	Banco do Nordeste
Caop	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça (Patrimônio Público e Entidades do Terceiro Setor / Ministério Público/MPPE)
Caops	Centros de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça / MPPE)
CE	Ceará (Unidade Federativa)
Ceat	Comissão Especial de Acompanhamento de Transição
CEP	Comitê de Ética e Pesquisa
Cepam	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
Cesпам	Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal (Fundação Faria Lima)
Coppe	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia
Cosems	Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde da Bahia
CT	Comissão de Transição
EM	Exposição de Motivos
e-SIC	Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Focco	Fórum Pernambucano de Combate à Corrupção
GP	Gabinete do Prefeito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
LC	Lei Complementar



LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LULA	Luís Inácio Lula da Silva
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPPE	Ministério Público do Estado de Pernambuco
NGP	Nova Gestão Pública
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs	Organizações não Governamentais
OSs	Observatórios Sociais
OSB	Observatório Social do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco (Unidade Federativa)
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar (Senado Federal)
PLP	Projeto de Lei Complementar (Câmara dos Deputados)
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RN	Rio Grande do Norte (Unidade Federativa)
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
Sagres	Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
Setic	Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
Siconf	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SMS	<i>Short Message Service</i> (Serviço de Mensagens Curtas)
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TG	Transição Governamental
TRE	Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Univasf	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UPB	União dos Municípios da Bahia

## SUMÁRIO

1	INTRODUZINDO A TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL.....	15
1.1	<i>ALEA JACT EST</i> . “A SORTE ESTÁ LANÇADA” .....	16
1.2	A NECESSÁRIA TRANSIÇÃO .....	22
2	REFERENCIANDO A TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL.....	29
2.1	A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: UM INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA .....	29
2.2	PROCESSOS DE TRANSIÇÃO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	31
2.3	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO NO BRASIL.....	35
2.4	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO EM PERNAMBUCO .....	38
2.5	PROCESSO DE TRANSIÇÃO: TG DE CARUARU .....	41
2.5.1	O acompanhamento paralelo da OAB-Subseção Caruaru.....	44
2.6	PROCESSOS DE TRANSIÇÃO: INSTRUMENTOS NORMATIVOS .....	44
2.6.1	A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).....	47
2.6.2	A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) .....	48
2.6.3	A Lei de Responsabilidade de Transição (Lei nº 260/2014) .....	50
2.6.4	A Resolução TC nº 27/2016 do Tribunal de Contas de PE.....	51
3	PERCURSO METODOLÓGICO: OS CAMINHOS DA PESQUISA.....	53
3.1	DESENHANDO-SE O <i>LÓCUS</i> .....	54
3.2	TATEANDO-SE NO <i>LÓCUS</i> .....	56
3.3	O ENCONTRO COM O CAMPO E COM O(A)S PARTICIPANTES .....	57
3.4	OS INSTRUMENTOS PARA COLETA DOS DADOS.....	61
3.4.1	Pesquisa documental .....	61
3.4.2	Entrevistas .....	62
3.5	A ANÁLISE DOS DADOS .....	63
4	ACHADOS E REVERBERAÇÕES: DISCUTINDO OS RESULTADOS DA PESQUISA .....	67
4.1	TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL: A INOVAÇÃO DISRUPTIVA <i>VERSUS</i> A TRADIÇÃO DA RUPTURA.....	67
4.1.1	O comportamento ideal .....	71
4.1.2	O conhecimento institucional: ganhos e perdas nas TGs .....	74
4.2	AS TGS MUNICIPAIS, NO ESTADO DE PE, E A LEI COMPLEMENTAR nº 260/2014.....	75
4.3	INFLUÊNCIA DA LC nº 260/2014 NA TG DE CARUARU .....	78

4.4	O CLIMA INSTITUCIONAL E A EXPECTATIVA DE CONTINUIDADE NA GESTÃO	80
4.5	CONHECIMENTO E PERFIL DAS COMISSÕES DE TG: O IDEAL X O REAL	83
4.6	O TRAÇADO DA TG: O MÉTODO E SEU ALCANCE	86
4.6.1	O que o “braço” da lei não alcança?	89
4.7	PERCALÇOS E FLUIDEZ DA TG	90
4.8	A EFETIVIDADE DO PROCESSO DE TG	92
4.8.1	O que fazer para melhorar os processos de TG?	94
	CONSIDERAÇÕES (QUASE) FINAIS	98
	Proposta de criação do Observatório Social da Transição Governamental como instrumento viabilizador da participação social	105
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS	109
	APÊNDICES	119
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS	120
	APÊNDICE B – EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA ESFERA FEDERAL	131
	APÊNDICE C – EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA ESFERA ESTADUAL	133
	APÊNDICE D – COMPARATIVO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NAS ESFERAS ESTADUAL E FEDERAL	138
	APÊNDICE E – COMISSÃO DE TRANSIÇÃO (GESTÃO 2013-2016)	140
	APÊNDICE F – COMISSÃO DE TRANSIÇÃO (GESTÃO 2017-2020)	142
	APÊNDICE G – PARTICIPANTES COM ATUAÇÃO EM TGs NO ESTADO DE PERNAMBUCO / CARUARU	144
	APÊNDICE H – PROCESSUALIDADE DA TG	146
	APÊNDICE I – INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS NA TG	151
	ANEXOS	155
	ANEXO 01 - DOCUMENTO DE TRANSIÇÃO Nº 01/2016	156

[...] para bem conhecer a natureza dos povos, é preciso ser príncipe, e, para conhecer bem a dos príncipes, é necessário pertencer ao povo.  
Nicolau Maquiavel<sup>2</sup>

## 1 INTRODUZINDO A TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL

O Campo de Públicas<sup>3</sup>, por seus elementos constitutivos multifacetados, parece indicar que estamos caminhando para acolher a multidisciplinaridade formativa e de saberes, referenciando suas idiossincrasias e nos distanciando dos preconceitos e da circunscrição de formas. A aproximação desse campo com o cotidiano da administração pública (AP) faz emergir interesses por temas ainda pouco explorados como as transições governamentais, as quais, ao se instalarem deliberadamente, ou por força de instrumentos normativos, podem revelar uma tendência da gestão contemporânea de romper antigos comportamentos, cristalizados pelo uso e pelas convenções, “transitando” para um novo momento por meio de ações que encontram guarida em valores como o *ethos* republicano e a democracia (PIRES et al., 2014, p. 111).

De início - vez que é o ponto inaugural daquilo ou de quem transita - apontamos que o dicionário Aurélio *online* define transição como sendo um substantivo feminino que designa “[...] passagem de um lugar, assunto, tom ou estado para outro” (FERREIRA, 2016). Tem, portanto, a característica da mobilidade, sendo suscetível de migrar de uma condição inicial a outra numa trajetória que implica, necessariamente, transformação do seu formato originário pela ação empreendida e apreendida durante o itinerário.

Afunilando os sentidos, damos início às nossas andanças sobre o tema introduzindo a pretensão de escrever sobre o processo de Transição Governamental (TG), que pode ser compreendido como o hiato temporal correspondente à mudança de uma gestão

---

<sup>2</sup> Trecho de **O Príncipe** [in: Nicolau Maquiavel. Ed. Companhia das letras / Penguin Companhia, 2010]

<sup>3</sup> Não é possível definir o Campo de Públicas senão de um modo provisório e em movimento, uma vez que se trata de conceber um grupo de atores cuja identidade ainda está em construção [...] por um esforço político-acadêmico para diferenciar objetos e objetivos de cursos de graduação focados na gestão pública daqueles voltados para a administração de empresas; [...] o Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia (PIRES et al., 2014, pp. 111-112).

governamental a outra. É o tempo que se instala, embora permeado pela sua característica efemeridade, entre um governo que finda e outro que se inicia, tendo como desafio primordial prosseguir no atendimento às demandas da comunidade sem perdas irremediáveis ante a dinamicidade imposta por esse mesmo tempo.

Em uma acepção mais técnica, a Transição Governamental vem se inserindo na agenda da administração pública como um conjunto de esforços, comportamentais e técnico-legais, que têm início com a divulgação do resultado oficial da eleição, estendendo-se à posse do(a) novo(a) ocupante do cargo, realizando-se por meio de ações que se utilizam de procedimentos, instrumentos, normatizações, objetivando salvaguardar a continuidade na prestação dos serviços de uma instituição, aos seus públicos, com base no conhecimento do cenário institucional, visando diminuir os impactos – especialmente, os negativos – na passagem das gestões (PEREIRA E DUARTE, 2016, p. 2).

O art. 2º do Decreto nº 7.221 (2010), como instrumento regulador da lei que dispôs sobre o processo de transição, no âmbito federal, estabeleceu os princípios a serem observados, durante o desempenho das atividades de TG, os quais devem estar vinculados aos demais princípios administrativos, explícitos ou implícitos, na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nos demais dispositivos balizadores da conduta do(a)s gestor(e) público(a)s, ratificando, dentre eles, a supremacia do interesse público sobre o privado, o espírito cordato e colaborativo, entre as gestões, a transparência, a continuidade dos serviços prestados à população e a boa-fé (BRASIL, 2010).

Desse modo, mesmo as transições ocorrendo na esfera privada e pública, importar-nos falar sobre elas no campo público e - embora entidades ou órgãos da Administração Direta e Indireta se utilizem desse fenômeno, e das atividades que lhes são peculiares - nosso cenário principal contemplará a transição no poder executivo municipal. Especialmente, sobre a quase escassez de discussões a respeito da alternância de gestão, nessa esfera, dizem-nos Cruz et al. (2017, p. 250): “A transição de governo é um objeto de estudo inexplorado pela administração pública no Brasil, notadamente no nível subnacional” e referenciam dois trabalhos que estão sendo desenvolvidos, em dissertações de mestrado – dos quais este é um desses – como possibilidade de aproximação da academia, com a temática, e da sua expansão.

### 1.1 *ALEA JACT EST*. “A SORTE ESTÁ LANÇADA”

O senso comum classifica a *res publica* (coisa pública) como coisa alheia; aquilo de quem não se identifica a propriedade por estar sob o domínio e fruição de todo(a)s; coisa de

ninguém. Essa classificação, entretanto, revela equívocos nos processos formativos, na construção do(a)s sujeito(a)s-cidadão(ã)s, tornando-se fundamental a ruptura com esses antigos formatos e, de modo oposto, a necessidade de investimento na disseminação de conhecimento político para que essa coisa pública possa ser compreendida como algo universal, portanto, devendo estar sob o desvelo da coletividade.

Trata-se, assim, de cuidar daquilo que é público, como sinônimo do que é comum a todo(a)s e, que, pertencendo à coletividade, dá existência à política. Conforme assinala Matias-Pereira:

Para Santo Tomás de Aquino (1984), por exemplo, a política é mediação do bem comum. Tendo com referência que o Estado deve objetivar o bem comum, o termo política deve ser entendido [...] como a atividade em que se busca a conciliação de interesses conflitantes dentro de uma unidade de governo determinada, concedendo-lhe uma parcela de poder proporcional a sua importância para o bem-estar e a sobrevivência do conjunto da comunidade (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 17).

Pertencendo ao coletivo – mas não podendo ser dirigida por todo(a)s – necessita que seja designado um ente político a quem seja conferida a atribuição de geri-la, contudo, preservando-se a propriedade comunitária. A administração pública, em seu sentido amplo, recebe esta incumbência. Alexandrino e Paulo (2016) sinalizam que lhes são concedidas, em função disso, algumas prerrogativas por força da sua atuação como gestora deste patrimônio coletivo. Em proporcional medida, porém, são impostas limitações. Dentre elas, a indisponibilidade do interesse público, ou seja, da propriedade do bem comum. Estes autores afirmam que:

estas limitações decorrem do fato de que a administração pública não é proprietária da coisa pública, não é proprietária do patrimônio público, não é titular do interesse público, mas sim o povo. [...] A disponibilidade é característica do direito de propriedade (ALEXANDRINO E PAULO, 2016, p. 12).

É em função da indisponibilidade que o(a)s gestor(e)ra)s estão vinculado(a)s aos princípios administrativos, como o da impessoalidade, da continuidade dos serviços públicos, da transparência. E são estes – especificamente, o da impessoalidade, na acepção de finalidade pública - que determinarão, ao(à) ocupante de cargo público, atuar buscando atingir o interesse coletivo, sobretudo, quando ocupa a função de chefe do Poder Executivo, contribuindo para atender às necessidades daquela comunidade da qual é representante máximo(a).

Entretanto, se comumente, durante a execução de um plano de governo, pode-se perceber um distanciamento entre as promessas de “palanque” – os exageros do “eu vou fazer” – e a concretude das ações – confessadas nos embaraçosos “é o que se pode fazer...” -

tanto mais se evidencia, ao término de algumas gestões, um descompromisso com a continuidade dos serviços e das políticas públicas concebidas para atendimento ao grupo social que governa. A respeito disso, Coelho et al. (2014, p. 13) ponderam que o fato de não haver uma valorização da continuidade administrativa, com vistas à obtenção da simetria com os ciclos políticos, sedimenta a cultura da reinvenção de programas e projetos da gestão que favorece a descontinuidade.

Acumulam-se registros de descasos nos meses que antecedem o fim das gestões, promovendo prejuízos à sociedade e, em dada medida, subsidiando a tendência de inação de alguns/algumas governantes no início de seus mandatos. Seja pela inabilidade em administrar estrategicamente, seja pelo desejo (re)velado de que a gestão subsequente não obtenha êxito tecnopolítico na implementação de ações, especialmente, se estas forem originárias da gestão anterior. Neste sentido, declara Gilberto Jales, Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, ao Jornal Tribuna do Norte:

[...] o TCE entende a importância de um dia acabar com essa cultura de que a gestão pública para com o mandato do prefeito. A gestão pública é contínua. A prefeitura do município X é a prefeitura do município seja quem for o gestor que esteja à frente [...] (TRIBUNA DO NORTE, 2017).

Assim, havia que se promover – e há que se consolidar - mudanças nesses comportamentos equivocados que foram cristalizados ao longo de décadas na AP, incentivando a transição democrática entre governos e mitigando os malefícios que as rupturas provocam ao bem-estar social das comunidades representadas.

Ademais, é imprescindível investir na normatização e na sistematização de procedimentos para dotar as gestões subsequentes de dados precisos os quais, despindo-se dos aspectos próprios da aleatoriedade, possibilitem a elaboração de planos de governo exequíveis, perspectivando atender às necessidades da coletividade. Desse modo, valendo-se de um conjunto de ações tecnopolíticas, promove-se a TG. Tenciona-se com essas atividades, anular as subjetividades típicas desses enredos, esforçando-se para que haja a continuidade das políticas públicas e da prestação dos serviços essenciais ao(à) cidadão(ã)s da localidade, na qual ocorram, ainda que o novo mandato corresponda à reeleição não se caracterizando a alternância na sua ocupação.

Mesmo não sendo objeto desse estudo, enxerga-se a relevância que há na ocupação do cargo por meio do instituto da reeleição e enfatiza-se que nelas, minimamente, deverá ser promovida uma avaliação sistematizada da gestão anterior a fim de alinhar o plano de governo às possibilidades de execução no período que se inicia. Portanto, deverá ser



compreendido como um importante momento para recomposição e rearticulação tecnopolítica, visando ao aprimoramento das ações estratégicas da gestão (CRUZ, 2013, p. 5-6).

Para se delinear as pretensões dessa pesquisa, estabeleceu-se como limite a transição governamental municipal. Especificamente, sobre este tipo de ocorrência, Seixas (2013) assinala que uma transição democrática de governo deve:

[...] propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de prefeito possa receber do seu antecessor todos os dados e informações necessários à implementação de seu programa de governo, inteirando-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração local, permitindo ao eleito a preparação dos atos a serem editados após a posse (SEIXAS, 2013, p. 4).

Deverá, ainda, garantir a manutenção das políticas públicas que, estando contempladas no plano de governo, da gestão anterior, não poderão sofrer discontinuidades, com o seu término, mas, de modo inverso, deverão auxiliar na construção do planejamento estratégico para implementação de outras ações ou programas, do governo que inicia, promovendo uma mudança responsável, almejando-se que ocorra “[...] a passagem ordenada de poder, sem perda de ritmo, da continuidade e do comando da ação governamental, em que as administrações que se sucedem demonstram ser capazes de se organizar em relação ao interesse público” (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM<sup>4</sup>, 2012, p. 7).

Desse modo, perspectivou-se analisar o processo de Transição Governamental realizado na prefeitura de Caruaru<sup>5</sup> - PE, em 2016, por meio da escuta da experiência vivenciada pelo(a)s integrantes de ambas as gestões – a que estava encerrando o mandato e a que daria início a um novo governo – especialmente, tendo como pano de fundo as prescrições da Lei de Responsabilidade de Transição (Lei Complementar nº 260/2014 – do estado de Pernambuco).

Salienta-se que a pretensão em realizar essa descrição se baseia na percepção da relevância do tema, tanto pelo ineditismo da pesquisa – estudo específico sobre uma TG municipal – quanto pelo desejo de que, a partir da experiência do(a)s participantes e dos conhecimentos compartilhados, haja contribuições para a AP, sobretudo, no contexto

---

<sup>4</sup> O Cepam – Fundação Prefeito Faria Lima – constituiu-se como o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão do estado de São Paulo. Com atuação, durante 47 anos, colaborou na articulação das cidades paulistas com o estado, apoiando os municípios no aprimoramento da gestão e no desenvolvimento de políticas públicas. Iniciou suas atividades em 1968 e foi extinto, em 2015, sob o argumento de redução de custos administrativos (SOUZA et al., 2017).

<sup>5</sup> No Capítulo 3 – no qual é apresentado o percurso metodológico utilizado neste trabalho – o *locus* da pesquisa é especificado, bem como são explicitadas as razões pelas quais essa cidade foi escolhida.

municipal. Sobre a experiência, como sentido do que se adquire, agregando-se um valor metafísico do qual se espera lançar mão quando necessário, Alto do Moura<sup>6</sup> assegura: “porque o maior legado da transição não são os números, não são os papéis, não são os documentos, é o capital da experiência acumulada

E, assim, iniciando o caminho rumo ao conhecimento dessa passagem de governo, faz-se referência à expressão *Alea jact est*<sup>7</sup> que, após tantos séculos - seja no espectro particular ou coletivo, e ainda que indesejável, no contexto das instituições públicas - é costumeiramente empregada na aceção de evidenciar comportamentos que desinvestem da razão, dos planos que estão prescritos, e que entregam às mãos do destino o arbítrio para decidir e revelar os produtos das suas escolhas.

Por sua vez, o processo de transição governamental, posicionando-se do lado oposto ao da imprecisão, pretende romper com os golpes aleatórios, buscando, nas informações existentes, elementos que tornem o início e/ou todo o percurso da gestão o mais distante possível das temeridades, dos sobressaltos, cercando-se de todo o conjunto de dados capazes de propiciar um cenário próximo das certezas. É essencial contar com a precisão desses dados, e se distanciar da randomização típica da sorte, para garantir o prosseguimento das ações relevantes na gestão que se iniciará. Vem daí a inspiração para o título deste trabalho.

E, tencionando-se facilitar sua leitura, indica-se o roteiro-transitivo que contempla esta estrutura:

- No Capítulo 1 – **Introduzindo a Transição Governamental** -, faz-se uma contextualização sobre o tema e são apresentados elementos que comportam a justificativa para sua exploração, a questão-problema, os objetivos gerais e específicos, bem como o *locus* escolhido é sinalizado.
- O Capítulo 2 – **Referenciando a Transição Governamental** – ainda que revele que a teoria está em construção, já demonstra uma contribuição parcial, dessa dissertação, ao fazer referências às TGs em países como Estados Unidos da América, Canadá e

---

<sup>6</sup> No Capítulo 3 – Percurso Metodológico: os caminhos da pesquisa -, ver-se-á que foram atribuídos codinomes à(ao)s participantes da pesquisa como modo de preservar suas identidades. Os codinomes fazem referência a pontos turísticos da cidade de Caruaru. Alto do Moura é um desses.

<sup>7</sup> “A sorte está lançada” ou “os dados estão lançados” é uma frase, originária do latim, atribuída ao General Júlio César quando, não tendo certeza sobre se deveria atravessar a fronteira entre a Gália Cisalpina (atualmente, França) e a Itália, estabelecida pelo Rio Rubicão, incumbiu à sorte a responsabilidade pelo resultado da sua decisão. Dentre as consequências apontadas, pela História, os países entraram em guerra e, por um grande período, recaiu sobre estes todos os efeitos decorrentes dela (VILAR, 2010).

México, os principais fatos que marcaram esses processos, no Brasil, especialmente, no estado de Pernambuco. Mas, para além, por apresentar resultados da pesquisa realizada, sistematizando os instrumentos normativos vigentes nas esferas federal e estaduais do país. E, continuando na aproximação com o *lócus*, trazendo informações iniciais sobre o processo de transição governamental de Caruaru, disponibilizando-se a Figura 4 como modo sinóptico de traduzir as macro e microatividades empreendidas. E, ainda, cita-se a experiência inédita da OAB-Subseção daquela cidade, no acompanhamento da transição governamental, como elemento que ratifica a necessidade emergente da participação efetiva da sociedade nessas passagens de gestão.

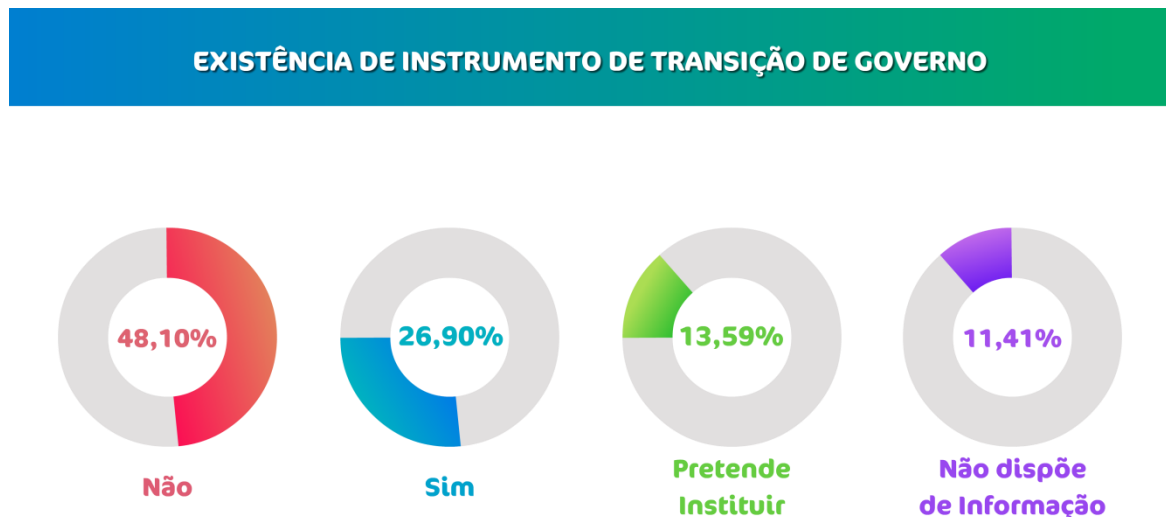
- No Capítulo 3 – **Percursos metodológicos: os caminhos da pesquisa** -, expõe-se a metodologia, adentrando-se no *lócus* e caracterizando-o; apresenta-se os 24 (vinte e quatro) participantes, destacando-se a riqueza do aprendizado que o encontro com estes promoveu; e discorre-se sobre os instrumentos de coleta dos dados e de sua análise, desenhando-os em categorias como forma de tornar a leitura mais fluida.
- O Capítulo 4 – **Achados e Reverberações** – perspectivando ampliar os debates sobre TG, e alcançar os objetivos traçados para este trabalho, apresenta os resultados e as repercussões destes que, entremeados pelas narrativas do(a)s participantes, e das reflexões da pesquisadora, revelam seus conhecimentos acerca de transição governamental e, especificamente, acerca da execução da passagem de governo de Caruaru.
- Nas **Considerações (quase finais)**, sinaliza-se o fim desta expedição, em um movimento que resgata o que foi discutido ao tempo em que se propõe reflexões sobre a temática em perspectiva ampla e afunilando para a TG de Caruaru. Finaliza-se apresentando-se propostas para melhorias nas feitura dos processos de transição futuros e para a criação do Observatório Social de Transição Governamental como equipamento viabilizador da participação da sociedade. E sugere-se uma agenda de pesquisa para os próximos trabalhos acadêmicos nesta temática.

## 1.2 A NECESSÁRIA TRANSIÇÃO

Embora os processos de transição governamental venham ocorrendo nas esferas federal, estadual e municipal - inclusive, sendo instituídos em entidades e órgãos da AP, a exemplo de universidades, tribunais de justiça, tribunais de contas – pode-se perceber que sua realização ainda é bastante incipiente e demonstra, quando acontece, um compromisso afinado com os aspectos financeiros, orçamentários, fiscais, notadamente, como reflexo da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000 alterada pela LC nº 131 de 2009).

Tanto é assim que, em estados considerados vanguardistas, como o de São Paulo, a sua institucionalização - que se dá por meio da publicação de instrumentos normativos, visando à perenidade, ou seja, que não se estanque em uma passagem de gestão, mas, de modo contínuo, vislumbre as subseqüentes - representa percentuais, ainda, pequenos, apesar das ações empreendidas - como incentivo à implantação contínua e sistematizada do conjunto de atividades que compõem essas passagens - pela extinta Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, no período de 2008 a 2015, conforme Salomão et al. (2014, p. 87):

**Figura 1** - Instrumentos de transição governamental existentes nas prefeituras do estado de São Paulo



**Fonte:** Adaptado de Salomão et al. (2014).

Também de modo lento, mas buscando consolidar suas ações, grupos nacionais centram-se neste tipo de atividade - a exemplo do Fórum Permanente de Combate à

Corrupção (Focco<sup>8</sup>), com funcionamento em diversos estados brasileiros, dentre eles, em Pernambuco – e têm a alternância de governo como um momento em que as ações devem ser acompanhadas, inclusive, com proposta de punibilidade ao(à)s maus/más gestore(ra)s.

Ademais, as associações municipalistas – como a Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe) – e os Tribunais de Contas dos Municípios e dos Estados - vêm promovendo ações que incentivam a realização e/ou a institucionalidade dos processos de transição, tendo-se como propósito estimular a continuidade das atividades da gestão pública independentemente da alternância do cargo.

Além disso, em levantamento realizado, por esta pesquisadora, nos âmbitos federal e estadual, referenciado no Capítulo 2, evidenciou-se uma variedade regulatória oriunda de diversas fontes como tribunais de contas, associações municipalistas e chefias do Poder Executivo estadual que estendem o alcance dessas aos municípios sob a sua jurisdição. Contudo, demonstrando moderada, ou quase inexistente vinculação a outras vertentes, como as administrativas ou sociais, elege os vieses financeiros e tributários e poucas ações emergem de modo espontâneo. Se isso, por um lado, pode demonstrar limitado compromisso com o bem fazer à frente da coisa pública, por outro lado, em dada medida, afiança que a sociedade, sem conhecimento suficiente sobre o tema, ou alheia ao controle social que poderá exercer, não se implica na sua concretização.

Em contraponto a essas ações, pode-se observar, com alguma frequência, a existência de um comportamento deliberadamente desinteressado em colaborar para que a nova gestão se inicie com tranquilidade, detendo o conhecimento imprescindível ao funcionamento dos primeiros dias e à execução do seu plano de governo. A par disso, por exemplo, o Focco-PE vem executando ações para que os processos de transição se tornem a regra e não a exceção.

Dentre as irregularidades já verificadas pelo Focco-PE, estão as demissões em massa, interrupção na prestação de serviços de saúde e educação, desaparecimento de documentos, de computadores e outros bens. ‘Com os documentos em mãos, os gestores não vão poder falar judicialmente que não sabiam, porque eles foram comunicados. O cidadão não tem nada a ver se o prefeito não foi reeleito ou não fez o sucessor. Ele quer a continuidade administrativa, que os serviços sejam mantidos’, explicou o procurador regional da República Fábio George Cruz da Nóbrega (G1, 2012).

---

<sup>8</sup> O Focco é um grupo de combate permanente à corrupção integrante de uma rede nacional de combate à corrupção, sendo composto por diversas instituições e órgãos públicos que desempenham atividades vinculadas à administração dos recursos públicos. Em PE, o grupo foi constituído para discutir e implementar ações que otimizem o combate à corrupção, no estado, e conta com o apoio e colaboração de diversas entidades da sociedade civil organizada (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2008).

Para ratificar o exposto, cita-se Coelho (2014) o qual afirma que não havendo essa mudança sistematizada de governo, o que aguarda a nova gestão são pendências em contratos de prestação de serviço; deleção de dados dos sistemas de informática; desaparecimento de documentos e materiais de trabalho; inexistência de informações sobre convênios, finanças e pessoal, levando à improvisação das ações no início da gestão, por vezes, resultando em prejuízos difíceis de serem revertidos. Logo, é de se perceber que a ausência de uma travessia governamental sistematizada, comumente, promove danos, intencionais ou não, à continuidade das ações públicas planejadas pela administração que se finda. E, assim, por vezes, os embaraços são impostos por esta – para que não seja atribuído o êxito de seus planos à gestão futura - ou pela que se inicia para expor, seja legítima ou não a intenção, os prováveis descabros do(a) governante anterior e legitimar a inação.

Em Pernambuco, embora exista a Lei Responsabilidade de Transição, o Ministério Público do Estado (MPPE), com a participação de outros atores jurídicos e sociais – Tribunal de Contas do Estado, Polícia Federal, Ministério Público do Trabalho, entre outros - deflagrou, em 2016 – ano das eleições municipais -, a operação “Terra Arrasada” que teve como finalidade:

[...] impedir e inibir que gestores não candidatos à reeleição e/ou que seus indicados não venham a ser eleitos pratiquem a política da terra arrasada, deixando uma dívida pública, zerando o cofre público, destruição dos documentos, entre outras ações, nesses últimos três meses do mandato (MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, 2016).

Essa Operação apontou que 74 cidades estavam sob a vigilância do MPPE por promoverem transições governamentais conflitantes ou com alguma necessidade de interferência do órgão. Até abril de 2017 - de acordo com os dados obtidos, em junho de 2018, no Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça (Patrimônio Público e Entidades do Terceiro Setor (Caop Patrimônio Público/MPPE) – foram expedidas 94 Recomendações, 18 instaurações de Inquéritos, 27 Ações Cíveis Públicas, 04 representações, além de realizadas duas audiências e 08 reuniões para ajustes nas condutas do(a)s gestore(ra)s. Registra-se que Caruaru não se encontra no rol dessas cidades.

Na Figura 2, exibe-se essas 74 cidades, conforme a divisão geopolítica/mesorregiões, no estado de PE, em que estão localizadas: Metropolitana, Mata, Agreste, Sertão, São Francisco.

**Figura 2** - Municípios pernambucanos que apresentaram problemas na Transição Governamental de 2016

Regiões	Municípios				Quantitativo
Metropolitana do Recife	Abreu e Lima	Camaragibe	Ipojuca	São Lourenço da Mata	06
	Ilha de Itamaracá	Olinda			
Mata	Água Preta	Barreiros	Ribeirão	Carpina	20
	Chão de Alegria	Condado	Vitória de Santo Antão	Ferreiros	
	Glória do Goitá	Goiana	Palmares	Itambé	
	Itaquitinga	Macaparana	Vicência	Nazaré da Mata	
	Paudalho	Primavera	Timbaúba	Quipapá	
Agreste	Barra de Guabiraba	Belo Jardim	Bom Jardim	Bonito	21
	Buíque	Camocim de São Felix	Gravatá	Casinhas	
	Cumarú	Feira Nova	Palmeirina	Iati	
	Itaíba	Limoeiro	Sanharó		
	Pesqueira	Poção	Surubim		
	Tupanatinga	Vertente do Lério	Passira		
Sertão	Betânia	Bodocó	Calumbi	Cedro	20
	Custódia	Flores	Inajá	Mirandiba	
	Moreilândia	Ouricuri	Salgueiro	Santa Cruz	
	Santa Filomena	São José do Egito	Serrita	Sertânia	
	Solidão	Tabira	Tuparetama	Verdejante	
São Francisco	Belém de São Francisco	Cabrobó	Carnaubeira da Penha	Petrolina	07
	Floresta	Itacuruba	Petrolândia		
	<b>Total</b>				<b>74</b>

Fonte: Autoria própria (2018).

Advém de constatações como essas, a necessidade de operacionalizar os processos de transição governamental, vislumbrando a participação consciente de todos os atores – internos e externos – e o uso de ferramentas que dotem as gestões dos controles necessários, racionalizando e potencializando esses processos, tendo como meta a proteção da coisa pública dos desmandos de gestor(e) descompromissado(a) com o valor público que cada serviço prestado ou política pública aspira e deve devolver como resultado à comunidade a que servem.

Portanto, deve-se buscar, nesses processos, por meio das equipes designadas para esse fim, a neutralização de posturas que não coadunem com os princípios republicanos e democráticos comprometidos com a continuidade da prestação de serviços à comunidade,

pautando-se em instrumento técnico-legal, revelando conhecimento técnico e político indispensáveis ao conjunto de atividades que compreende a passagem de governo, de modo civilizado e com importante senso colaborativo, conforme aponta Seixas (2013, p. 3):

além de constituírem um ato de extrema civilidade, essas medidas trazem em seu bojo princípios de democracia; de forma transparente propõem a entrega da máquina pública com um nível de conhecimento bastante abrangente sobre a atuação dos direitos e obrigações que o novo governo vai herdar.

Gerhardt e Tolfo (2009, p. 27) afirmam que “quando os conhecimentos disponíveis sobre um determinado assunto são insuficientes para explicar um fenômeno, surge um problema” e Creswell (2007, p. 186) defende que “[...] as questões de pesquisa podem mudar e ser refinadas à medida que o pesquisador descobre o que perguntar e para quem fazer as perguntas”.

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é analisar a experiência institucional da transição governamental, ocorrida em 2016, em Caruaru, especialmente, sob a perspectiva do(a)s integrantes das Comissões de Transição, averiguando de que modo o registro dessa prática poderá contribuir para a realização de outros processos de transição governamental municipal.

Na intenção de alcançar o objetivo geral foram delineados estes objetivos específicos:

1. Descrever o processo de transição governamental, de Caruaru, evidenciando a compreensão e a experiência do(a)s participantes.
2. Verificar a utilização de instrumentos normativos na execução da TG de Caruaru, especialmente, da Lei Complementar nº 260/2014.
3. Analisar se a metodologia, as ferramentas e a sistematização empregadas, para a realização do processo de transição, de Caruaru, influenciaram o atendimento às finalidades pretendidas.

Ratifica-se que essa pesquisa teve como motivação a percepção de os processos de transição governamental, especificamente no âmbito municipal, configurarem-se como fenômenos contemporâneos cujas fronteiras, entre eles e a realidade vivenciada na gestão pública, não estão tão claras, merecendo atenção e estudo, inclusive em função de haver poucos relatos, abordando a temática, particularmente, na área acadêmica. Tanto que Cruz et al., (2017), na justificativa para produção de artigo sobre TG, argumentam que:

[...] o tema da transição de governo municipal – extensível ao nível estadual – é relativamente novo no contexto brasileiro, com diminuta literatura acadêmica, e vem



despertando cada vez mais o interesse de estudantes de pós-graduação e de gestores públicos [...] (CRUZ et al., 2017, p. 253).

Nacionalmente, evidencia-se o trabalho realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam - tencionando, por meio de orientações técnicas abrangendo diversos eixos temáticos, institucionalizá-los, no estado de São Paulo, centrando suas ações na conscientização dos agentes públicos sobre a necessidade de privilegiar as passagens democráticas de gestão e mitigar os reflexos dos comportamentos embasados na aleatoriedade e nos ranços oriundos das disputas políticas, tendo em vista que os serviços não podem parar em função de desavenças e descompromisso político e social (CRUZ, 2013, p. 26).

Em Pernambuco, a LC nº 260/2014 foi sancionada em 07 de janeiro de 2014, pelo ex-governador Eduardo Campos, que a classificou como um mecanismo de aperfeiçoamento da LRF e um instrumento de viabilização da transparência e de preservação das gestões, mas, sobretudo, dos cidadãos (PERNAMBUCO, 2014). Por sua vez, a autora do projeto da Lei, ex-deputada Raquel Lyra, afirmou que a Lei objetivava assegurar que o(a) novo gestor(a) pudesse dar continuidade aos compromissos assumidos, com a população, já no primeiro dia de trabalho (PERNAMBUCO, 2014).

Para analisar a TG ocorrida em Caruaru, em 2016, fez-se uma imersão no campo para aproximação com a vivência do(a)s integrantes das comissões de transições e com atores sociais que, em função do seu conhecimento sobre a temática, contribuíram para compreensão do cenário pernambucano e da transição pesquisada.

Pondera-se que analisar essa TG revela sintonia com os pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) os quais, dentre outros, estabelecem que as ações de todo(a) gestor(a) público(a) devem estar pautadas na compreensão da existência do valor público, que se manifesta no bem-fazer administrativo e na consecução de resultados que contemplem a todo(a)s, que promovam e satisfaçam o bem comum de modo impessoal, responsável, transparente e participativo (MARTINS E MARINI, 2010, p. 56).

Segundo Seixas (2013):

a transição, como um processo que prevê uma lei, com preenchimento de planilhas com dados locais e relatórios de uma gestão que finda, é só uma semente para o futuro de governos sustentáveis, democráticos e transformadores em que decisões não são unilaterais e sim compartilhadas com todos os grupos e indivíduos interessados (SEIXAS, 2013, p. 18).

Denota, ainda, uma preocupação com a estruturação das atividades necessárias à realização dos processos de TG, desejando que estudos como este contribuam para que as entidades preparem suas passagens de gestão, sistematizem suas atividades, avaliem seus processos, compartilhem o aprendizado. Agindo assim, poder-se-á estimular que haja alteração no comportamento do(a)s gestor(e)ra(s) de modo a atuarem, com desvelo, na condução do patrimônio público, interrompendo o ciclo histórico de descalabros e dilapidação deste.

## 2 REFERENCIANDO A TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL

As coisas mudam no devagar depressa dos tempos<sup>9</sup>  
Guimarães Rosa

### 2.1 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: UM INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA

Uma das prerrogativas de estar sob a proteção de uma forma republicana de Estado, como no Brasil – em contraponto a outras, como as monarquias, por exemplo – é a previsibilidade da alternância, na ocupação dos cargos públicos, por meio da periodicidade e da eletividade. Decorre disso que, de tempos em tempos, o(a)s chefes do Poder Executivo e o(a)s representantes do povo, nas casas legislativas, são escolhido(a)s para conduzir a entidades e órgãos que integram a AP, direta e indireta, de acordo com o que estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (BRASIL, 1988).

A essas duas características – periodicidade e eletividade – incorpora-se a responsabilidade, compondo-se a tríade republicana. Assim, além de, apenas, poder ocupar cargos, se eleito(a) pelo povo, e por um período estabelecido, constitucionalmente, deve-se fazê-lo de modo responsável, pois, ao conduzir a coisa pública, o(a) agente apenas representa o verdadeiro detentor do poder - o povo – e, assim, sua atuação deverá ser pautada no dever de atender às necessidades desse povo cercado-se de ações que cuidem de amainar as desigualdades sociais, especialmente, em um país com características formativas diversas como o Brasil.

Sob a consciência que o(a)s agentes público(a)s são transitório(a)s e que a Administração Pública é permanente, percebe-se que a garantia da prestação de serviços contínuos deve ser priorizada por todo(a)s que ocupam seus quadros. Desse modo, a transição governamental, como um processo que se origina na tríade referenciada e fortalece a democracia, dá-se por meio de ações que manifestam o comprometimento e a maturidade política que o(a) ocupante do cargo demonstrará quando, findando o seu período de atuação, preparará a “casa” para que o(a) sucessor(a) possa promover a continuidade ao atendimento das necessidades do povo que representa, com atenção redobrada aos primeiros dias da nova gestão, distanciando-se da costumeira e prejudicial ruptura das atividades.

---

<sup>9</sup> Grande Sertão: veredas

Souza et al. (2008, p. 17), tratando a respeito da necessidade de “tomar pé” da casa nova, após o resultado das eleições, ressaltam que esse fazer novo – governar uma comunidade - exige preparação e planejamento, sendo considerado retardatário(a) – e por que não dizer, imprudente – quem iniciar o governo somente na data da posse.

E, assim, o art. 1º do Decreto nº 7.221/2010, da Presidência da República do Brasil – um dos primeiros atos a institucionalizar os ritos nessas alterações de governo, na esfera federal - traz o conceito de transição de gestão que, paulatinamente, foi se estendendo aos estados e seus municípios:

transição governamental é o processo que objetiva propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de Presidente da República possa receber do seu antecessor todos os dados e informações necessários à implementação do programa do novo governo, desde a data da sua posse (BRASIL, 2010).

Nesta mudança, considera-se um grande desafio permear a atuação do(a)s gestor(e)ra(s) – singularmente, o(a)s que estão deixando os cargos - do sentimento republicano. Esse sentimento pressupõe a existência do comprometimento e zelo com a coisa pública, assim como do inextricável dever de prestação de contas, referente ao erário, aplicado na tutela do bem coletivo, consoante o que estabelece o parágrafo único, do art. 70, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Para além, sob o ponto de vista do clima institucional - como aspecto da cultura organizacional, que a administração pública contemporânea aspira – mesmo as atividades sendo centradas nas equipes de transição, busca-se o envolvimento de todo(a)s que compõem a organização. Almeja-se, ainda, anular os resquícios das disputas entre os grupos e, precipuamente, obter as informações substanciais para que o início da nova gestão ocorra de modo a garantir a continuação da prestação dos serviços, atenuando impactos negativos no cotidiano das comunidades.

O processo de transição reflete amadurecimento político e alto grau de comprometimento do administrador com a gestão pública. Por meio dele, são criadas condições para que o candidato eleito, antes da sua posse, receba os dados e informações necessárias para elaborar seu programa de governo, ao mesmo tempo em que se garante a continuidade da gestão e da prestação dos serviços públicos (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 48).

Pode-se inferir, sob esse prisma, que o processo de transição – afastando-se do sentido superficial de mero repasse de informações - é compreendido pelas ações desenvolvidas no período que antecede à troca de gestão e que são delineadas por medidas acauteladoras que

tencionam munir o(a)s novo(a)s gestore(ra)s do conhecimento imprescindível à promoção das atividades, sendo uma de suas etapas essenciais o planejamento, que definirá: o tempo necessário à sua execução – ainda que existam normas legais delimitando prazos -, o local em que será realizado, os métodos e ferramentas aplicados, o perfil da equipe, os resultados pretendidos.

Sob este enfoque, o Guia Básico para Gestão nos Municípios, 2008, elaborado pela Presidência da República, como pode ser visto, abaixo, trouxe orientações para o(a)s chefes dos executivos municipais no início de mandato:

no período da transição, ou seja, do momento em que o candidato teve proclamada sua eleição pelo órgão competente até o dia da posse, o eleito tem oportunidade de adotar medidas que contribuirão para que ele possa iniciar seu mandato com mais segurança. [...] Garantir a continuidade administrativa é condição fundamental para a boa governança. Essa continuidade se dá pela manutenção de programas iniciados pelo governo anterior e pela cautela em reestruturar o comando do Poder Executivo (BRASIL, 2008, p. 33).

Entretanto, não se deve atribuir essa responsabilidade, apenas, ao(à) gestor(a) que ocupará o cargo. É salutar e, normativo, que, quem estiver deixando a função, impregne-se do dever legal, e do compromisso ético, disponibilizando a estrutura necessária, física e informacional, para o prosseguimento das atividades da administração, contribuindo para que a execução das atividades seja exitosa, como prevê o artigo 3º, da Lei Complementar nº 260/2014, do Estado de Pernambuco: “o governo estadual ou municipal em exercício deverá garantir a infraestrutura necessária para a realização dos trabalhos da comissão de transição” (PERNAMBUCO, 2014) e a Constituição Estadual da Paraíba, no parágrafo único, do artigo 268, alerta que “o prefeito em exercício não poderá dificultar os trabalhos da Comissão de Transição, nem retardar ou impedir o início de seu trabalho” (PARAÍBA, 1989).

Também, nesse mesmo sentido, a Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam) ratifica a importância de que sejam disponibilizadas todas as informações sobre os serviços prestados, as políticas implementadas, os projetos e programas destinados à comunidade para subsidiar a elaboração do plano de governo do(a) sucessor(a) ou possibilitar as ações emergenciais do mandato (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2012, p. 7).

## 2.2 PROCESSOS DE TRANSIÇÃO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Os primeiros relatos de experiências com transição governamental apontam para os Estados Unidos. É de lá que vem, desde o século 18, a demarcação do período legal para a transição, do resultado da eleição à posse. Hess (2009) registrou que “[...] esse intervalo de tempo entre a eleição e a posse é um fenômeno singularmente americano” (HESS, 2009, p. 3).

Também, por lá, ainda que na contemporaneidade seja considerada uma passagem de ciclo pacífica, como fruto da democracia, o autor enfatiza que é um período histórico de confusões provocando, ocasionalmente, consequências políticas funestas.

Em 1963, no governo do Presidente Kennedy, o Congresso americano aprovou a Lei de Transição Presidencial. Todavia, já em 1944, o Presidente Roosevelt introduziu esses conceitos, ainda que não institucionalizados, ao discutir, com o seu sucessor, temas considerados de grande relevância à nação – a exemplo da segurança nacional e da política externa (BRASIL, 2002, p. 39).

Especialmente, sobre as transições americanas pairam questões políticas que influenciam outras nações, momento em que, além dos nacionais, diversos interesses estão em jogo o que remete à necessidade de mais atenção à transmissão do poder. Esse período é classificado como oportunizador de mudanças e de avaliação, bem como revelador de riscos que demandam esforços imediatos para implementação de acordos internacionais em assuntos melindrosos que vão de conflitos bélicos a crises financeiras (CAMPBELL, 2009, p. 22). Entretanto, apesar de referenciar que a história das 11 (onze) transições presidenciais dos EUA contempla uma narrativa que revela perigos e oportunidades, além de ser composta por esperança e receios – em função de tropeços do passado - o autor afirma que as passagens de governo se realizam “[...] notavelmente pacíficas e ordeiras [...]” (CAMPBELL, 2009, p. 25).

No Canadá, por sua vez, desde 1999, a transição governamental vem sendo tratada com a relevância que um processo como este requer. Naquele ano, no Fórum de Políticas Públicas, criou-se um comitê o qual, composto de pessoas com experiência nas atividades de passagens de gestão, teve como propósito identificar as melhores práticas para execução das ações pertinentes a esse período transicional (RÍOS E CASTRO, 2015, p. 8).

Esses autores enfatizam que a TG no Canadá é considerada complexa, sendo realizada em um intervalo de tempo que varia de seis a doze meses. Nesse país, no qual o sistema parlamentarista concentra importante poder na função do primeiro(a)-ministro(a), na preparação deste(a) já deve haver a indicação da comissão de transição, mesmo antes das eleições. Desse modo, é possível que as transmissões aconteçam, de modo colaborativo e conjunto, entre a equipe em exercício e a que iniciará o mandato, por meio de repasse detalhado de todas as questões nacionais importantes (RÍOS E CASTRO, 2015, p. 9).

Na América Latina, a primeira experiência institucionalizada, ocorreu no Brasil, em 2002, na sucessão presidencial entre os ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e

Luís Inácio Lula da Silva (Lula). Antes, o relato mais próximo foi o experimentado no México, na passagem do Presidente Ernesto Zedillo para o Presidente Vicente Fox Quesada, em 2000. Ressalta-se que, apesar de o partido do Presidente Zedillo ter permanecido por mais de 70 anos no poder e de, àquela época, não existirem regras de transição, esta foi considerada bastante exitosa (BRASIL, 2002, p. 40).

Nacionalmente, dando os passos iniciais para a institucionalização dessas alternâncias de gestão, encontram-se os estados de Minas Gerais e da Paraíba – primeiros entes a estabelecerem a criação da Comissão de Transição na sua Constituição Estadual, em 1989 -; o Governo do Rio Grande do Sul, em 1998; e o Governo de Santa Catarina em 2002.

Também em 2002, como já referenciado, no contexto federal, o presidente FHC encaminhou, ao Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 76, de 2002, que, no seu artigo 2º, tem como objetivo: “inteirar-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal e preparar os atos de iniciativa do novo Presidente da República, a serem editados imediatamente após a posse” (BRASIL, 2002).

Percebe-se que, antes desses registros, a alternância de poder entre os governantes ocorria de modo fortuito, no qual se evidenciava pouca, ou nenhuma, preocupação com a continuidade das ações e programas propostos pela antiga gestão. A governança e a *accountability*, ainda que imprescindíveis à Nova Gestão Pública (NGP), eram pouco aplicadas às atividades ou, de modo simplista, traduzidas por meio de indicadores expostos nos relatórios de gestão.

O que se constatava era uma prática histórica para desconstruir cenários que pudessem atribuir, ao(à) sucessor(a), os méritos alcançados pelas ações planejadas e empreendidas pelo(a) sucedido(a). De acordo com o que é disponibilizado em Brasil (2002):

não existiam nem regras ou normas, formais nem informais, que balizassem as formas e mecanismos concretos que deviam adquirir a troca de administrações. A experiência evidencia que a passagem do poder era um processo aleatório, cujas particularidades estavam em função do viés pessoal do Presidente de turno (BRASIL, 2002, p. 10).

Neste mesmo ano, a Medida Provisória, citada, foi transformada na Lei nº 10.609/2002, que dispôs sobre as atividades na mudança da Presidência da República e trouxe orientações sobre a composição da comissão de trabalhos. Entretanto, apesar de constatado o avanço, chama-se a atenção para a discricionariedade conferida ao(à) dirigente, no art. 1º, ao(à) qual “[...] é facultado o direito de instituir equipe de transição [...]”. Infere-se, talvez por simetria, que esta faculdade foi replicada em algumas leis estaduais.

A experiência na Presidência da República inspirou o Governo Federal que – por meio da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, em 2008 - elaborou uma cartilha a qual teve como propósito orientar o(a)s prefeito(a)s, quanto ao início do mandato, com vistas a subsidiar as atividades pertinentes à alteração de governo.

Já em 2010, foi desenvolvido o Sistema de Transição Governamental, pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em parceria com o Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) do Brasil. Esse sistema teve o intento de colaborar com a construção do Livro de Transição, que é um instrumento que contempla as informações sobre uma determinada entidade ou órgão da Administração Pública Federal, direta e indireta, para propiciar que o(a)s gestor(e)ra(s) que ocuparão os cargos tenham conhecimento sobre a situação desses, sob vários aspectos.

O Sistema foi operacionalizado, nas passagens de gestão de 2010 e 2014, prevendo “[...] integrar as diversas fontes de dados necessárias, complementar os dados oriundos dos responsáveis por cada Órgão/Secretaria do Governo Federal e, por fim, gerar o Livro de Transição” (LIMA et al., 2013, p. 356).

O sistema "Transição" foi criado para disponibilizar informações de órgãos de governo para novos dirigentes das pastas em processo de transição com o objetivo de facilitar a mudança entre a equipe dirigente anterior e a nova. O sistema organiza e padroniza a coleta de informações e elabora os relatórios de transição governamental, gerando automaticamente o Livro de Transição, de cada pasta, conforme o padrão estabelecido (BRASIL. MP, [201?]).

Em 2012, a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência produziu outra cartilha, desta vez, endereçada ao(à)s chefes do Poder Executivo no final do mandato. Segundo consta na apresentação, sua publicação buscou otimizar as passagens de gestão nos municípios.

A transição governamental caracteriza-se, sobretudo, por propiciar condições para que: - o (a) chefe do Poder Executivo em término de mandato possa informar ao candidato (a) eleito (a) sobre as ações, projetos e programas em andamento, visando dar continuidade à gestão pública; e - o (a) candidato (a) eleito (a), antes da sua posse, possa conhecer, avaliar e receber do (a) atual chefe do Poder Executivo todos os dados e informações necessários à elaboração e implementação do programa do novo governo (BRASIL, 2012, p. 2).



### 2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

Em qualquer campo das relações, pessoais ou institucionais, a ocorrência de mudança ou transição – seja por um movimento voluntário ou provocado – implica um período de conhecimento e de adaptação. É preciso conhecer o novo espaço para atuar de modo a não desperdiçar a experiência acumulada, mas, indo além, não se prendendo a ela, conciliar as necessidades de inovação com as possibilidades de uma ação diferenciada e satisfatória.

Fazendo um recorte para a Administração Pública, especificamente, para o processo de transição de uma gestão político-administrativa para outra, destaca-se que a sua execução tem como objetivo principal, inicialmente, realizar o mapeamento das atividades desempenhadas, na instituição, conhecer e explorar os seus setores, dando atenção especial àqueles considerados como fonte de atividades essenciais, a fim de coletar as informações imprescindíveis à execução do plano de gestão, atendendo, prioritariamente, aos interesses da comunidade à qual a instituição esteja vinculada, visando promover a continuidade da prestação dos serviços relevantes que lhes são ofertados.

[...] a transição governamental visa a propiciar condições para que o chefe do Poder Executivo em término de mandato possa informar ao candidato eleito sobre as ações, projetos e programas em andamento, visando a dar continuidade à gestão pública, bem como permite que o futuro gestor, antes da sua posse, possa conhecer, avaliar e receber do atual chefe do Poder Executivo todos os dados e informações necessários à elaboração e implementação do programa do novo governo (MINAS GERAIS, 2012, p. 2).

Nesta mesma perspectiva, mas destacando o papel do(a)s prefeito(a)s, a Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, no seu projeto para orientação das ações no período de alternância nas gestões municipais do estado de São Paulo, orienta que:

o Executivo municipal deve garantir ao seu sucessor o conhecimento da realidade administrativa, com informações e dados relativos às finanças locais; estrutura administrativa; relação de ocupantes de cargos, empregos e funções públicas; políticas públicas; aos programas e projetos; ao gerenciamento de pessoas, de convênios, contratos; providências a serem tomadas nos primeiros dias da nova gestão, dentre outros temas relevantes (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, 2012, p. 9).

Sob o ponto de vista legal, essas atividades deverão ocorrer em atendimento às determinações oriundas dos chefes do Poder Executivo, e dos órgãos de controle, a exemplo dos Tribunais de Contas dos estados e municípios, das casas legislativas, em todas as esferas brasileiras que, a partir de 1998, com o governo do estado do Rio Grande do Sul, mediante o Decreto nº 39.007/1998, iniciaram a demarcação da necessidade de institucionalização dessas atividades.

Entretanto, esses aspectos regulatórios fazem parte de uma construção recente, pois o que se constatavam eram relatos entremeados por situações voluntárias – quando governantes, sob a iminência de deixarem os cargos, procuraram repassar, de modo officioso, as informações ao(à)s futuro(a)s gestore(ra)s – por outras, em que o(a)s gestore(ra)s que saíam não se preocupavam em repassá-las – ou, ainda, por aquelas, consideradas as ideais, em que o(a)s governantes que deixavam o poder institucionalizam o processo, tornando-o inerente a todas as sucessões.

Pela grande repercussão e relevância, cita-se a transição do Governo, na Presidência da República do Brasil, do ex-presidente FHC para o então presidente Lula que é considerada como uma das mais relevantes passagens, de Estado, institucionalizadas na América Latina. Sua iniciativa se deu em outubro de 2002, por meio de uma Exposição de Motivos Interministerial (EM), que anexou a Medida Provisória nº 76, dispondo sobre a instituição de equipe de trabalho designada pelo candidato eleito para o Cargo de Presidente da República. A finalidade da Medida, consoante essa Exposição de Motivos, foi:

[...] permitir a atuação conjunta de integrantes da equipe designada pelo Presidente eleito com a Administração corrente, garantindo à nova Administração a oportunidade de atuar no programa de governo do novo Presidente da República desde o primeiro dia do seu mandato, preservando a sociedade do risco de descontinuidade de ações de grande interesse público (BRASIL, 2002).

Sobre o ineditismo dessa formalização da transição, Spektor (2014) relata que ela foi idealizada por assessores do ex-ministro-chefe da Casa Civil, Pedro Parente, que estudaram bibliografia internacional e entrevistaram atores que haviam trabalhado em transições. Construído esse conhecimento, a equipe elaborou o primeiro plano de institucionalização de transição de poder, no Brasil, adaptando-o do esquema utilizado pelos Estados Unidos (SPEKTOR, 2014, p. 38).

Essa institucionalização demonstrou metas políticas bem delineadas: ao promover, voluntariamente, uma transição sistematizada e exitosa, o ex-presidente FHC buscava se distanciar do ônus de uma imagem negativa, confirmada por alta rejeição popular, deixando a marca indelével da história nacional; atuar para o seu principal legado – a estabilização da moeda – não fosse destruído pela nova gestão. Assim, a transição civilizada, alcançaria esses alvos (SPEKTOR, 2014, p. 40). O reconhecimento pela institucionalização é inegável:

O presidente Fernando Henrique Cardoso jogou um papel importante nessa eleição, disse Lula meses depois ao primeiro-ministro britânico Tony Blair. “Primeiro funcionando como magistrado, segundo criando uma comissão de transição jamais vista em nosso continente” (SPEKTOR, 2014, p. 45).

A partir dessa experiência, e das ferramentas legais, normativas, orientadoras que foram pesquisadas, percebe-se que, em qualquer unidade federada, a escolha e definição da equipe, o planejamento das atividades, a delimitação dos papéis de cada ator, a garantia do acesso às informações, a postura colaborativa das duas gestões, a interação entre as equipes, o envolvimento de todo(a)s o(a)s membro(a)s da instituição, são elementos essenciais à consecução das metas propostas, conforme se verifica na Lei Complementar nº 260/2014 de PE, que estabelece:

art. 2º Ao candidato eleito para o cargo de Governador do Estado ou Prefeito Municipal é garantido o direito de instituir uma comissão de transição, com o objetivo de inteirar-se do funcionamento dos órgãos e das entidades das administrações públicas, estadual ou municipal, e preparar os atos de iniciativa da nova gestão.

Reforçando esses aspectos, observa-se que essa Lei prevê, dentre os direitos e obrigações, que: “[...] A comissão de transição terá pleno acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos do governo [...]”. Por sua vez, o art. 1º, da Resolução 1.311/2012, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, determina que:

os Prefeitos e Presidentes de Câmara, que estão encerrando o mandato, constituirão, nos órgãos que dirigem, uma Comissão de Transmissão de Governo incumbida de repassar informações e documentos aos representantes da nova administração, de modo a não inibir, prejudicar ou retardar as ações e serviços encetados em prol da comunidade, evitando a descontinuidade administrativa no município (BAHIA, 2012).

Percebe-se, por meio do levantamento de mecanismos para institucionalizar os processos de transição, que estes orientam quanto à composição das equipes de trabalho, e à responsabilidade para sua oficialização, às atuações de ambas as equipes - do governo sucedido e do sucessor -, assim como especificam as informações que devem ser repassadas, os prazos, as implicações penais quanto ao descumprimento, dentre outros aspectos importantes, geralmente, enfatizando aquelas de cunho financeiro e fiscal.

Há que serem ratificados, entretanto, os vieses democráticos e republicanos dessas passagens: o respeito aos anseios da comunidade e aos resultados das eleições; a impessoalidade que deve permear todas as atividades da AP; a responsabilidade coletiva, o comprometimento social e a maturidade política que devem constituir os integrantes das duas gestões – em exercício e futura -, revelando a consciência da atuação individual, o domínio técnico sobre o instrumental disponibilizado e o compromisso em romper com os antigos modos de gerir o bem público.

## 2.4 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO EM PERNAMBUCO

Além de atuações de grupos como o Focco-PE e do Ministério Público (MPPE), apresentadas no Capítulo 1, as eleições municipais, de 2016, em Pernambuco, marcaram a atuação de outros órgãos como a Amupe e o Tribunal de Contas de PE, no lastro da LC nº 260/2104. Assim, os municípios pernambucanos foram orientados a realizarem seus processos de transição, seja por palestras e oficinas, seja pela observância ao Manual de Encerramento de Transição elaborado pelo TCE-PE que, dando foco às prescrições dessa Lei, também, referenciou as exigências das Leis das Eleições e da LRF, além da sua própria Resolução TC nº 27/2016.

O Tribunal de Contas do Estado (TCE), especificamente, desenvolveu duas relevantes ferramentas voltadas à passagem de governo, nos 184 municípios, subsidiando o controle social – possibilitando a participação do(a)s cidadão(ã)s – e o controle das gestões – chamando à responsabilização dos atos para o último ano do mandato: o aplicativo Pardal e a Resolução TC nº 27/2016.

O aplicativo, disponibilizado para equipamentos móveis, em novembro de 2016, foi inspirado na experiência homônima do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a qual, por sua vez, baseou-se na do Tribunal Regional Eleitoral do estado do Espírito Santo, iniciada em 2012, com a colaboração do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, a qual foi replicada por alguns estados nacionais.

O propósito do Pardal, do TCE-PE, foi estimular e ampliar o controle social, possibilitando que qualquer pessoa informe as irregularidades detectadas, no seu município, no final de mandato (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PE, 2016). Segundo dados obtidos da Ouvidoria do TCE, em Pernambuco – no período de outubro de 2016 a fevereiro de 2017 – foram recebidas 284 denúncias de possíveis irregularidades, algumas sendo canceladas por representarem duplicidade ou por não estarem associadas à transição.

Assim, registrou-se 185, por meio do Pardal, 19 pelo Portal do TCE, 09 por e-mail e 02 por telefone. Essas denúncias apontaram para a possível ruptura da prestação de serviços essenciais como a falta de coleta de lixo, de médicos e de medicamentos, de professores, de merenda e de transporte escolar, bem como de comportamentos descompromissados com a AP, como destruição de bens públicos, o extravio de computadores e/ou de arquivos; a

sonegação de documentos e informações; a realização de licitações irregulares, conforme demonstrado no Quadro 1 / Figura 3 na sequência do texto.

**Quadro 1** - Possíveis irregularidades denunciadas, no Estado de Pernambuco, no período de outubro de 2016 a fevereiro de 2017.

<b>Irregularidades (assuntos)</b>	<b>Quantidade</b>
Atraso no pagamento de salários	105
Falta de médicos	48
Falta de medicamentos	40
Falta de coleta de lixo	26
Demissões	16
Destruição de bens públicos	14
Falta de merenda escolar	11
Falta de transporte escolar	11
Falta de professores	08
Danificação e extravio computadores e/ou de arquivos	04
Licitação	03
Educação	02
Nomeação em final de gestão	02
Paralisação de obras	02
Sonegação de documentos e informações	02
Distribuição de cestas básicas	01
Falta de dentistas	01
<b>TOTAL</b>	<b>296</b>

**Fonte:** Autoria própria (2018).

Pelas informações expostas, pode-se concluir que continuam acontecendo as indesejáveis rupturas na prestação de serviços às comunidades e que os assuntos são antigos, mas se mantêm nas gestões contemporâneas. O total de 296, diferentemente das 284 referenciadas, assinala que uma mesma denúncia conteve mais de um assunto. Apesar de o período compreender meses posteriores ao período de transição, as denúncias de possíveis irregularidades se referiram às gestões anteriores. Das informações, pode-se perceber que o atraso no pagamento de salários – sinalizando descompromisso com o(a)s colaboradore(ra)s das prefeituras, e com os reflexos negativos que isso pode representar no feitio das suas atividades, inclusive, na paralisação delas - exprime um número significativo do total.

Na Figura 3, tem-se um mapa com a divisão geopolítica estadual (Região Desenvolvimento), que aponta as regiões e destaca as cidades com maior número de denúncias. Não foram registradas delações em cidades como Recife, a capital do estado de PE, e Caruaru, cenário da pesquisa.

**Figura 3** - Possíveis irregularidades denunciadas, durante o processo de transição de Pernambuco, em 2016, por região e cidades, com maior quantidade de ocorrências



Fonte: Autoria própria (2018).

Reflete-se, a partir da observação do Quadro 1 e da Figura 3, sobre o fato de nem todas as cidades terem sido citadas; sobre o número de denúncias ainda ser incipiente, considerando-se a quantidade de municípios do estado de Pernambuco, 184; sobre a atuação contumaz de órgãos como o Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público de PE, bem como da sociedade que compõem essas comunidades. Da reflexão, também, pode-se inferir, ainda, que se algumas cidades não surgiram no mapa, necessariamente, não significa a inexistência de irregularidades, mas que estas não foram registradas, seja por desconhecimento dos canais a serem utilizados pela população, seja por desinteresse dessa comunidade.

Por outro lado, é salutar ponderar que pode assinalar a possibilidade de algumas transições de gestões terem ocorrido com êxito<sup>10</sup> prescindindo de denúncias de possíveis desatinos político-administrativos, nas localidades, vez que esse tipo de atitude vem sendo combatido pelos órgãos já citados.

<sup>10</sup> Apesar das solicitações efetuadas, a órgãos como Amupe, TCE e Ministério Público, não foi possível obter informações sobre as cidades que promoveram as TGs regularmente.

## 2.5 PROCESSO DE TRANSIÇÃO: TG DE CARUARU

Por ser foco desse estudo, faz-se referência à TG de Caruaru a qual teve na LC nº 260/2014 seu principal instrumento norteador<sup>11</sup>. Essa Lei, que será explorada no tópico 2.6.3, não faz referência explícita ao processo de transição. Entretanto, estabelece o direito de o(a) candidato(a) eleito(a) instituir uma comissão que atuará, da divulgação do resultado oficial das eleições até a sua posse, para colher as informações institucionais. Valendo-se dessa garantia, a prefeita eleita instituiu a Comissão, representante da nova gestão, no dia 09<sup>12</sup> de novembro de 2016.

A Lei, também, não determina a obrigatoriedade para que o(a) prefeito(a), em função, designe uma comissão de transição. Entretanto, a Comissão da gestão em exercício foi nomeada, no dia 04 de novembro de 2016, por meio da Portaria do Gabinete do Prefeito (GP nº 441) publicada no Diário Oficial do Município de Caruaru / Ano V nº 257 de 2 a 8 de novembro de 2016 (CARUARU, 2016). Pondera-se que, ao promover o ato, de modo espontâneo, e antes da instituição da comissão da gestora eleita, o gestor demonstrou abertura para que a TG acontecesse. Atitude que deve ser estimulada nas passagens de governo para, dentre outros aspectos, favorecer o desenvolvimento das atividades em um clima institucional pacífico.

Dando prosseguimento aos acertos institucionais, em 07 de novembro/2016, realizou-se um encontro entre o prefeito em exercício, a prefeita eleita e assessore(ra)s de ambas as gestões, para delineamento dos caminhos para a execução da TG. Dentre as tratativas, a nova gestão informou que as atividades ocorreriam nas dependências da Superintendência da Caixa Econômica Federal, da cidade de Caruaru, que, além do espaço físico, disponibilizou infraestrutura para o desempenho das tarefas. Pode-se conjecturar que a escolha de outro local, diferente da prefeitura e das Secretarias, vislumbrou “proteger” a TG do clima institucional e da interferência de pessoas estranhas ao processo. Além disso, sob a ótica gerencial, pondera-se que se buscou não tornar a TG obstáculo para as atividades de encerramento da gestão. Todavia, percebe-se, nessa decisão, que a legitimidade, prevista na Lei – art. 2º, § 3º - para que a infraestrutura fosse fornecida pelo gestor em exercício, deixou de ser observada pela nova gestão.

---

<sup>11</sup> Embora tenha sido utilizada a Resolução TC nº 27/2016, de modo complementar, essa Resolução faz referência a outros instrumentos normativos (disponibilizados no tópico 2.6).

<sup>12</sup> Em Caruaru, houve segundo turno. A votação foi realizada em 30/10/2016.

E, em 14 de novembro, por meio do Documento de Transição nº 01/2016<sup>13</sup>, deu-se início às atividades, com a requisição de documentos e solicitação de cronograma para execução da transição. Ratificando o que a Lei prescreve, o Documento anunciou:

o objetivo desta Comissão de Transição, e especificamente desta requisição de documentos, é o de possibilitar que a Prefeita eleita tenha plenas condições de, ainda antes da posse, conhecer os dados e informações referentes ao Município de Caruaru e, por conseguinte, possa adotar as medidas necessárias a garantir a continuidade administrativa e a supremacia do interesse público primário.

Reflete-se que a eleição sendo decidida no segundo turno, como foi o caso de Caruaru, provoca, naturalmente, uma diminuição no período destinado à transição. Enquanto não é oficializada a TG, todavia, podem ser consultadas fontes alternativas para obtenção de informações municipais, como os sites governamentais. Porém, há que se considerar que a morosidade em instituir a Comissão de Transição, e em estabelecer o início das atividades, pode acentuar dificuldades à finalização dos trabalhos e impactar negativamente o início da nova gestão. A Lei prescreve que a TG se encerre com a posse do(a) eleito(a) – 1º de janeiro – , contudo, em Caruaru, encerrou-se no dia 23 desse mesmo mês, com a gestão já iniciada.

Um aspecto importante carece ser destacado quanto aos prazos para início das atividades e a legitimidade para atuação: o(a) gestor(a) eleito(a) apenas terá seu vínculo com a administração municipal formalizado com a sua posse. Até lá, ainda que tenha a autoridade moral, todos os atos administrativos são de competência do(a) gestor(a) em exercício que detém a autoridade formal. A respeito da autoridade moral, atribuída ao(à) novo(a) gestor(a), Souza et al. (2008) argumentam que esta advém do resultado das urnas que já identifica o(a) eleito(a) com a representatividade da comunidade que o(a) elegeu, dotando-lhe, desse modo, de legitimidade para atender aos seus anseios (SOUZA et al., 2008, p. 48).

A Lei, entretanto, cuida de mitigar os prejuízos que essa lacuna temporal poderá provocar e atribui competência à coordenação da Comissão de Transição para requisitar as informações necessárias para planejar o início da gestão (LC Nº 260/2014, ART. 2º, § 1º). Avalia-se que não é por acaso que a Lei utiliza o verbo requisitar. Era essencial quebrar o modelo de descontinuidade implantado na gestão pública e tornar esse momento o mais compromissado possível com a continuidade da gestão. Assim, a requisição não possibilita que haja negativa para seu atendimento e, desse modo, acentua a obrigatoriedade que a gestão que está saindo tem de disponibilizar as informações dos seus órgãos e entidades, embora não seja plenamente exequível, no momento de transição, atribuir valor às informações coletadas.

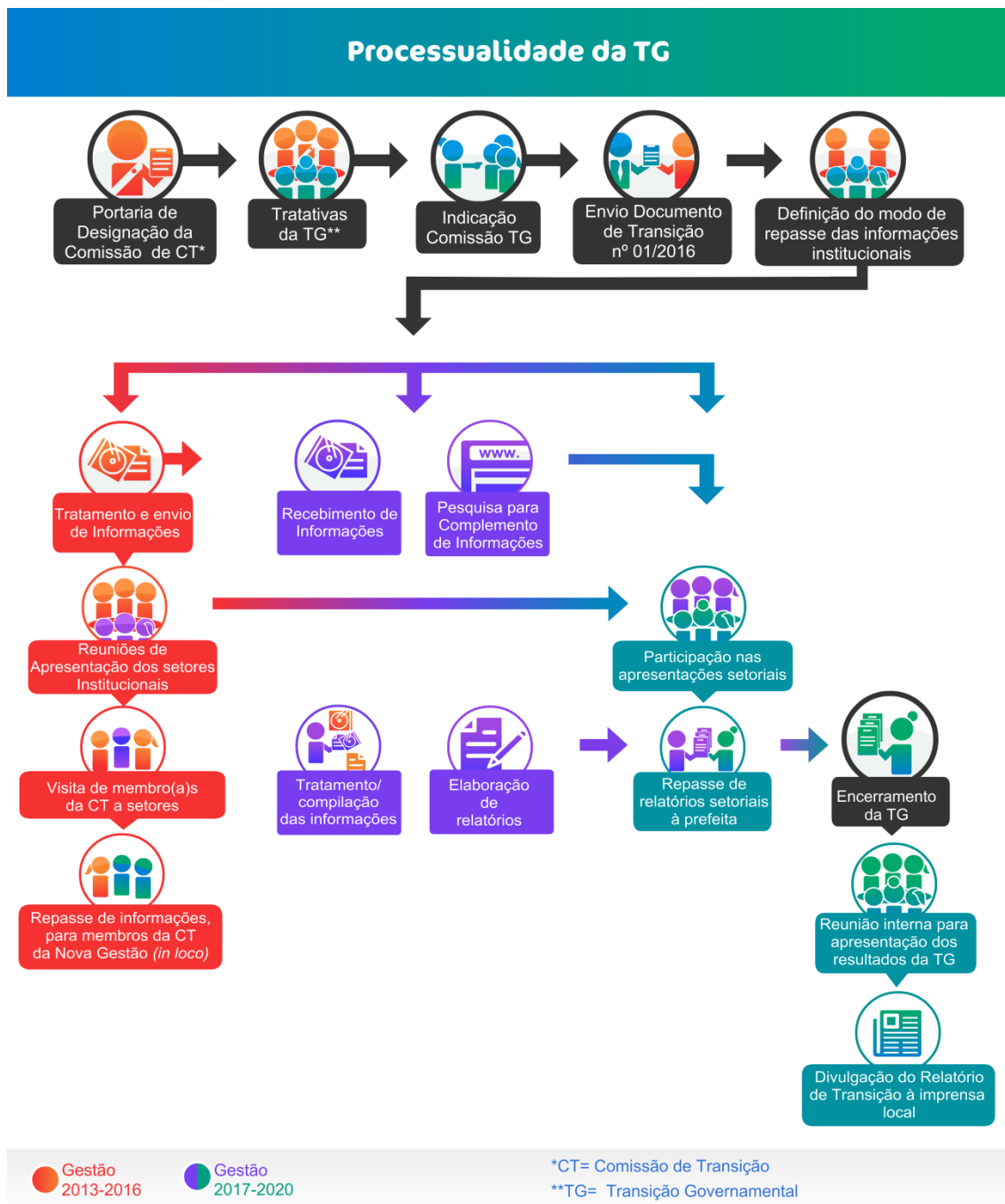
---

<sup>13</sup> Documento elaborado pela Coordenação da Comissão de Transição da Gestão 2017-2020 (ANEXO 01).



Assim, seguindo o rito, o Documento expôs, de forma técnica, a necessidade de que as informações fossem conhecidas para possibilitar a continuidade da gestão da cidade, complementando-se com o que prescreve o art. 7º, da Lei, que estabelece, ao(à)s titulares de órgãos e entidades públicas, a obrigatoriedade de fornecer as informações solicitadas sob pena de responsabilização de acordo com a legislação vigente. Na Figura 4, demonstra-se, de modo sinóptico, as atividades que demarcaram as fases/atividades da TG:

**Figura 4:** Processualidade da TG – macro e microatividades



Fonte: Autoria própria (2018).

A Transição Governamental de Caruaru, em 2016, teve seu término em 23 de janeiro de 2017, com a publicação do “Relatório da Transição Gestão 2012–2016”<sup>14</sup>, pela Comissão entrante a qual informou: “o trabalho de transição foi direcionado à obtenção das informações sobre o funcionamento dos órgãos e entidades municipais, contas públicas, programas e projetos do Município”. Além da Figura 4, no Apêndice H, tem-se o detalhamento da processualidade dessa TG.

### **2.5.1 O acompanhamento paralelo da OAB-Subseção Caruaru**

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em PE, Subseção de Caruaru, acompanhou o processo eleitoral, da cidade, havendo realizado um Ciclo de Perguntas com o(a)s candidato(a)s. Desse modo, compreendeu que poderia estender sua atuação aos trabalhos de transição governamental, valendo-se das características de autonomia e independência funcional, além de representatividade da sociedade, conforme asseverou o Presidente da Ordem, em Caruaru, Felipe Sampaio: “Com esse gesto, nós ratificamos o compromisso dessa gestão com a permanente defesa da sociedade e do interesse público” (MÁRIO FLÁVIO, 2016).

Assim, instituiu a Comissão Especial de Acompanhamento da Transição (Ceat), composta pelo(a)s advogado(a)s Edjane Monteiro, Diego Ventura e Marcus Lopes que, para as questões contábeis, orçamentárias, financeiras, contou com o suporte técnico da empresa Contagem Contabilidade e Assessoria em Gestão Pública instalada naquela cidade. A pretensão de acompanhar a transição foi oficializada por meio de visitas às duas gestões, entretanto, deu-se de modo paralelo coletando as informações nos bancos de dados governamentais. No final dos trabalhos, esta Comissão elaborou um relatório<sup>15</sup> de transição que foi entregue à gestão da OAB, à gestão que entraria em exercício e divulgado na imprensa local.

## **2.6 PROCESSOS DE TRANSIÇÃO: INSTRUMENTOS NORMATIVOS**

Tem-se observado avanços da institucionalização<sup>16</sup> das TGs, na esfera federal, nos estados e nos municípios brasileiros. Em algumas situações, o governo estadual a institui,

---

<sup>14</sup> Ainda que o relatório faça referência à gestão 2012-2016, o mandato correspondeu a 2013-2016: <https://pt.slideshare.net/pjveras/apresentao-transio-caruaru>

<sup>15</sup> As informações divulgadas podem ser consultadas, na imprensa local, em sites como este: <http://blogdowagnergil.com.br/vs1/2017/01/02/oab-emite-nota-sobre-transicao-de-governo/>

<sup>16</sup> A evolução da utilização desses instrumentos, nas unidades federativas brasileiras, é demonstrada nos Apêndices B e C, e na Figura 5 disponibilizados na sequência deste texto.

para a passagem do cargo do chefe do executivo do estado, por meio de atos legais, estendendo-a aos municípios. Percebe-se, ainda, a atuação dos Tribunais de Contas – estaduais e municipais – por meio de resoluções e manuais com orientações destinadas aos gestores públicos.

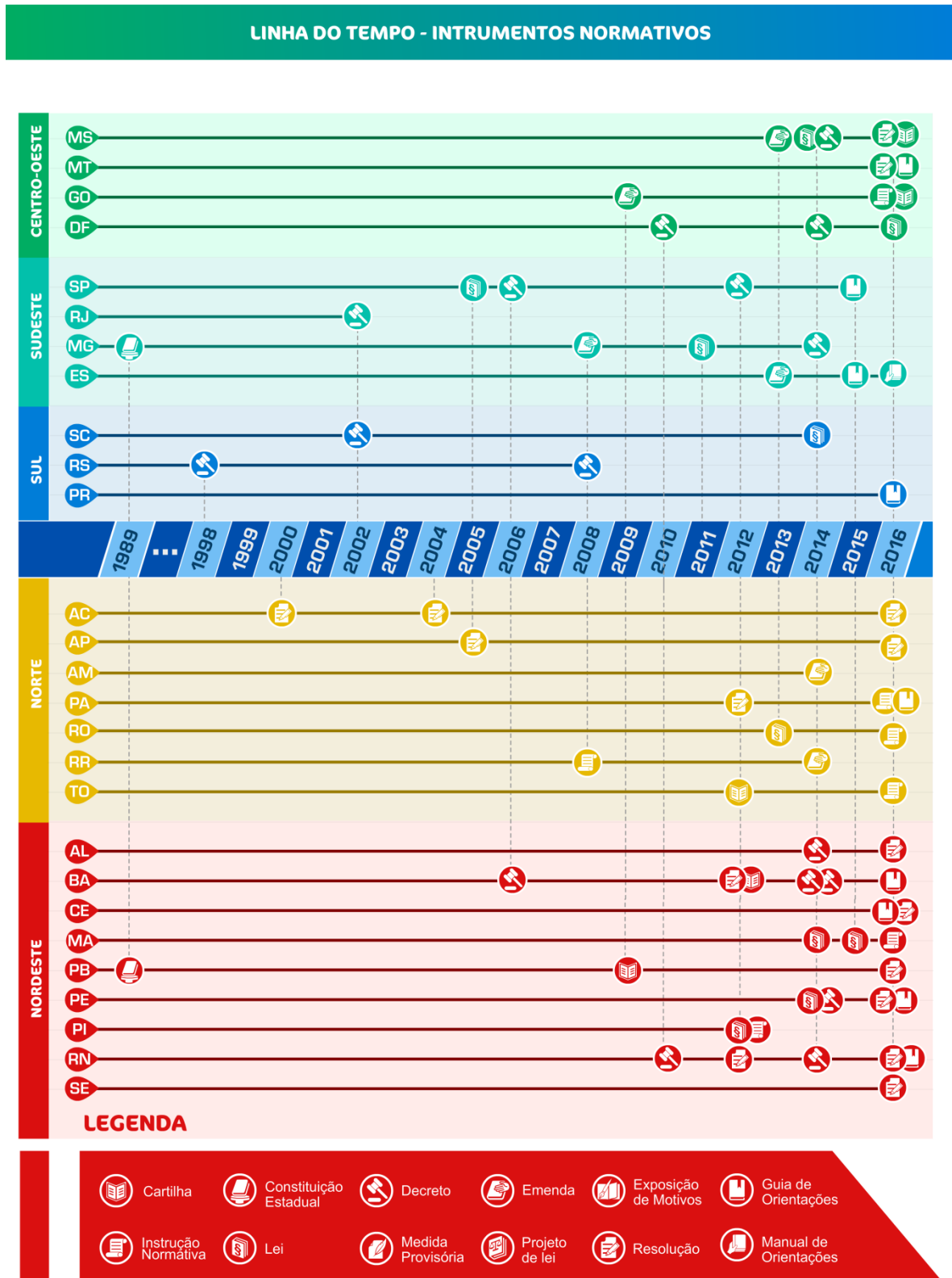
Outro aspecto importante é que a Lei nº 10.609/2002, primeiro instrumento a institucionalizar as TGs, no país, não estabeleceu a obrigatoriedade de instituir a equipe de transição, sendo facultado ao(à) eleito(a) instituí-la. Essa orientação é seguida por outros instrumentos normativos, inclusive, pela LC nº 260/2014 – Lei de Responsabilidade de Transição do estado de Pernambuco. Além disso, poucos estados contemplam as TGs em suas Constituições, a exemplo de Minas Gerais e Paraíba (1989), Goiás (2009), Espírito Santo e Mato Grosso do Sul (2013), Amazonas e Roraima (2014).

Analisando-se os Apêndices B e C poder-se-á verificar que a maior quantidade de instrumentos ocorreu no ano de 2002 e foi provocada pela transição governamental do governo FHC para o governo Lula. E, que, apesar do hiato temporal entre os anos 2002 e 2008, a partir deste último, foram introduzidos outros instrumentos. Destaca-se que em 2008, 2010 e 2012 foram disponibilizadas orientações às gestões municipais, apenas, e não dispositivos regulatórios, idealmente, como leis.

Talvez, revelando a morosidade brasileira ou a necessidade de canalizar a profusão de vontades, em 2012, iniciou-se a tramitação da PEC nº 155, introduzindo aspectos sobre a passagem de governo, especificamente, diante da renúncia do titular do cargo eletivo. Além dela, há 03 (três) projetos de Lei Complementar dos anos de 2013, 2016 e 2017, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, que propõem a normatização no âmbito do poder executivo nas esferas federal, estadual e municipal. Especialmente, o PL nº 55/2017, do Senado, que tramita na Câmara Federal como PLP nº 381/17, e o PLP 263/2016, vinculam essas atividades à LRF, propondo alterações para institucionalizar os processos de TG, nas esferas federativas, objetivando que o(a) novo(a) gestor(a) possa iniciar seu mandato, e dar prosseguimento ao programa de governo e à implementação de políticas públicas, tendo como referência informações consistentes obtidas com a instrumentalização.

Por meio da Figura 5, pode-se acompanhar o surgimento de diversos dispositivos reguladores, no espectro temporal de 1989 a 2016, que sistematizaram ou orientaram a institucionalização da transição governamental no cenário brasileiro.

**Figura 5** - Evolução de instrumentos normativos ou orientadores utilizados para realizar e/ou instituir os processos de transição governamental nos estados brasileiros (por região, estados, anos) no espectro temporal de 1989 a 2016.



Fonte: Autoria própria (2017).

Da análise da Figura 5, percebe-se que alguns estados saíram à frente, na pretensão de institucionalizar suas mudanças de gestão, como os estados de Minas Gerais e da Paraíba; que em um estado importante, como o Rio de Janeiro, não há legislação ou normatização para realizá-las, apenas havendo ocorrido o de 2002 mediante um decreto; que alguns estados, na ausência de uma lei que as institucionalizem, valem-se de dispositivos que referendam uma passagem de modo pontual; e que a maioria dos estados têm seus processos normatizados por meio da atuação protagonista dos Tribunais de Contas dos Estados os quais, disponibilizando resoluções, instruções, manuais, vêm aprimorando, sistematicamente, as transições governamentais.

Também pode ser verificado que nos anos de 2014 - com as eleições para governadore(ra)s de estado - e 2016 - com eleição para prefeito(a)s – foram introduzidos diversos instrumentos para institucionalizar ou orientar as alterações nos governos. Verifica-se que o nordeste é a região que mais tem introduzido instruções para que as passagens de gestão aconteçam, especificamente, nos estados da Bahia e de Pernambuco. Além disso, poucas unidades federativas estaduais apresentaram a lei como mecanismo regulador, realizando suas passagens por decretos caracterizados pela temporalidade, não revelando preocupação com transições futuras. Destaca-se, ainda, a progressiva atuação dos Tribunais de Contas os quais desempenham papel importante na disseminação das práticas a serem adotadas, nessas circunstâncias, principalmente, por meio de cartilhas e manuais.

No Apêndice D, faz-se um comparativo entre as esferas federal e estadual quanto aos instrumentos normativos ou orientadores utilizados para realizar e/ou instituir os processos de transição governamental. Evidencia-se que o ano de 2002, na esfera federal, ocorreu um acréscimo da implantação de normas em função do processo de transição do governo FHC para Lula; destaca-se o incremento de elementos reguladores, no ano de 2014, tendo como causa principal a ocorrência das eleições estaduais e a atuação relevante dos Tribunais de Contas. O ano de 2016 manifesta uma proliferação desses instrumentos como consequência das eleições municipais.

### **2.6.1 A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)**

Esta Lei - instituída no âmbito federal, e com alcance em todo o território nacional, promoveu, logo de saída, maior segurança jurídica, vez que antes dela, a cada eleição, era editada uma lei específica - estabelece vedações às condutas do(a)s agente público(a)s em período eleitoral. Para esta pesquisa, destacar-se-á aquelas que se referem ao(à)s prefeito(a)s,

no exercício do seu último ano de mandato, as quais pretendem mitigar comportamentos que possam comprometer a governança e a governabilidade do(a) próximo(a) ocupante do executivo.

De acordo com essa Lei, o(a) prefeito(a) em exercício não poderá aumentar gastos com pessoal nos 3 (três) meses anteriores às eleições e até a posse do(a)s eleito(a)s, exceto: quando se destinar à ocupação de cargos em comissão ou designação de funções de confiança; para nomear aprovado(a)s em concursos públicos, desde que a homologação seja até o início desse prazo; para nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do(a) Chefe do Poder Executivo. Também, não poderá demitir, sem justa causa, suprimir, dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, por vontade do(a) chefe do executivo, remover, transferir ou exonerar servidor(a) público(a) sob pena de esses atos serem considerados nulos.

Do mesmo modo, para evitar onerações para a gestão futura e desgastes políticos, nos 180 dias antes das eleições, e até a posse do(a) eleito(a), o(a) chefe do Poder Executivo municipal não poderá promover revisão geral da remuneração do(a)s servidore(ra)s. A exceção a essa proibição poderá acontecer, apenas, em duas situações: se não exceder a recomposição da perda de seu poder aquisitivo, ao longo do ano da eleição, e se atingir indistintamente todo(a)s o(a)s servidore(ra)s, na data base fixada, abrangendo os 12 meses precedentes, com efeitos financeiros imediatos.

Vislumbrando a preservação do patrimônio público, a Lei das Eleições proíbe que o(a) prefeito(a) em exercício distribua, gratuitamente, bens, valores ou benefícios, durante todo o ano eleitoral, exceto se for verificada situação de calamidade pública, estado de emergência, e para atender a Programas sociais autorizados em lei, desde que esses não sejam executados por entidade nominalmente vinculada a candidato(a) - ou mantida por ele/ela - bem como se já estiverem contemplados na execução orçamentária no exercício anterior. Outro aspecto relevante, dessa Lei, que protege a gestão subsequente, é vedar a transferência voluntária de recursos para as quais não há obrigatoriedade constitucional ou legal. A exceção ficará por conta das transferências voluntárias, para quitação de obrigações já assumidas, ou nos casos de atendimento às situações emergentes ou de calamidade pública.

### **2.6.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)**

Apenas há pouco tempo, a administração pública passou a atuar segundo os fundamentos da gestão estratégica. Ainda assim, seria temerário asseverar que esse modelo

gerencial se reflete em todas as esferas públicas e, especificamente, nos municípios brasileiros, de modo uniforme. A prática mais frequente do(a)s gestor(e)ra(s) público(a)s tem sido administrar sem ter esse modelo gerencial como referência, tampouco, sem observar a necessidade de alinhar o planejamento estratégico às peças orçamentárias.

A atuação, sem preocupação com os limites impostos pelo orçamento, tem como consequências a promoção e a manutenção do *déficit* público, resultante do desequilíbrio entre as demandas e a capacidade orçamentária para atendê-las, gerando dificuldades de gerenciamento, acentuando-se em cenários econômicos desfavoráveis. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi alterada pela LC nº 131 de 2009, é considerada um dos primeiros atos de controle das ações governamentais, a promover mudanças na cultura instalada na condução da *res publica*, especificamente, do erário. Além disso, essa Lei estabeleceu eixos para sustentação de uma AP comprometida com o planejamento, com a transparência, com o controle e com a responsabilização fiscal, prescrevendo punições ao(à)s gestor(e)ra(s) que deliberadamente ou involuntariamente provoquem o endividamento público.

Conforme Nascimento (2009, p. 37):

para a administração que sai, cabe deixar a casa arrumada, enquanto que a nova equipe de governo deverá atestar que está recebendo as contas em dia, com os níveis de gastos com pessoal e endividamento sob controle e que as despesas realizadas ao final do mandato tenham sido quitadas ou haja disponibilidade financeira para tanto.

No Quadro 2, expor-se-á as condutas que devem ser evitadas pelo(a)s gestor(e)ra(s), acompanhadas pelo(a)s cidadão(ã)s e fiscalizadas pelos órgãos de controle, tencionando-se diminuí-las ou, idealmente, contê-las.

**Quadro 2** - Condutas proibitivas pela Lei de Responsabilidade Fiscal / Punições previstas na Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000)

<b>Proibições</b>	<b>Punições</b>
Aumentar de gastos com pessoal nos últimos 180 dias de governo.	Pena de reclusão de 01 a 04 anos.
Realizar operações de crédito, precipuamente, as por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).	Pena de reclusão de 01 a 02 anos.
Assumir despesas sem suficiente disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres.	Pena de reclusão de 01 a 04 anos.
Exceder o Limite da Dívida Pública consolidada que corresponde a 1,2 vezes o limite da Receita Corrente Líquida do município.	Pena de reclusão de 01 a 02 anos.

**Fonte:** Autoria própria (2017).

Vê-se que, no âmbito municipal, a Lei trouxe preceitos para balizar a conduta de prefeito(a)s, com ênfase, no último ano de mandato, almejando a preservação da moralidade pública, impedindo a oneração dos cofres públicos, a transferência de obrigações assumidas e o impacto destas na gestão subsequente (TCE – CE, 2016, p. 12) e que tem sido utilizada como balizadora das condutas desses(dessas) gestor(e)ra(s).

### **2.6.3 A Lei de Responsabilidade de Transição (Lei nº 260/2014)**

No estado de Pernambuco, em 07 de janeiro de 2014, foi sancionada a Lei Complementar nº 260/2014 – Lei de Responsabilidade de Transição, estabelecendo direitos e deveres do(a)s chefes do poder executivo que deixam o cargo, bem como do(a)s que assumirão a gestão subsequente. Essa Lei estabelece:

[...] normas de finanças públicas complementares à Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e à Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com o objetivo de garantir a observância dos princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal nas transições de governo no âmbito do Estado de Pernambuco.

Apesar do nome – Responsabilidade de Transição - e dos motivos pelos quais foi criada, a Lei não prescreve obrigatoriedade para que haja institucionalização, mas garante o direito de que a Comissão de Transição seja instituída, pelo(a) gestor(a) eleito(a), atribuindo competência à coordenação da transição para se inteirar do funcionamento dos órgãos e entidades das administrações públicas, estadual e municipais, e de preparar os atos que são próprios da nova gestão (LC nº 260/2014, Art. 2º).

De acordo com a Lei, a Comissão de Transição terá acesso pleno a todas as informações relativas a Contas públicas, Programas e Projetos de governo; terá a garantia de que as informações serão entregues no prazo de 15 dias, após a sua constituição, e de que serão atualizadas mesmo depois de terem sido obtidas, sendo estas relativas ao planejamento e ao orçamento; à gestão financeira – contas públicas, dívidas públicas -; ao inventário de bens; estrutura de funcionamento – física, pessoas, situação atuarial e patrimonial do(s) órgão(s) previdenciário -; e às obras em andamento.

Essa norma também determina que infraestrutura para execução dos trabalhos pertinentes ao período de transição estará sob a responsabilidade do(a) gestor(a) que estiver deixando o cargo; e prevê as condutas que devem ser adotadas, as providências e encaminhamentos a órgãos, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público do Estado, para aquele(a)s que infringirem ou não cumprirem as suas regras.



O primeiro processo de transição governamental realizado em Pernambuco, tendo essa Lei como pano de fundo, deu-se na passagem de governo do ex-governador João Lyra para o atual governador Paulo Câmara em novembro de 2014, correspondente à gestão 2011-2014. Oficializada pelo Decreto nº 41.273/2014, de 7 de novembro de 2014, portanto, 10 meses após a sua sanção. Essa TG revela peculiaridades, sobretudo, em razão de ter ocorrido dentro do mesmo grupo político, fato que não impediu a sua realização. Na reunião realizada com o secretariado, dando início às atividades pertinentes à mudança de governo, o ex-governador, solicitou o empenho e dedicação da sua equipe e ratificou a relevância do repasse das informações essenciais, ressaltando que “independentemente de Paulo Câmara ser nosso companheiro, ex-secretário e governador eleito pela Frente Popular, esse é o primeiro documento que vamos conceituar e formular diante da nova lei” (PERNAMBUCO, CASA CIVIL, 2014).

Além de ratificar o comportamento requerido a todo(a) gestor(a) da coisa pública - na prestação de contas e no compromisso com a continuidade dos serviços públicos destinados à população que conduzem -, nessa passagem, considera-se que houve a percepção de incompletude da Lei, quanto às especificidades das atividades cotidianas. Reflete-se, ainda, que o período destinado às atividades da TG é insuficiente para se obter o diagnóstico institucional e iniciar a gestão sem rupturas. A par disso, o coordenador da Comissão de Transição perspectivou a continuidade do processo de TG após a entrega das informações prescritas: "Caso o governador eleito queira aprofundar mais ainda algum tema de determinada secretaria, isto será feito com muita serenidade, equilíbrio e tranquilidade" (PERNAMBUCO, CASA CIVIL, 2014).

No Capítulo 4 – Achados e Reverberações: discutindo os resultados da pesquisa – falar-se-á sobre a complexidade dos processos de TG, abordando especificidades que o “braço” da lei não alcança, além de serem expostas algumas sugestões tencionando-se promover melhorias a futuros processos de TG.

#### **2.6.4 A Resolução TC nº 27/2016 do Tribunal de Contas de PE**

Os Tribunais de Contas (municipais e estaduais), por meio de ações isoladas ou em parceria com as associações municipalistas, e outros órgãos de controle, têm sido atores importantes na disseminação da cultura da transição governamental, na orientação do(a)s gestor(e)ra(s) quanto aos procedimentos e condutas a serem observadas, no final de mandato, sobretudo, destacando os aspectos fiscais e financeiros contemplados nas atividades em que

atuam, seja com a instituição de instrumentos normativos (resoluções, decisões), seja instituindo guias, cartilhas e manuais orientativos.

Em 2016, essa Resolução aprovou e divulgou o Manual de Encerramento e Transição de Mandato cujo caráter orientador visou sistematizar as informações necessárias à passagem de gestão governamental democrática, munindo o(a)s gestore(ra)s dos conhecimentos imprescindíveis para pautar as atividades, próprias dessas circunstâncias, com os princípios que regem administração pública brasileira, buscando a continuidade dos serviços e das políticas públicas. De acordo com a Resolução, o Manual objetiva orientar “[...] procedimentos administrativos e legais quando da transição de governo, de modo a não inibir, prejudicar ou retardar as ações e serviços em prol da comunidade, evitando a descontinuidade administrativa no município” (RESOLUÇÃO TC nº 27/2016).

É essa Resolução que estabelece as responsabilidades do(a) prefeito(a), em exercício, quanto à designação do(a) servidore(ra)s que repassarão informações à Comissão de Transição, bem como, quanto ao envio, ao TCE-PE, da relação do(a)s servidore(ra)s indicado(s)s pelo(a) eleito(a), no prazo de 10 (dez) dias, após a proclamação do resultado oficial das eleições ou da declaração negativa, caso o(a) eleito(a) não informe o(a)s membro(a)s da sua Comissão. Visando atender aos eixos previstos pela Lei de Responsabilidade de Transição de PE, a Resolução também determina que, dentre o(a)s indicado(a)s, deverá haver, ao menos, um(a) representante das áreas de Controle interno, Finanças, Administração e Previdência nos municípios onde houver Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Essa norma determina, ainda, que além de todas as informações essenciais a serem repassadas para a Comissão, do(a) prefeito(a) eleito(a), deverá constar a relação dos programas (*softwares*) utilizados pela atual gestão com as respectivas senhas de acesso, na clara orientação de não haver, literalmente, travamento à continuidade administrativa.

A partir da disponibilização de todo esse instrumental legal<sup>17</sup> caberá às gestões contemporâneas operacionalizar suas mudanças de governo, adotando-o como referência em momentos futuros. Agindo, dessa forma, as chances de garantir a continuidade dos serviços destinados à comunidade representará um percentual importante a ser buscado.

---

<sup>17</sup> Em setembro de 2018, o TCE-PE lançou o Manual de Transição e Encerramento de Mandato Estadual, elaborado conjuntamente pelo TCE e pelo Ministério Público de Contas (MPCO), aprovado pela TC nº 35/2018 (TCE-PE, 2018).

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO: OS CAMINHOS DA PESQUISA

Que a importância de uma coisa não se mede com fita métrica nem com balanças nem barômetros etc. Que a importância de uma coisa há que ser medida pelo encantamento que a coisa produza em nós.

Manuel de Barros (Sobre importâncias)<sup>18</sup>

Uma pesquisa deve ser reduzida às suas ideias fundamentais de modo a possibilitar seu conhecimento, pelo(a)s pesquisadore(ra)s, para que desenvolvam um plano de estudo ao mesmo tempo abrangente e criterioso, buscando e/ou confirmando esse conhecimento (CRESWELL, 2010, p. 16). Especificamente, argumentando sobre a abordagem qualitativa, Fachin (2001, p. 123) orienta que essa pesquisa é “[...] um procedimento intelectual para adquirir conhecimentos pela investigação de uma realidade e busca de novas verdades sobre um fato”. Já sob o prisma de Godoy (1995), essa abordagem:

[...] não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos (GODOY, 1995, p. 58).

Yin (2015, p. 4), ressalva que há diferentes métodos de pesquisa e cada um tem o modo próprio de realizar a coleta das informações e de analisar as evidências empíricas por meio de uma lógica e de procedimentos próprios; e ratifica que “o método também é relevante quando suas questões exigirem uma descrição ampla e ‘profunda’ de algum fenômeno social”, retendo a perspectiva holística e do mundo real.

Assim, ainda que se evidencie essa multiplicidade, a abordagem adotada para realização deste trabalho foi a qualitativa. Por sua vez, a definição do método se deu pelo Estudo de caso exploratório e descritivo, seguindo as orientações de Yin (2015), que se revela proficiente ante a pretensão de analisar a incidência ou a prevalência de um fenômeno (YIN, 2015, p. 10). No caso específico, a análise da experiência obtida com a realização da transição governamental de Caruaru, a partir da coleta de dados, tendo como parâmetro a avaliação do(a)s próprio(a)s participantes sobre o seu feito e a consecução dos objetivos pretendidos.

O autor defende que esse é o método preferido para o estudo de fenômenos contemporâneos cujos comportamentos importantes não podem ser manipulados e que ele tem

---

<sup>18</sup> *In*: Memórias Inventadas: as infâncias de Manoel de Barros (2008).

como força exclusiva a capacidade de lidar com um vasto conjunto de evidências, dentre elas, documentos, registro em arquivos, artefatos, entrevistas e observações (YIN, 2015, pp. 12-13) e, dentre as condições que recomenda para determinar a escolha do método está “o grau de enfoque sobre eventos contemporâneos em oposição aos eventos totalmente históricos” (YIN, 2015, p. 9).

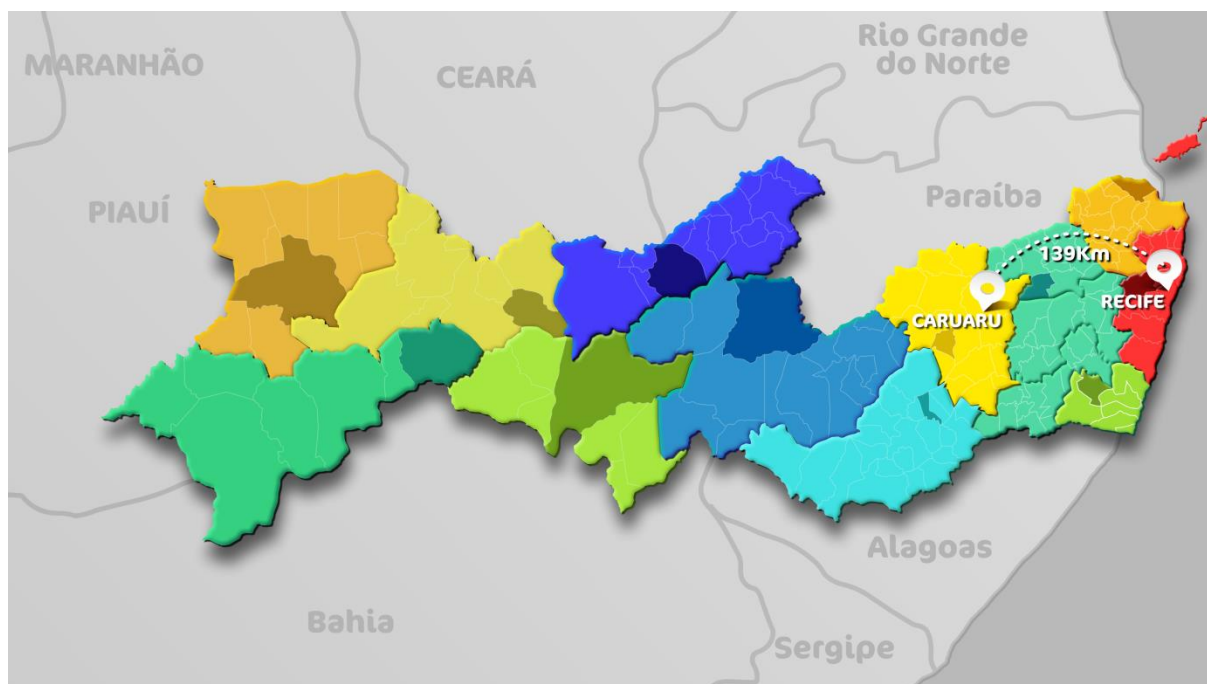
Desse modo, as transições governamentais, rompendo com as antigas práticas de descontinuidade das gestões, enquadram-se nesse espectro por constituírem um fenômeno novo do campo de Públicas, revelando carência de estudos científicos que promovam reflexões sobre os compromissos do(a)s gestore(ra)s com a Administração Pública, argumento reforçado por Cruz et al. (2017) sobre a incipiência desse tipo de estudo: “[...] 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” (CRUZ et al., 2017, p. 251).

Entende-se, ainda que, ao se analisar o processo de transição, por meio da experiência dos atores envolvidos, dando ouvidos às suas narrativas, sintonizou-se com a reflexão de Creswell (2010, p. 26), para o qual, o processo de pesquisa contempla questões e procedimentos que eclodem das informações obtidas no campo e que a análise é construída, de modo predominantemente indutivo, a partir das particularidades, para os temas gerais, e pelas interpretações que o(a) pesquisador(a) promove sobre os significados dos dados colhidos. Dessa forma, ainda que a legislação sobre o tema tenha fornecido importantes referências para a abordagem, procurou-se garantir uma razoável abertura para a ênfase nas peculiaridades do campo estudado.

### 3.1 DESENHANDO-SE O *LÓCUS*

Caruaru, visualizada na Figura 6, é uma cidade localizada no estado de Pernambuco (PE), nordeste do Brasil, pertencente à Mesorregião do Agreste, distante 139 km da capital, Recife. Conforme estimativa populacional do IBGE conta com 356.872 habitantes e 216.900 eleitore(ra)s, de acordo com o Tribunal Regional Eleitoral (TRE-PE), dados de 2018, sendo a mais populosa cidade do interior pernambucano e a quarta do interior nordestino (BNB, 2017).

**Figura 6** - Região nordeste do Brasil com destaque para o estado de Pernambuco e as cidades de Recife (capital) e Caruaru (cenário da pesquisa)



**Fonte:** Autoria própria (2017).

Este cenário foi eleito em função de alguns aspectos: primeiro, pela importância que o município manifesta, no contexto estadual, sendo uma das cinco cidades<sup>19</sup>, com densidade eleitoral para disputar 2º turno; segundo, por ter havido uma disputa de poder, que culminou com a ruptura da permanência de um mesmo grupo político na condução da gestão municipal; e, terceiro, tendo em vista que o projeto de lei - que se transformou na Lei de Responsabilidade de Transição e instituiu esses processos, no estado de Pernambuco, a partir de 2014 – é de autoria da ex-deputada Estadual Raquel Teixeira Lyra, eleita para chefiar o Poder Executivo de Caruaru para o quadriênio 2017 a 2020.

Elevada ao patamar de cidade, em 1857, Caruaru realizou, em 2016, a sua 52ª eleição para condução da gestão municipal. José Queiroz de Lima (PDT) ocupava a chefia do Poder Executivo há duas gestões (2009-2012; 2013-2016) havendo sido prefeito, também, nos períodos de 1983-1988; 1993-1996. Seu grupo político lançou candidato próprio o qual não foi eleito. Dentre os demais candidatos, Tony Gel (MDB) disputou novo mandato, pois já havia sido prefeito em dois períodos (2000-2003; 2004-2008) e Raquel Lyra (PSDB) que,

<sup>19</sup> Cidades pernambucanas com mais de 200 mil eleitores, portanto, com potencial para realização de segundo turno nas disputas eleitorais para prefeito(a): Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Caruaru (TRE-PE, 2018).

sendo deputada estadual de Pernambuco, por dois mandatos (2011-2016<sup>20</sup>), disputou o primeiro cargo no poder executivo municipal.

No primeiro turno, sete candidato(a)s disputaram as eleições: Tony Gel (MDB); Raquel Lyra (PSDB); Delegado Lessa (PR); Jorge Gomes (PSB); Rivaldo Soares (PHS); Eduardo Guerra (PSOL); Prof. Jefferson Abraão (PCB). Tony Gel e Raquel Lyra obtiveram maior número de votos, levando a decisão para o segundo turno. Nessa segunda fase, a candidata venceu, obtendo 53,15% dos votos válidos e se tornou a primeira mulher legitimada pela população a governar a cidade.

Jorge Gomes, candidato do grupo político do prefeito, em exercício, José Queiroz, ficou em quarto lugar. Desse modo, o grupo mais ligado ao ex-prefeito passou a apoiar a candidata, no segundo turno, podendo, teoricamente, proporcionar mais fluidez ao processo de Transição Governamental (TG), cujo propósito foi disponibilizar/coletar informações para possibilitar a elaboração do desenho situacional, o mais próximo possível do diagnóstico institucional, para subsidiar o início da gestão 2017 a 2020.

### 3.2 TATEANDO-SE NO *LÓCUS*

A trajetória da pesquisa se iniciou no Vale do São Francisco (Petrolina-PE e Juazeiro-BA) e deveria ser concluída na cidade de Caruaru, conforme Carta de Anuência concedida em 21 de novembro de 2017. Nos primeiros contatos com os atores da pesquisa, entretanto, percebeu-se que estavam distribuído(a)s no eixo Recife-Caruaru. Além disso, alguns/algumas, por força do vínculo com novas gestões municipais, estavam em cidades do interior de Pernambuco.

Manifestou-se, assim, a soberania do tempo, e do campo, no delicado arranjo de preservação das autonomias, possibilidades e desejos do(a)s sujeito(a)s da pesquisa: participantes e pesquisadora. Ajustes que nos fazem lembrar Guimarães Rosa (2015), especificamente, *Diadorim*, em *Grande Sertão - Veredas*:

Ah, eu sei que não é possível! Não me assente o senhor por beócio. Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... Tanta gente - dá susto de saber - e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons... De sorte que carece de se escolher: ou a gente se tece de viver no safado comum [...](ROSA, 2015, p. 15).

---

<sup>20</sup> O primeiro mandato aconteceu de 2011 a 2014. No segundo, que compreende 2015 a 2018, Raquel Lyra deixou o cargo e concorreu à prefeitura de Caruaru, sendo eleita para a gestão 2017-2020.

Ou, comparando o “safado comum” a algo que seria ordinário, distanciar-se e arvorar-se a tentar fazer o extraordinário: ampliar os horizontes, redesenhar o trajeto, almejando alcançar o que fora traçado, compreendendo-se que, para tal, há uma dependência, em relevante medida, da disponibilidade de cada partícipe.

Esse mesmo tempo atuou para revelar que a pretensão do projeto da pesquisa - avaliar o processo de transição por meio da Cadeia de Valor e dos 6Es do Desempenho<sup>21</sup>, assim como verificar a continuidade dos serviços e políticas públicas nos 100 primeiros dias de gestão - demandaria um período de estudo e de pesquisa superior ao destinado ao mestrado, configurando-se incompatível com a objetividade de *Chronos*<sup>22</sup>.

As dificuldades de entrar no campo para, inicialmente, conhecer a experiência do(a)s participantes no processo de TG, e as tentativas não exitosas de conversar com ocupantes de pastas consideradas estratégicas, da nova gestão, assinalaram a impossibilidade de concretizar a tarefa de avaliar a TG, especificamente, os impactos causados nos 100 primeiros dias de governo. Talvez, fragmentos de conhecimento espalhados pelo caminho, como os pedaços de comida deixados por João e Maria<sup>23</sup>, assinalem para um retorno ao campo como uma possibilidade, em outro momento formativo, sob a regência de *Kairós*<sup>24</sup>.

### 3.3 O ENCONTRO COM O CAMPO E COM O(A)S PARTICIPANTES

Na definição da população, compreendeu-se que cada um(a) contribuiria, a partir dos seus conhecimentos no tema e participações em atividades relativas a ele, para que esse trabalho fosse revestido de importante aspecto informativo e da necessária consistência. Desse modo, identifica-se seus perfis como o(a)s que atuaram no ciclo formativo para concepção da Lei Complementar nº 260/2014; o(a)s que, sendo externos, acompanharam o processo de TG de Caruaru ou têm experiência em transições governamentais; e o(a)s integrantes das gestões – componentes das comissões de transição –, e o ex-prefeito, da gestão 2013-2016, e que estão disponibilizados no Apêndice C.

---

<sup>21</sup> Metodologia de Mensuração de Desempenho criada pelo Instituto Publix – organização civil brasileira, sediada em Brasília-DF – a qual avalia a realização de atividades sob duas dimensões: as de Resultado (Eficiência, Eficácia e Efetividade) e as de Esforço (Economicidade, Excelência e Execução).

<sup>22</sup>Chronos ou Cronos é um deus da mitologia grega que personifica o tempo físico, cronológico.

<sup>23</sup> Conto dos Irmãos Grimm sobre dois irmãos (João e Maria) que são deixados na floresta. Como estratégia para não perderem o caminho de volta para casa, as crianças vão largando pedaços de pão que fatidicamente são tragados por aves o que torna o retorno bastante difícil...mas não impossível.

<sup>24</sup>Kairós filho de Chronos personifica o “momento certo”; momento considerado ideal para realização de algo.

Inicia-se pela Equipe de Transição da gestão 2013-2016, que foi composta por quatorze pessoas as quais formavam o secretariado, sendo coordenada por um dos seus membros e sob as orientações do ex-prefeito José Queiroz de Lima. A Portaria GP 441/2016, do Gabinete da Prefeitura de Caruaru, no seu artigo 1º, designou o(a)s membro(a)s, e estabeleceu suas atribuições, dando relevância às prescrições da LC nº 260/2014, ratificando a necessidade de disponibilizar todas as informações que lhes fossem solicitadas. Dessa equipe, foram ouvidas nove pessoas, além do ex-prefeito por ser um dos principais atores na realização do processo de TG de Caruaru.

Já a Comissão de Transição designada pela prefeita eleita foi anunciada no dia 09 de novembro, sendo composta por dez pessoas, também, estando sob a coordenação de um dos seus integrantes. Dessa equipe, foram ouvido(a)s seis membro(a)s. A Comissão teve como finalidade conhecer o funcionamento das entidades e dos órgãos que compunham a estrutura da prefeitura, buscando subsidiar a promoção de medidas necessárias ao desempenho das atividades, da nova gestão, a partir de 1º de janeiro de 2017, conforme artigo 2º da citada Lei, bem como permitir possíveis ajustes ao Plano de Governo elaborado para a gestão 2017-2020.

De acordo com Souza et al. (2008), o diagnóstico municipal de transição, obtido pela realização das atividades pertinentes a ela, norteará

[...] a preparação de um plano de ação imediata a ser implementado nos primeiros meses de governo, contemplando dois enfoques: buscar atender às necessidades mais imediatas da população e de viabilização do governo [...] (SOUZA et al., 2008, p. 59).

E, como fruto que advém do próprio campo, buscou-se conhecer a experiência de alguns órgãos de controle, do estado de PE, na sistematização dos processos de Transição Governamental - e como integrantes do ciclo formativo da LC nº 260/2014 - dentre os quais, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), o Ministério Público de Pernambuco, a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe), a Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe<sup>25</sup>) e a proponente da Lei, ex-deputada, e atual prefeita de Caruaru. Também foram prospectados outros atores que contribuíram para compreender a temática da transição e, especificamente, a TG realizada em Caruaru. O Apêndice G exibe esses personagens.

---

<sup>25</sup> A Amupe é “[...] uma entidade sem fins lucrativos, mas com uma visão empreendedora na medida que articula, orienta os municípios, participa ativamente como parceira nas decisões tomadas pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM - sempre buscando ser o elo entre os municípios os poderes governamentais e a sociedade” (AMUPE).



Os encontros ocorreram no período de março a junho de 2018. Foram realizadas entrevistas com duração média de cinquenta minutos, o que Yin (2015, p. 115) denomina de “Entrevista curta de estudo de caso”. Nesses momentos, cada um(a) obteve uma explicação sobre os meandros da pesquisa, assim como as metas traçadas para sua realização. Cada encontro foi considerado, por essa pesquisadora, como um espaço de aprendizado que representou importante contribuição para consolidação de conjecturas, esmaecimento destas ou construção de outros saberes. Como refletem Andrade, Morato e Schimdt (2007, p. 203 apud CABRAL, 2011, p. 72):

Recuperar o valor da experiência em sua função provocativa ao pensamento faz-se importante para não cair no eterno ciclo ilusório das classificações abstratas ou das racionalizações universais. A experiência, quando somente vivida, é imaginativa e errante, buscando encontrar universais que a decepcionarão em outro momento; porém, ao mesmo tempo, suscita a necessidade de alcançar o conhecimento da gênese daquilo que se apresenta. A experiência é assim concebida em sua dupla determinação: como universal e como sujeita a interpretações. Nessa segunda, ela exige o exercício do intelecto, não para encontrar uma essência verdadeira do acontecimento, mas para encontrar a genealogia das próprias interpretações.

Nesse sentido, assegura-se que esses/essas participantes, no total de 24 (vinte e quatro), são considerado(a)s, para além de sujeitos/as da pesquisa. São coautores da construção coletiva - que advém das reflexões sobre seus saberes, experiências e ações, fundamentadas na literatura existente e no conhecimento desta pesquisadora – pretendendo-se produzir aperfeiçoamentos objetivos, subjetivos e/ou instrumentais nos modos de realização/atuação nos processos de Transição Governamental.

Suas cooperações foram legitimadas pela assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e as conversas, após recebida a autorização, gravadas para posterior transcrição e análise, de acordo com o projeto aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal do Vale do São Francisco (CEP/Univasf). Como previsto, no TCLE, as suas identidades foram preservadas por meio de codinomes, utilizando-se nomes de pontos turísticos de Caruaru, os quais foram escolhidos de modo aleatório, conforme o Quadro 3.

**Quadro 3** - Pontos turísticos da cidade de Caruaru utilizados como codinomes do(a)s participantes da pesquisa

Pontos turísticos	
01	Parque das Baraúnas
02	Igreja N. Sra. da Conceição
03	Polo Cultural Estação Rodoviária
04	Catedral N. Sra. Aparecida
05	Igreja N. Sra. do Rosário
06	Feira de Artesanato
07	Alto do Moura
08	Feira de Caruaru
09	Morro do Bom Jesus
10	Museu do Forró
11	Museu do Barro
12	Serra dos Cavalos
13	Casa da Cultura
14	Pátio de Eventos
15	Museu Mestre Vitalino
16	Feira da Sulanca
17	Espaço Cultural Tancredo Neves
18	Museu do Cordel
19	Museu da Fábrica Caroá
20	Memorial Mestre Galdino
21	Parque Municipal
22	Memorial da Cidade de Caruaru
23	Igreja do Bom Jesus
24	Rio Ipojuca

**Fonte:** Autoria própria (2018).

Ressalta-se que todas as pessoas foram contatadas e convidadas a participar da pesquisa. Os convites foram realizados diretamente ou por meio de secretário(a)s ou assessor(e)ra)s, mais de uma vez, presencialmente ou por ferramentas virtuais, tais como: telefone, e-mail, SMS<sup>26</sup>, *WhatsApp*. Nem todas puderam participar ou possibilitaram a sua participação. Três participantes – diretamente - e uma – indiretamente – solicitaram que o roteiro de perguntas fosse enviado para posterior envio das respostas. Entretanto, não houve as devolutivas, tampouco esclarecimentos quanto à impossibilidade de devolução.

---

<sup>26</sup> *Short Message Service* (Serviço de Mensagens Curtas)

Evidencia-se uma lacuna importante referente a não participação da atual prefeita de Caruaru, e proponente da Lei Complementar nº 260/2014, Raquel Lyra. Durante todo o período da pesquisa de campo, apesar das tentativas para ouvi-la, não houve disponibilidade de agenda para realização da entrevista, tampouco, devolutiva do roteiro de perguntas encaminhado por meio de ferramenta virtual.

### 3.4 OS INSTRUMENTOS PARA COLETA DOS DADOS

#### 3.4.1 Pesquisa documental

Yin (2015, p. 111) considera que, no estudo de caso, os documentos têm relevância, em função de ratificarem e ampliarem a evidência de outras origens. Assim, realizou-se pesquisa documental, na internet e em outras fontes, sobre a temática da transição governamental, em outros países, e, especialmente, no Brasil, em Pernambuco e em Caruaru.

Os eixos dessas buscas foram: a) conhecer as iniciativas internacionais de TG; b) verificar como o estado brasileiro – nas esferas federal e estadual – vem atuando para institucionalizar os processos de transição governamental e como elas estão sendo instituídas, por quais instrumentos; c) identificar quem são os atores que estão debatendo sobre as TGs e em que espaços os debates ocorrem; d) como o estado de Pernambuco, por meio dos seus órgãos de controle, vem atuando para potencializar as TGs; e) de que modo as associações municipalistas influenciam e estimulam as realizações das TGs; f) o processo de transição governamental de Caruaru.

O levantamento aconteceu durante os anos de 2017 e 2018. Para verificar o envolvimento das entidades governamentais, analisou-se os documentos disponibilizados em sítios governamentais, nas esferas federal, estadual e municipal, em órgãos como Tribunais de Contas Estaduais – e, nas cidades em que existem, nos Tribunais de Contas Municipais -, Ministério Público Federal e Estadual, Assembleias Legislativas, Prefeituras municipais.

Também, nesse mesmo período, realizaram-se consultas, por meio do mecanismo de busca do *Google*, utilizando-se termos que remetesse à transição governamental. Inicialmente, o foco eram as transições de governo no Brasil e em alguns estados estrangeiros; em um segundo momento, no estado de Pernambuco; e, no terceiro, em Caruaru-PE. No caso das entidades civis, obteve-se documentos do Cespam, no estado de São Paulo, já referenciado ao longo dos capítulos iniciais, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-PE),

OAB<sup>27</sup> - Subseção Caruaru, da Amupe, da União dos Municípios da Bahia (UPB), em *sites* governamentais ou de notícias e das comissões de transição de Caruaru.

Os resultados encontrados, no âmbito governamental, foram ratificados ou retificados pelo retorno das solicitações enviadas, por e-mail, às assessorias de imprensa ou Casa Civil dos governos estaduais, Tribunais de Contas estaduais e Ministério Público, por meio dos seus serviços de Ouvidoria, Secretarias de Imprensa e/ou pelo e-SIC (Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão) ou, diretamente, como o Caop Patrimônio Público/MPPE. Os documentos foram selecionados, organizados, catalogados, fichados e subsidiam este trabalho/dissertação, principalmente, os Capítulos de 1 a 3, e os Apêndices B, C e D.

### 3.4.2 Entrevistas

A pretensão, respaldada na necessidade de conhecimento das atuações do(a)s participantes, foi realizar entrevistas nas quais pudessem ser colhidos os seus relatos. Momento em que, falando sobre o seu fazer, estes/estas propiciaram reflexões importantes sobre a gestão pública e sobre transição governamental. As conversas foram realizadas por meio de um roteiro, com perguntas semiestruturadas (APÊNDICE A) que foram delineadas em sintonia com o perfil de cada grupo de entrevistado(a)s, preservando, porém, as questões-base da pesquisa. Além daquelas disparadoras, e das que emergiram do próprio diálogo, ao final, perguntava-se se algo mais poderia ser acrescentado, como modo de legitimar o conhecimento de cada partícipe e de reconhecer o seu local de fala.

Esse momento buscou pertinência com Mynaio (2008) a qual alerta que, ao analisar o material proveniente deste tipo de instrumento, o(a) pesquisador(a) deve ficar atento(a) para não se ater apenas às questões do roteiro, pois a riqueza desta técnica reside na abertura que o entrevistado tem de se expressar com espontaneidade, permitindo ao(à) pesquisador(a) explorar estruturas de relevância trazidas na experiência.

Yin (2015, pp. 114;117) classifica as entrevistas como uma das fontes mais relevantes de informação para o estudo de caso. Segundo o autor, elas lembram uma conversa guiada e, embora seja possível observar uma linha investigativa consistente, a verdadeira corrente de perguntas é fluída, contrapondo-se à rigidez de outros instrumentos. E complementa orientando que, na elaboração das perguntas, exige-se atenção do(a) pesquisador(a) para contemplar aquelas que atendam ao que se pretende, mas, simultaneamente, sendo

---

<sup>27</sup> Essa ação, mencionada no Capítulo 2, que pode ser vislumbrada sob o prisma do controle social, é considerada inaugural no estado de Pernambuco. Ineditismo atestado pela própria OAB/PE em resposta enviada, em julho de 2018, à pesquisadora, pelo serviço de Ouvidoria.

disponibilizadas as perguntas “amigas” e não “ameaçadoras”, que colocariam em risco esse atendimento.

O autor, ainda faz observações relevantes sobre as entrevistas:

1. Que estas são uma fonte essencial de evidência do Estudo de caso, porque a maioria delas é sobre assuntos humanos ou ações comportamentais.
2. O(a)s entrevistado(a)s bem informado(a)s podem proporcionar *insights* importantes desses assuntos ou ações.
3. Devem ser sempre consideradas *relatos verbais*, pois, ao relatarem ou explicarem como esses eventos ocorrem, as respostas estão sujeitas à parcialidade, más lembranças e articulação pobre e inexata.

Bardin (2016), citando Lacan, quanto à atenção que se deva empreender às narrativas, orienta que, nessas escutas, um dos ouvidos deve ensurdecer, tanto quanto o outro deve estar atento. E acrescenta - como se desejasse ratificar a necessidade de o(a) pesquisador(a) estar alerta - predizendo que, porém, ambos os ouvidos ouvem (BARDIN 2016, p. 96).

### 3.5 A ANÁLISE DOS DADOS

Como referência, para a análise dos dados, utilizou-se Bardin (2016): para a Pesquisa documental, fez-se a Análise documental; para as Entrevistas, aplicou-se a Análise de conteúdo para a qual, segundo a autora:

A análise de conteúdo (seria melhor falar de análises de conteúdo) é um método muito empírico, dependente do tipo de “fala” a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende. [...] é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016, pp. 36;48).

Para essa professora, a Análise documental é quase restrita aos especialistas, assim, “pouco conhecida pelo profano”, ainda que alguns dos seus procedimentos sejam similares à Análise de conteúdo. Dessa forma, pode ser definida como operação ou um conjunto de operações que tem como propósito extrair as informações de um documento primário (bruto), repassando-as para um documento secundário (representação do primeiro), de modo a facilitar sua identificação e referenciação (BARDIN, 2016, p. 51).

Silva e Fossá - tratando das especificidades de análise de dados, cujas abordagens se encaixam como qualitativa ou quantitativa - indicam que enquanto na primeira recorre-se à Análise de conteúdo, a qual tem sido amplamente utilizada, na segunda, a averiguação é

realizada por meio de *softwares* estatísticos, estatística descritiva e multivariada (SILVA; FOSSÁ, 2015, p. 2).

Nessa discussão sobre as diferenças entre uma e outra abordagem, Moraes (1999), falando a respeito do rigor da objetividade e da multiplicidade que permeia a subjetividade, considera que a Análise de conteúdo não foge da interpretação pessoal. Para o autor: “[...] não é possível fazer uma leitura neutra. Toda leitura se constitui numa interpretação” (MORAES, 1999, p. 8).

Já Yin (2015), ao vislumbrar as nuances dessa polaridade, argumenta que na abordagem qualitativa, diferentemente das possibilidades estatísticas da quantitativa, o(a) pesquisador(a) iniciante, sobretudo, terá dificuldades em razão da inexistência de fórmulas ou receitas prontas. O autor diz que, de modo contrário, este/esta terá que se basear no seu raciocínio empírico rigoroso, na suficiência de evidências e nas considerações cautelosas das interpretações alternativas (YIN, 2015, p. 137).

A par dessas orientações, procedeu-se à análise dos dados tendo como inspiração os polos cronológicos indicados por Bardin (2016, p. 125): Pré-análise (análise flutuante, escolha dos documentos); Exploração do material (classificação); Tratamento dos resultados, inferência, interpretação. Assim, após a transcrição de todas as entrevistas, como etapa inicial, realizou-se a *leitura flutuante* que se caracteriza por ser o primeiro contato com o conteúdo, de acordo com Bardin (2016, p. 126): “[...] deixando-se invadir por impressões e orientações” até que a análise se torne precisa para constituição do *corpus*.

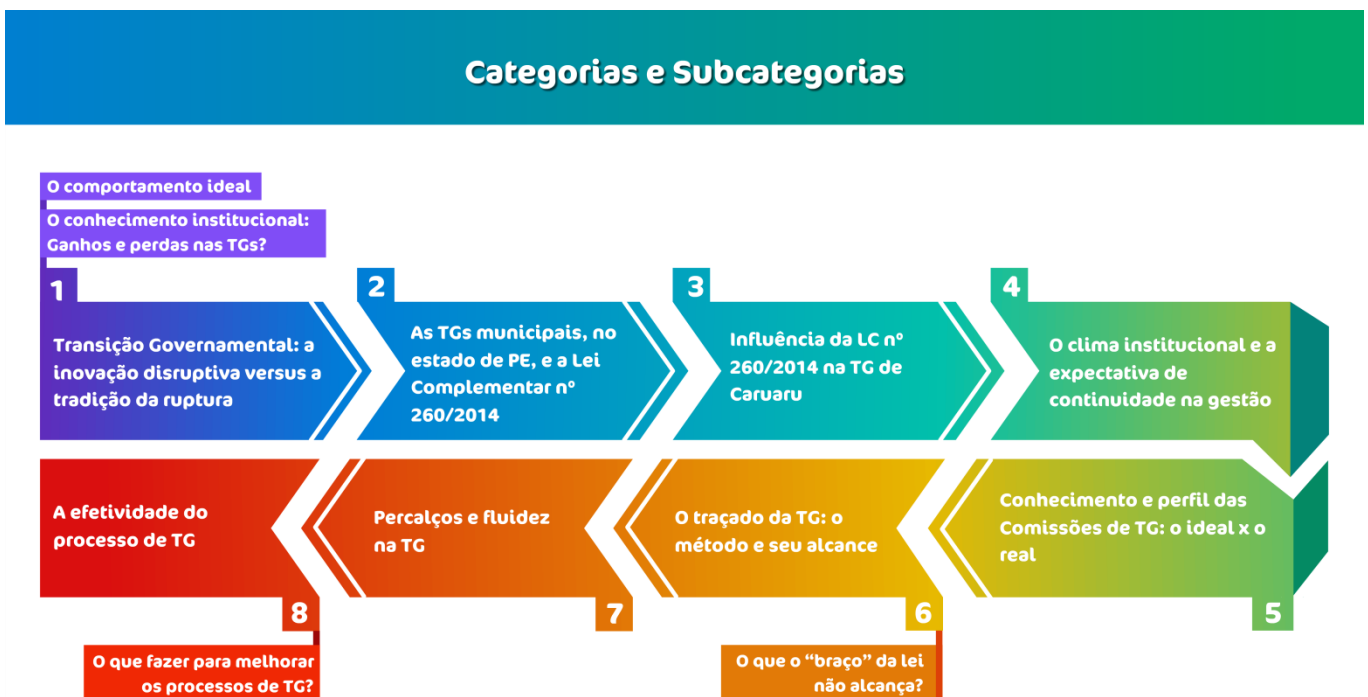
Seguindo-se, nessa preparação dos dados, necessitou-se realizar outras leituras para aprofundar a aproximação com o conteúdo e favorecer a realização da *análise temática* em que se analisou o valor informacional, os argumentos, as ideias expressas, resultando-se nas *unidades de registro* que deram formação às categorias estabelecidas e as que surgiram na análise do *corpus* (BARDIN, 2016, pp.134-135).

A categorização nada mais é que o agrupamento de dados, observando-se o aspecto, o fragmento que há em comum entre eles. Para Moraes (1999):

Classifica-se por semelhança ou analogia, segundo critérios previamente estabelecidos ou definidos no processo. Estes critérios podem ser semânticos, originando categorias temáticas. Podem ser sintáticos definindo-se categorias a partir de verbos, adjetivos, substantivos, etc. As categorias podem ainda ser constituídas a partir de critérios léxicos, com ênfase nas palavras e seus sentidos ou podem ser fundadas em critérios expressivos focalizando em problemas de linguagem [...] (MORAES, 1999, p.10).

Seguindo essa compreensão, conforme pode ser visualizado na Figura 7, definiu-se 08 (oito) categorias e 04 (quatro) subcategorias, com o auxílio de instrumentos elaborados com essa finalidade. Para tal, considerou-se as regras da *exaustividade* – não deixando qualquer conteúdo à margem da análise – da *homogeneidade* – verificando-se a aproximação entre os conteúdos – e da *pertinência* – comprovando-se a sintonia do conteúdo com os objetivos do trabalho (BARDIN, 2016, p. 42).

**Figura 7** - Categorias e Subcategorias



**Fonte:** Autoria própria (2018).

- A Categoria 1 e suas Subcategorias comportam as impressões do(a)s participantes sobre a tendência de as TGs quebrarem a tradição de descontinuidade por meio de novas ações – de inovações disruptivas - inspiradas no comportamento ideal, que não deixaria apenas a cargo de instrumentos normativos sua realização, e do aprendizado institucional que se perde ou se adquire nas transmissões de gestão.
- As Categorias 2 e 3 trazem, respectivamente, a influência da LC nº 260/2014 nas transições do estado de PE e, especificamente, da TG de Caruaru.
- A Categoria 4 trata do clima institucional e da expectativa de continuar na gestão como elementos que podem dificultar a realização das transições.

- Na Categoria 5, reflete-se sobre a experiência e o perfil do(a)s integrantes das comissões de transição e como esses aspectos influenciaram a TG.
- Na Categoria 6, discute-se o método (ou a ausência dele) para realização das atividades da TG; na Subcategoria 1, expõe-se reflexões a respeito de especificidades do cotidiano do serviço que o “braço” da lei não alcança e que podem impactar a consecução dos resultados da transição.
- Na Categoria 7, são apresentados/discutidos os percalços e a fluidez (dificuldades e facilidades) encontrado(a)s para realização do processo de transição de Caruaru.
- Na Categoria 8, reflete-se sobre a efetividade da TG e sua Subcategoria sugere aperfeiçoamento das próximas passagens de governo.

Mesmo havendo a sistematização categorial, espera-se atingir a fluidez suficiente para possibilitar a compreensão do percurso executado e de todas as reverberações produzidas na imbricada relação campo → objeto → objetivos → atores → achados, discutida no Capítulo 4.

Enfatiza-se que, embora não haja julgamento quanto ao conteúdo coletado – ao contrário, considera-se que todas as falas constituem material relevante –, optou-se por utilizar aquelas que conduziriam, com mais propriedade, à obtenção dos objetivos do trabalho.



#### 4 ACHADOS E REVERBERAÇÕES: DISCUTINDO OS RESULTADOS DA PESQUISA

Eu acho que foi muito boa a experiência [...] tudo isso enriquece a gente. [...] ainda é muito incipiente. Isso precisa se fortalecer, precisa ser ampliado, precisa ser bastante discutido na sociedade como um todo. Isso é uma coisa seriíssima e, infelizmente, ainda, as pessoas não entenderam a importância de um processo de transição governamental. Ainda levam isso de forma amadora, levando para o lado pessoal...político (que não é o certo). Mas eu espero que, no futuro – e que seja um futuro próximo –, as próximas gestões tenham a consciência da importância de uma transição civilizada e, acima de tudo, séria, transparente. Não adianta estar fazendo uma transição maquiada (PARQUE MUNICIPAL<sup>28</sup>).

Com essa fala inspiradora, de Parque Municipal, inicia-se a exposição dos achados obtidos na Análise do Conteúdo empreendida. Para tanto, foram realizadas interpretações, de acordo com Bardin (2016), buscando-se distanciamento dos julgamentos que, por sua vez, caracterizam a Análise do Discurso. Pretendeu-se, relatando as experiências do(a)s partícipes - considerando-se, em dada medida, a legitimidade do lugar de fala – refletir e contribuir para que as reverberações provoquem inquietações, resultando em possibilidade de mudanças no comportamento de gestores e gestoras na condução da coisa pública.

Como referenciando no Capítulo 3 – que trata do caminho percorrido para compreender o processo de transição governamental – os resultados foram estruturados em Categorias e Subcategorias que são expostas do tópico 4.1. ao 4.8.1.

##### 4.1 TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL: A INOVAÇÃO DISRUPTIVA *VERSUS* A TRADIÇÃO DA RUPTURA

Encerradas as eleições, e declarado(a) o(a) vencedor(a), é tempo de se descolar das divergências evidenciadas na campanha, e enfatizadas nos palanques, para dar conta daquilo que representa a motivação para tantas disputas, por vezes, intensas e acirradas: cuidar da cidade, do estado, do país, dando concretude às promessas compiladas no Plano de Governo da nova gestão.

Santana et al. (2012) orientam que essa preparação mostra como esse fenômeno é plural e mais relevante que qualquer questão ou disputa porque, o(a)s governantes – quem está saindo e quem está entrando –, têm a árdua tarefa de sincronizar e compartilhar informações que dizem respeito ao destino das suas comunidades. Parte-se da necessidade de sedimentar essa conscientização para, em dada medida, eleger a tríade a ser beneficiada com a realização dos processos de transição governamental:

---

<sup>28</sup> No Capítulo 3 – Percurso Metodológico: os caminhos da pesquisa - viu-se que foram atribuídos codinomes à(ao)s participantes da pesquisa como modo de preservar suas identidades. Os codinomes fazem referência a pontos turísticos da cidade de Caruaru. Parque Municipal é um desses.

- A comunidade, pela continuidade da gestão, perspectivando as melhorias de ações implementadas, que se mostraram efetivas, e almejando a implementação de outras com a expectativa de promoverem transformações relevantes por meio da implantação do Plano de Governo da nova gestão.
- A nova gestão, pela possibilidade de obtenção do diagnóstico situacional de transição para preparar seus primeiros atos e ações; pela estratégica antecipação a possíveis problemas, empreendendo as decisões necessárias e emergenciais para evitá-los e/ou equacioná-los; pela permissividade de ajustes no Plano de Governo para dar continuidade à gestão do município, bem como para imprimir seu modo de governar.
- A gestão em exercício, demonstrando o seu compromisso em bem cuidar da *res publica* e da comunidade que acreditou na sua capacidade de governar; obtendo a oportunidade de conhecer todas as ações do seu governo, avaliar e ajustar ações e desenhar projetos futuros; organizando os atos, atividades e documentos institucionais para a prestação de contas, aos órgãos de controle oficiais, pelo(a) sucessor(a), já no primeiro ano da nova gestão.

Assim, por meio da categoria **Transição Governamental: a inovação disruptiva versus a tradição da ruptura**, tencionou-se colher as visões do(a)s participantes sobre a TG como uma atividade da qual é prudente não abrir mão a despeito de qualquer desejo pessoal ou de grupo político. As opiniões revelam harmonia com o sentimento republicano do dever de prestar contas, quando o(a) gestor(a) conduz o bem público, mas, para além, vêem a TG como instrumento que deve atingir o seu fim essencial que é viabilizar a continuidade do atendimento às demandas da população:

[...] quero dizer da importância democrática, governamental, de um processo como esse. [...] Eu acho que isso é obrigação do gestor público (do prefeito, do governador, do presidente República) [...] para prestar/mostrar todos os esclarecimentos sobre sua gestão [...] eu acho que, a partir do momento que o gestor passado ou o atual gestor se preocupem em alimentar todas essas informações, em montar toda uma equipe, em se dedicar, em colocar tudo muito aberto, tudo muito à disposição, já é um passo importante (PARQUE MUNICIPAL).

Então, eu acho que a transição é fundamental...eu acho importantíssimo [...] (MORRO BOM JESUS).

[...] A transição é você entregar aquilo que não é seu a outro que vai receber o que também não é dele [...] para ele gerenciar bem - como você tentou - aquilo que é seu e dos demais. [...] E outra: na hora que você entra, a máquina já está moendo. Você não tem tempo de dizer: “*Para o mundo que eu quero descer*”. [...] a demanda chega. [...] Então, a transição, para mim, é sempre bem-vinda, é indispensável...é um instrumental decisivo (ALTO DO MOURA).

[...] mas, assim, o destaque do processo, realmente, a grande importância, é para você poder tirar as dúvidas do que você já tinha colhido, de informação, de como

girava a prefeitura. [...] E a Comissão de Transição já constrói uma base inicial que serve para a prefeita, quando iniciar em janeiro, ela tocar a maioria dos trabalhos (IGREJA DO BOM JESUS).

Eu acho que é importante...esse processo de transição é importante demais [...]. A população não vai esperar tanto tempo para que uma gestão assuma, acomode-se para continuar seguindo o rumo (FEIRA DA SULANCA).

[...] é um conjunto bastante expressivo, de informações, que o prefeito eleito precisa para poder, a partir dos primeiros dias de janeiro [...] já com essas informações em mãos [...] iniciar a administração dominando, conhecendo, sabendo todas as dificuldades municipais (PARQUE DAS BARAÚNAS).

Além disso, um aspecto evidente é a consciência da necessidade de rompimento com as antigas práticas, cristalizadas no tempo, como a tática da “Terra arrasada”, na administração pública, que são alimentadas pela pessoalidade/patrimonialismo. São pontuadas atitudes descompromissadas com a coisa pública, por vezes, valendo-se de um jogo de empurra-empurra – entre quem deixa a gestão e quem vai assumir – transparecendo quase ou nenhuma responsabilidade política com a comunidade representada, inclusive, quando as mudanças de gestão acontecem entre grupos aliados. Os relatos, também, sinalizam que mesmo se utilizando de ações contumazes, os órgãos de controle não dispõem de estrutura para estar no dia a dia das entidades, verificando funcionamentos adequados ou inadequados. E isso poderia ser atendido, de modo preventivo, pelas TGs:

[...] não é novidade, de muito tempo, que a gente via quando [...] o prefeito perdia a eleição, entregava o município numa situação de verdadeiro caos, uma verdadeira calamidade administrativa. Então, a memória do município [...] desaparece. [...] O dinheiro desaparece. Além de demissão, em massa - afetando os serviços essenciais de limpeza urbana, de saúde, de educação - o atendimento ao cidadão deixa de existir (POLO CULTURAL ESTAÇÃO FERROVIÁRIA).

Porque havia (há) barbaridades...eu já vi, já ouvi estórias muito grotescas, de muita selvageria, de destruição/dilapidação do patrimônio público. [...] Cada coisa absurda...se vingando do adversário com atitudes pessoais. Entretanto, o resultado da vingança é só no povo que é o dono do patrimônio. Então, por trás disso está uma cultura de se locupletar do que é público (RIO PAJEÚ).

[...] essa é uma preocupação que a gente tinha, que a gente via há muitos anos. Na hora que um grupo político substituíra outro – e mesmo quando era alguém que era do mesmo grupo, mas que onde normalmente têm tensões também – quem entrava vir [...] reclamando que não tinha encontrado nada (sobre a contabilidade, sobre os contratos, notas fiscais, convênios)... “Terra arrasada”. E o que saía dizia que tinha deixado tudo...que era má vontade, que era questão política. E a gente ficava sem poder comprovar isso, porque a gente não está no dia a dia da gestão, das repartições, dos arquivos (IGREJA N. SRA. DA CONCEIÇÃO).

O que acontece é que sempre se vivenciou essas situações de ausência de transição [...] especialmente, nas gestões municipais. Geralmente, quando um prefeito adversário, do que está na prefeitura, ganha a eleição, não existe transição e, muitas vezes [...] o prefeito que assume encontra a prefeitura sem documentos. É pior do que uma ausência de transição. É a completa destruição da documentação [...]. Isso, aí, não é uma coisa incomum, não...ao contrário, é bastante comum[...] (CATEDRAL N. SRA. APARECIDA).

As falas fazem referência a comportamentos de gestore(ra)s que ainda estão atravessados pelo patrimonialismo e sintonizam com Matias-Pereira (2013) o qual adverte que atitudes como essas, que dispõem do bem público como se deles/delas fosse, demonstram que o patrimonialismo existe, resiste e sobrevive mantendo suas raízes robustas nas relações de poder, na estrutura social e nos valores políticos e ideológicos que predominam na sociedade brasileira, afetando o desempenho da AP, na medida em que facilita os desvios e a corrupção sendo, assim, uma ameaça real à governança e à democracia do país.

Por sua vez, outro(a)s participantes trazem sentidos diversificados para as TGs, denotando aspectos subjetivos como a constatação das perdas que ocorrem, nessas passagens, ainda que enfatizem o ganho político obtido em detrimento a esses prejuízos; expressam desejo de que suas ações continuem como modo de reconhecer o que foi construído ou como compromisso institucional, com a população, independentemente de qual grupo político esteja na gestão; atribuem à nova gestão a responsabilidade de buscar as informações para evitar erros e enxergam na transição, entre grupos aliados, mais facilidade na execução e no tratamento dado às “descobertas” encontradas.

[...] independente de não ter mais um mandato [...] a gente quer que o nosso trabalho siga adiante; a gente tem prazer por aquilo que conquistou e a população tem que receber isso. [...] Eu, principalmente, vejo dessa forma: são tantos recursos - é do povo, é para o povo - [...]. E quem está recebendo uma prefeitura tem que se valer de tudo que é dado para que entenda, resolva...não dê passos errados (MUSEU DO BARRO).

A gente sabe que transição também significa perda: um lado perde e outro está ganhando. Então, isso já imprime um pouco de desânimo, uma certa tristeza, porque é perda para o indivíduo. Mas é um ganho político, é um ganho público (CASA-MUSEU MESTRE VITALINO).

Claro que isso é uma questão de transparência [...] e essa coisa do controle social é uma coisa que a gente preza muito. Eu achei muito importante apesar de que quem entrega, quando entrega ao mesmo grupo, é um pouco mais cômodo. Não porque vá querer benesses [...] mas sabe que está entregando e que se aparecer alguma falha não vai deturpar.[...] Mas que a gente tem que ter esse amadurecimento todo e saber que está lá para fazer isso da melhor forma possível (ESPAÇO CULTURAL TANCREDO NEVES).

Embora haja cuidado ao falar, percebem-se traços de personalidade nas narrativas. Evidentemente que não é tarefa fácil se destituir das nuances subjetivas no dia a dia do fazer administrativo. Este, talvez, tenha sido um grande equívoco da Administração Burocrática: desconsiderar as oscilações no comportamento humano que refletem diretamente no desempenho das atividades. Dar relevância à impessoalidade, entretanto, além de ser um princípio administrativo, é essencial para reconhecer a transição como um momento histórico onde os ganhos políticos e sociais se materializam por meio de ações de pessoas que integram as gestões.

Pondera-se ser essencial que estas desenvolvam o senso de pertencimento à coletividade - ainda que, nesse recorte, façam parte de uma gestão – pois, ao fim e ao cabo, são receptoras dos serviços e das políticas públicas destinadas à comunidade. De acordo com Corcoran (2010): “após uma batalha acirrada [...] adversários ferozes são reconstituídos como corpo de cidadãos, reunificados e renovados em compromisso a valores que transcendem a rivalidade” (CORCORAN, 2010, p. 15).

Dessa forma, o ideal é que suas atuações contribuam para que a passagem de gestão seja realizada espontânea e concretamente, distanciando-se do mero cumprimento de uma formalidade. É esse comportamento ideal que será abordado na sequência.

#### **4.1.1 O comportamento ideal**

A TG pode ser considerada um reflexo da democracia, sobretudo, um produto da sua estabilização. Quanto mais os espaços forem democraticamente consolidados, tanto mais haverá respeito à pluralidade e às decisões da maioria. O resultado de uma eleição, portanto, representa a escolha da maior parte de atores de uma comunidade, devendo ser respeitado, especialmente, pelo(a)s agente(s) público(a)s. Bunce (2010) reflete que “[...] em uma democracia saudável as eleições mantêm os governos responsáveis perante os governados e facilitam transferências pacíficas de poder” (BUNCE, 2010, p. 8).

Assim, ainda que existam instrumentos que institucionalizam os processos de passagens governamental, o ideal é que o(a)s agente(s) público(a)s prescindam desses instrumentos-bússola para, renunciando ao poder que lhes fora instituído em outra disputa, conduzir suas ações no encerramento das gestões, abrindo as portas, em atitude colaborativa e democrática, para o novo grupo gestor.

A Transição Governamental carece estar na agenda da administração pública, de modo voluntário, como fruto da consciência republicano-democrática, e independentemente dos anelos subjetivos do(a)s gestor(e) público(a)s, mesmo que dependa, em certa medida, de um instrumental técnico-normativo para ser executada.

Na subcategoria **O comportamento ideal**, que emergiu das reflexões produzidas nos encontros, com o(a)s partícipes, pretendeu-se enfatizar como este/estas percebem que o comportamento ideal deve ser estimulado para que as TGs aconteçam para além de uma determinação normativa. Algumas narrativas dão conta de que esse comportamento ideal deve ser pautado na ética, no espírito público e na mudança cultural:

E isso tem um componente [...] sociológico, psicológico: o grau de civilidade pública que o Brasil tem é uma questão...[...] mas na medida em que você vai vivendo a democracia [...] você tira aquele caráter beligerante e torna mais institucional. [...] Então, quanto mais a gente praticar isso, a expectativa é que o grau de civilidade melhore (IGREJA N. SRA. DA CONCEIÇÃO).

[...] o que me preocupa é [...] a transição não por obrigação, mas [...] por necessidade da população que está acima dos interesses [...] de pessoas, de famílias, de grupos políticos [...]. A gente tem que criar isso como uma coisa natural – como é natural ser honesto, como é natural ser ético [...] – é questão de choque cultural, de costume, etc. [...] (RIO IPOJUCA).

Porque, se você tivesse espírito público [...] entregava a coisa melhor do que recebeu. [...] a quantidade de obras em andamento e o dinheiro em caixa para terminar [...] os dados contábeis, os dados de pessoal...toda máquina administrativa em condições perfeitas para que o próximo gestor desse continuidade ou melhorasse o que tinha encontrado (POLO CULTURAL ESTAÇÃO FERROVIÁRIA).

[...] nós orientamos que toda equipe se preparasse para oferecer as informações [...] para que tudo que fosse solicitado fosse realmente estudado pela administração que chegava. [...] porque, independente de qualquer briga política, tem que haver o espírito público se a gente quer contribuir com a gestão pública brasileira (FEIRA DE CARUARU).

[...] um gestor sério, responsável sabe o que foi fazer ali, sabe o que fez, até aquele momento, e o que até onde vai a execução daquilo dali. Ele sabe quais são os atos que tem para realizar (CASA-MUSEU MESTRE VITALINO).

[...] um momento que você tem que deixar a política de lado e efetivamente tomar ciência do que está acontecendo [...] (FEIRA DA SULANCA).

[...] a gente tem esse entendimento, que a gestão pública tem que ser assim...que não é *pro forma*; que é para a população receber os benefícios o quanto antes [...] Quando você coloca para si que a sua meta é cumprir, e passar da melhor maneira, acho que a coisa flui ainda melhor (MUSEU DO BARRO).

Outras falas referem-se à transparência e ao zelo pelo bem público como aspectos que devem balizar as ações do(a)s agentes público(a)s:

[...] Porque se eu sou um gestor e sigo o que a legislação diz e executo as coisas de acordo com os ritos administrativos [...] eu não tenho nada que ficar constrangido ou chateado. Eu acho que isso é um elemento que tem que ser incorporado...é um amadurecimento que precisa ser incorporado pela gestão pública (MORRO BOM JESUS).

Nós temos que ter essa convicção de que esse é um compromisso do gestor público, independente, de quem quer que seja. [...] Nós temos que realizar, temos que ser transparentes, temos que dar as informações necessárias, para subsidiar, para que as coisas não sofram solução de continuidade [...] (MEMORIAL MESTRE GALDINO).

[...] É dever nosso zelar pelo patrimônio, de informar ao próximo gestor, porque é a minha cidade e chega o novo gestor e ela precisa comandar da melhor maneira, porque isso vai ser bom para mim, que sou cidadão [...] (PARQUE MUNICIPAL).

[...] porque a gente, para finalizar, tem a obrigação de entregar tudo organizado. Mesmo que eles não queiram nem olhar, mas a gente tem essa obrigação (ESPAÇO CULTURAL TANCREDO NEVES).

Já alguns relatos apontam comportamentos em que as TGs dependem da “boa vontade” do(a) gestor(a), demonstrando fidelidade à pessoa e não à entidade pública, além das

dificuldades que são trazidas por um processo cultural que tem a desonestidade como elemento instituído e o atravessamento das questões político-partidárias naturalizado:

[...] Porque se o gestor, que está saindo, não tiver a boa vontade, a consciência da importância daquilo, prejudica o restante. Um ou outro puxa para si e faz [...]. Eu acho que isso é fundamental (MUSEU DO FORRÓ).

E isso é uma prática corrente porque nosso povo, o processo cultural nosso, ainda, está muito aquém de uma sociedade, no mínimo, razoável. [...] A pessoa tem que ter compromisso com a honestidade, que devia trazer de berço, da cultura dele, também, com o pensamento na coletividade [...] (POLO CULTURAL ESTAÇÃO FERROVIÁRIA).

O ideal seria isso acontecer tecnicamente com responsabilidade com a gestão pública [...], mas, infelizmente, as questões políticas têm um pedaço dessa história muito forte que ainda mexe muito e que ainda trava muito e que ainda arranha um processo tão importante (PARQUE MUNICIPAL).

Os depoimentos harmonizam com o que é disposto pela *Ética da Convicção*<sup>29</sup> e pela *Ética da Responsabilidade*<sup>30</sup>, notabilizadas por WEBER no século XX, que permeiam a administração pública. Se o comportamento ideal pode ser classificado como um conceito indeterminado, a ética traz seus regramentos que devem ser observados no desempenho da função pública por todo(a)s o(a)s agentes público(a)s, fundamentando-se na *Ética da Responsabilidade*.

Nesse sentido, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2008), também, prescreve que “o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta”; e prossegue estabelecendo que:

a moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal [...] e que a conduta do agente público deve ser caracterizada pelo equilíbrio entre a legalidade e a finalidade para, a partir dessa paridade, consolidar a moralidade dos atos administrativos (BRASIL 2008, p. 10).

As narrativas, desse modo, sintonizam com a transição sob o prisma da atitude democrático-ética, a ser observada entre as gestões envolvidas – a que está saindo e a que está iniciando o mandato –, em um esforço conjunto, tendo como finalidade a continuidade da prestação de serviços à comunidade, idealmente, independentemente da força da lei para determinar a sua realização.

---

<sup>29</sup> *Ética da Convicção* representa os valores e normas que compõem e balizam as ações do(a)s agentes público(a)s, no âmbito privado, não havendo, assim, preocupação com o resultado das suas escolhas.

<sup>30</sup> *Ética da Responsabilidade* se configura como o composto de normas e valores que deve conduzir as ações e decisões do(a)s agentes público(a)s, tendo como perspectiva o lugar que ocupam na AP, em qualquer posição da cadeia hierárquica, buscando o alcance do resultado que contemple e beneficie a coletividade (ASSMANN, 2012, p. 97 APUD WEBER, 1979).

#### 4.1.2 O conhecimento institucional: ganhos e perdas nas TGs

Ainda que a Nova Gestão Pública esteja introduzindo mudanças nos cenários públicos, o nível de institucionalidade brasileiro ainda é considerado bastante frágil pela presença da velha política fisiologista – especialmente, no contexto dos municípios - que se encarrega de ocupar os cargos públicos - dos mais estratégicos aos mais básicos – perpetuando essa relação de sustentação bilateral. O vínculo precário com a Administração Pública, que se perde ou se transfere para outra entidade, a cada ciclo eleitoral, pode ser considerado um forte promotor de dificuldades para as transições de gestão, tendo em vista que o conhecimento institucional também se dissipa com essas transferências:

[...] A gente conhece municípios, por exemplo, que quando o prefeito chega [...] para assumir, não tem ninguém. Absolutamente ninguém. Porque todos eram cargos de contratos temporários e cargos comissionados [...] (PARQUE DAS BARAÚNAS).

[...] acabou a gestão, sai todo mundo, entra uma nova equipe. [...] E, aí, existem municípios em que essa memória não fica e que compromete [...] o desempenho da gestão que está iniciando (MORRO BOM JESUS).

[...] o corpo técnico que “faz a roda girar” não é efetivo, então, todos estão com seus empregos arriscados, então, isso dificulta demais. [...] porque mudam as pessoas, o conhecimento adquirido é perdido [...] (MUSEU DO CORDEL).

[...] e como [...] a maioria não tem um quadro efetivo de servidores, o gestor está legitimado pelo apadrinhamento, por uma base eleitoral que pode, em alguns casos, até ter conhecimento técnico, mas o que impera é o laço precário da colocação na gestão. Quando esse laço se rompe, quando sai da gestão, essa memória se perde [...] (POLO CULTURAL ESTAÇÃO FERROVIÁRIA).

[...] Você tem Câmaras de vereadores [...] totalmente cargos comissionados...todos. Como é que faz transição? É prejuízo. Não fica memória, não fica nada [...] (IGREJA N. SRA. DA CONCEIÇÃO).

[...] o gestor assume e ele gasta uma grande energia pra reorganizar a administração municipal. [...] e leva-se, às vezes, um ano...um ano e meio para se organizar a casa, para começar a voltar a gestão para o povo. [...] (CATEDRAL N. SRA. APARECIDA).

[...] quando eu entrei [...] fez uma diferença, também, eu ter pedido ao prefeito que algumas pessoas ficassem [...] que tinham sido da outra gestão. [...] e essas pessoas ficaram do meu lado, e, paralelo a isso, fui aprendendo (ESPAÇO CULTURAL TRANCREDO NEVES).

Por outro lado, ainda que sejam destacadas dificuldades desses momentos de tanta efervescência pessoal e institucional, algumas falas evidenciam os ganhos oriundos com as atividades de transição, pela possibilidade de aprendizado que se transforma em um ativo organizacional importante:

[...] Até no processo de você montar a apresentação, mostrar como se faz, você identifica coisas que poderiam ser diferentes, poderiam ser aperfeiçoadas. [...] É um trabalho de aprendizado (MUSEU DO FORRÓ).

[...] qualquer governo que entra precisará de uma transição. E, sobretudo, para pegar a informação acumulada pelo capital humano [...] porque o maior legado da



transição não são os números, não são os papéis, não são os documentos, é o capital da experiência acumulada (ALTO DO MOURA).

[...] foi válido no aprendizado [...] foi válido no aprender a fazer o processo de transição, [...] pelo volume substancial de informações em algumas áreas estratégicas, para subsidiar o início da administração [...] (MEMORIAL MESTRE GALDINO).

#### 4.2 AS TGS MUNICIPAIS, NO ESTADO DE PE, E A LEI COMPLEMENTAR nº 260/2014

As transições na chefia do poder executivo, em Pernambuco, embora sem a existência de uma lei específica, aconteciam de modo menos traumático que nos municípios do estado. Essa civilidade não conseguia se estender às passagens das gestões municipais e o que se constatava eram atitudes, tantas vezes, descompromissadas com o bem público e com a população, especialmente, quando a sucessão se dava entre grupos políticos opostos.

Em 2012, a ex-presidenta do Tribunal de Contas de PE, Conselheira Teresa Duere, registrou que as TGs daquele ano ocorreram com uma dificuldade nunca antes demonstrada, provocando os órgãos de controle a atuarem de modo conjunto, ressaltando que era “[...] muito mais uma forma preventiva e democrática do que realmente um rigor desnecessário” (LEIA JA, 2014). Com a sanção da Lei Complementar nº 260, em 2014, buscou-se dotar o estado de PE de um instrumento legal e regulador dos processos de Transição Governamental, pretendendo-se quebrar esse comportamento já cristalizado e inaugurar práticas mais próximas do comportamento ideal republicano.

Nesta categoria - **As TGs municipais, no estado de PE, e a Lei Complementar nº 260/2014** -, portanto, o propósito foi colher as impressões do(a)s participantes sobre a influência da Lei na realização das transições, nos municípios de Pernambuco, em 2016. Como é uma Lei recente, e não foram promovidas avaliações técnicas, tampouco reflexões acerca da sua influência nessas TGs, o(a)s relatos se baseiam, de fato, nas opiniões pessoais a partir do conhecimento que se tem sobre o tema, sobre o histórico, no estado, bem como a respeito do que ela prescreve para interromper o ciclo de descontinuidade já instituído. Nas narrativas, percebe-se que há a compreensão que a Lei promoveu mudança de comportamento, não apenas do(a) gestor(a) em exercício, mas também, daquele(a) que iniciará a gestão. Essa alteração se dá, sobretudo, porque, embora ela não estabeleça a obrigatoriedade de o(a) prefeito(a) instituir a TG, garante o direito, ao(à) candidato(a) eleito(a), de requisitar um conjunto importante de informações para diminuir as chances de descontinuidade.

A Lei foi um avanço. A verdade é essa. [...] porque, os prefeitos, principalmente, no interior, nas pequenas cidades, promoveram, de alguma forma, a transição. Porque existe uma lei determinando que a transição se instalasse e que ocorresse [...]. [...] então, a chegada da Lei estabeleceu um momento absolutamente diferente das transições anteriores (PARQUE DAS BARAÚNAS).

Antes [...] quando era uma pessoa de bom propósito, chamava o prefeito eleito, por exemplo, e dizia: *olha, você veja as pessoas que são de sua confiança, venham para cá para eu lhe passar as informações*. Agora, não. Agora é um direito do eleito de procurar quem está deixando a gestão municipal [...] e indicar as pessoas que vão acompanhar a transição (POLO CULTURA ESTAÇÃO FERROVIÁRIA).

[...] eu acho que o principal ponto da questão da Transição é que – comparações à parte – [...] hoje, com a Transição, o “trem” não para. Dá uma diminuída, que é natural, mas ele não estaciona (PÁTIO DE EVENTOS).

[...] eu gostaria de pontuar a importância de você ter um processo de transição legitimado. Por que eu entendo [...] o mais comum que existe, no meu conhecimento [...] era ter a mudança [...] de gestão e você assumir a prefeitura sem ter o conhecimento básico [...] necessário para tocar a máquina [...] (IGREJA DO BOM JESUS).

Chama-se a atenção para os aspectos como a necessidade de repassar informações corretas, que não possam ser questionadas, pelos órgãos de controle, dada a sua qualidade. E esses órgãos - como o Tribunal de Contas e Ministério Público, além de se valerem de um instrumento legal para balizar suas atuações, inclusive, com a previsão de punibilidade - são referidos como parceiros fundamentais para garantir o cumprimento da norma e consequentemente da realização das TGs:

[...] porque os prefeitos se viram obrigados a compilar todas aquelas informações, no prazo da Lei, e disponibilizar para o prefeito eleito. [...] viram-se, digamos, obrigados a [...] produzi-las dentro de uma realidade que, depois, não pudessem ser questionadas pelo TCE, pelo MPPE e pelas Câmaras de Vereadores (PARQUE DAS BARAÚNAS).

[...] porque quem está lá tem a sensação de que *“eu não tenho que fornecer isso porque eu sou republicano, eu sou bonzinho...eu tenho que fornecer porque, se não fornecer, esses caras vêm para cima de mim aqui.”* Então, eu acho que isso facilita (CASA DE CULTURA).

[...] a Lei vem estabelecendo os critérios que quem termina deve compreender e quem vai começar deve ter a visão do fato como ele é [...] a síntese [...] é que haja, por parte de quem sai, a devida responsabilidade de prestar informações corretas e quem recebe estar preparado para recebê-las e traduzir fielmente – seja bom para o gestor que saiu ou não [...] (FEIRA DE CARUARU).

[...] A Lei formalizou. Disse: agora é legal. O prefeito que se recusar a passar informações ou outro que não buscar todos dois serão responsabilizados. [...] e, na hora que há um descumprimento, você tem um instrumento para chegar no Ministério Público, na justiça, e dizer: *“Doutor, eu estou querendo acessar os dados e estou tendo dificuldades”* [...] (FEIRA DE ARTESANATO).

Não havia nenhuma responsabilização, a não ser a política...a crítica política e social [...] e a Lei tenta criar um pouco isso: um mínimo de admoestação, de reprimenda para aquele que não seguir aqueles passos; [...] certamente, ela já vai ter contribuído para uma maior efetividade das transições e coisas mais republicanas e transparentes. Agora, vai depender, como eu disse, não só dos atores – a consciência republicana do próprio gestor – mas do TCE e do MP (IGREJA N. SRA. DA CONCEIÇÃO).

Outras falas assinalam elementos importantes como o fato de a Lei limitar o que deve ser requisitado, para não provocar requisições descabidas, e ratificam o que já foi tratado neste trabalho: mesmo reconhecendo-se o avanço, advindo com a Lei, apenas a existência de um ato legal não garante que a TG seja realizada, nem que sua realização seja considerada exitosa. Disso dependerá o envolvimento do(a)s gestore(ra)s, como reflexo da maturidade política, e do(a)s demais servidore(ra)s das prefeituras, especialmente, dos membros das Comissões de Transição. Não basta instituir a TG; não é suficiente repassar as informações. É necessário afiançar que estas são necessárias e suficientes para garantir o início da gestão sem surpresas ou atropelos:

E, na hora que você tem (transição), quem está saindo sabe que tem limite e pode ter penalidade e quem está entrando também não vai abusar do poder, vai pedir o que é necessário (RIO IPOJUCA).

A Lei, na sua essência, é extraordinária. [...] Agora, precisamos evoluir para uma relação política para que quem está no mandato tenha a consciência de que é preciso dar a informação correta [...] para que o gestor que vai entrar não tenha nenhuma surpresa do que vai encontrar. [...] foi um passo importante; [...] e há os que entendem que é isso pode ser ruim porque “*ah, mas nós vamos planejar o terreno para o cara começar bem?*” (MEMORIAL MESTRE GALDINO).

[...] a Lei é necessária, é importante porque quem está saindo não pode ser recusar a passar, porque a Lei diz o que fazer. [...] Muito embora, quando o aspecto político é muito forte, as pessoas podem nem passar como deveriam passar. Mas, de toda forma, têm que cumprir a Lei. [...] (MUSEU DO FORRÓ).

Os depoimentos também apontam que, mesmo com avanços, houve situações de inexistência de TG ou de uma realização *pro forma*. Essas ocorrências podem sinalizar para a necessidade de aperfeiçoamentos nesta norma e, além disso, que sejam criados mecanismos, instrumental técnico, que subsidiem a execução das transições, inclusive, avaliando o desempenho:

[...] apesar de lei recente, não foi em todos os municípios que a gente teve esse acompanhamento e essa transição bem feita...também é algo novo, mas, apesar da Lei, alguns não cumpriram [...] (MUSEU DO BARRO).

[...] Então, mesmo tendo havido um processo sucessório, sob a égide da Lei estadual [...] mesmo assim, o prefeito chega na prefeitura e não encontra ninguém. Aí, esse processo de transição, de comissão, de legislação, digamos, não fica totalmente perdido, mas ele é sobreposto pelas surpresas [...] (PARQUE DAS BARAÚNAS).

[...] Ave Maria! Se não tivesse a Lei [...] iria ser uma bagunça...e ainda teve gente que fez dismantelo. Teve gente que “empurrou com a barriga”, ficou negando...o cara pedia dez informações, ele mandava duas (RIO IPOJUCA).

Nós recebemos diversas informações (comunicações) das comissões de transições dizendo da negativa de informações, dizendo do não respeito às comissões, trazendo notícia de sumiço de documentos, notícias de atraso de salário [...] (POLO CULTURA ESTAÇÃO FERROVIÁRIA).

[...] Eu conheço alguns casos em que não houve a transição. O caso de Araripina, por exemplo [...] foi feito um relatório e encaminhado ao Tribunal de Contas que

está sendo objeto de uma Auditoria Especial lá...tem uma série de situações (CATEDRAL N. SRA. APARECIDA).

Vê-se que há o entendimento que a LC nº 260/2014 contribuiu com as transições governamentais. Sobretudo, pela possibilidade de reprimendas, por meio dos órgãos de controle, que têm, agora, respaldo legal para imposição de sanção. Pondera-se que a mudança de comportamento apontada reflete muito mais receio de uma reação punitiva, desses órgãos, do que alteração de atitude voluntária e comprometida com as necessidades da coletividade.

Além do mais, percebe-se que não se pode garantir o êxito das TGs, tanto sob a ótica de quem está repassando as informações quanto sob o prisma de quem as está recebendo. Ambas as atividades exigem conhecimento de um e de outro lado. Fornecer as informações não garante a sua qualidade e sua essencialidade para garantir o início da gestão sem sobressaltos, tampouco assegura que a análise do seu conteúdo será realizada sob o viés puramente técnico, mantendo os reflexos político-partidários distantes.

#### 4.3 INFLUÊNCIA DA LC nº 260/2014 NA TG DE CARUARU

Mesmo que a Lei seja um instrumento geral e abstrato - com alcance para todos os municípios e, desse modo, sua influência deva ser isonômica nas execuções das TGs - considera-se que na TG de Caruaru, especialmente, por ter sido proposta pela prefeita eleita, quando deputada estadual, o(a)s gestor(e)ra(s) e as Comissões de Transição se cercariam de mais afinco para seguir os seus ritos.

Por meio da categoria **Influência da LC nº 260/2014 na TG de Caruaru**, buscou-se identificar como a referida Lei contribuiu para a realização dessa transição municipal na perspectiva do(a)s entrevistado(a)s. Os depoimentos oscilam entre o reconhecimento da influência da norma - inclusive, como garantidora da TG, como balizadora das atividades, como instrumento da transparência pública – e a indicação de que as atividades de passagem da gestão teriam ocorrido, mesmo sem sua existência, ainda que não de um modo sistematizado. Veja-se:

[...] eu não acredito que se não houvesse essa Lei essa transição teria ocorrido de maneira natural. Eu acredito que aconteceu, unicamente, pela obrigatoriedade. [...] As questões políticas terminam sendo bastante influenciadoras nesse meio, nesse ponto aí (IGREJA N. SRA. DO ROSÁRIO).

Não fosse a Lei, o processo não teria sido feito. Certeza. A Lei foi essencial para que ele acontecesse. Nenhuma dúvida sobre isso. Inclusive, para pautar como deveria ser feito. [...] (MUSEU DO CORDEL).

[...] acho que ajudou muito. Se não tivesse tido a transição regulamentada, com a equipe de transição, eu acho que ela teria tido ainda mais dificuldade nos primeiros momentos (CASA DE CULTURA).

A Lei ajudou. [...] Eu não acho que a gente teria feito uma transição nem tão responsável, porque as pessoas vieram, participaram, apresentaram, fizeram um *PowerPoint* para mostrar a cada uma das Secretarias [...] (PARQUE ECOLÓGICO).

É claro que o amparo legal, a gente tem que seguir. O amparo legal é quem dá a força (ESPAÇO CULTURAL TRANCREDO NEVES).

[...] mas se a gente não tivesse nem lido a Lei, nem soubesse que ela existia, eu acho que a gente não teria feito nada grave ou significativo que pudesse contrariar o espírito de uma transição [...] (ALTO DO MOURA).

Sinceramente? No meu caso, não teve nenhuma influência...não mudou muito. Até nem seguimos o passo a passo da Lei, porque nós apresentamos a empresa (MUSEU DO FORRÓ).

Mesmo afirmando que a TG aconteceria, a despeito da existência da Lei, são atribuídos méritos por seus preceitos orientadores e facilitadores para a realização dos trabalhos, embora tenham sido considerados insuficientes. Sobre essa aparente incompletude da Lei, refletir-se-á na categoria: **O traçado da TG – o método e seu alcance / subcategoria: O que o “braço” da lei não alcança?**

Eu acho que a transição aconteceria independentemente da Lei [...]. E lógico que não de uma forma tão expressiva [...] mas seria tranquilo, porque nós iríamos passar relatórios...mesmo sem aquela obrigação. Mas eu acho que a Lei beneficiou muito e vai ajudar muito a questão da transparência no serviço público (FEIRA DA SULANCA).

Teria tido, mas não o alcance que houve. [...] ela não é simplesmente uma obrigatoriedade, ela norteia o sentido e a necessidade de se fazer a transição. Então, isso é muito importante...porque se disse “*faria de qualquer jeito...*”, mas faria como? De que forma? Quais os elementos que você poderia seguir para que sua transição transcorresse e tivesse um melhor resultado? [...] (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

[...] sempre tive essa preocupação de não deixar haver solução de continuidade [...]. O processo de transição [...] aconteceu independente da existência dessa Lei e das exigências. Porque tudo que ela exigiu foi feito, mas não foi suficiente (MORRO BOM JESUS).

Outros depoimentos seguem o mesmo sentimento de independência da Lei para realização da TG, contudo, referenciando-se às gestões como balizadoras do processo, o que pode ser compreendido por meio de Kumar (2010, p. 19). Tratando da transição entre Bush e Obama, como uma passagem bem sucedida, a autora ressalta que os meses de preparação, entre ambos os governos, foi essencial para que aquela fosse uma das transferências de cargo presidenciais mais tranquilas dos EUA.

A transição, independente da Lei, aconteceria pela responsabilidade que nós devemos ter [...] diante da população e pelo desejo de que não houvesse distorção acerca do perfil da nossa gestão [...] (FEIRA DE CARUARU).

[...] independente da Lei, ela iria ocorrer por direcionamento do chefe do Poder Executivo. [...] mas foi Lei, seguiram-se os critérios da Lei e fez-se o que se pôde para esclarecer o quanto mais (MUSEU DO BARRO).

[...] Ela deu aquele caráter: é uma transição técnica e tem um técnico aqui fazendo um trabalho técnico para entregar um relatório (CASA DE CULTURA).

[...] a transição aconteceria independentemente da Lei. [...] os gestores que estavam saindo e que estavam assumindo são muito tranquilos em relação a isso (FEIRA DA SULANCA).

[...] Eu posso supor que tenha sido a Lei...Agora, não somente a Lei. [...] porque, de nossa parte, houve reuniões de assim: “*vamos abrir, vamos informar, não vamos sonegar nada.*” Agora, dentro dos parâmetros que a própria Lei traçava (MUSEU DA FÁBRICA CAROÁ).

[...] o que houve, de especial, primeiro, foi o grau de maturidade dos dois gestores: o que estava saindo e o que estava entrando. [...] (CASA-MUSEU MESTRE VITALINO).

Com a existência de um instrumento normativo, especialmente diante de circunstâncias complexas, como podem ser caracterizadas as passagens de gestão, pretende-se delinear a atuação do(a)s agente(s) público(a)s, mitigando as chances de ações pautadas na pessoalidade. Na TG de Caruaru, embora as opiniões sejam divergentes - inclusive não encontrando hegemonia entre integrantes do mesmo grupo -, pondera-se que a Lei, como instrumento regulador, influenciou a sua realização. E, ainda que tenha sido revelado, em algumas circunstâncias, desconhecimento ou pouco conhecimento sobre suas prescrições, estas foram cumpridas - a despeito de não ser possível mensurar a qualidade dos conteúdos, assim como das suas análises - e complementadas por outras informações ou ações voluntárias de alguns/algumas gestor(e)ra(s).

#### 4.4 O CLIMA INSTITUCIONAL E A EXPECTATIVA DE CONTINUIDADE NA GESTÃO

A transição pressupõe a necessidade de abertura para o diálogo e as suas ações devem ser orientadas pelo espírito público do qual deve se impregnar todo(a) gestor(a). Souza et al. (2008) ressaltam que, especialmente, quanto há alternância de grupos políticos, como foi o caso de Caruaru, a gestão que sai e que está em vias de conduzir a cidade deve se concentrar nos interesses da Administração Pública, de um modo geral, e da população local, de modo específico (SOUZA et al., 2008, p. 44).

Pensa-se, todavia, que, por alguns aspectos já abordados - que envolvem a impessoalidade e a presença, algumas vezes (in)disfarçada, do patrimonialismo - o clima institucional sofre variações, na passagem de gestão, especialmente, em função da volatilidade com a qual os cargos públicos, sobretudo nas prefeituras, são preenchidos. Os arranjos políticos, entre os grupos, também, interferem no comportamento das pessoas: o seu fortalecimento poderá favorecer a expectativa de continuar na gestão; enquanto a ruptura assinala para uma tendência a não continuidade.

Na sequência, exibe-se narrativas sobre a expectativa, em relação à permanência – ou não - na gestão, bem como da ação institucional sob a influência do viés republicano requerida nesses processos:

Eu acho que cada um tinha consciência que seu último dia era 31 de dezembro. É uma gestão. Se A ou B foi ou não convidado...essa consciência a gente tinha (MUSEU DO FORRÓ).

[...] eu disse à minha equipe: *eu faço parte de uma gestão e tenho a cara dessa gestão. Nem eu ia pedir para ficar, nem se convidada(o) (fosse) eu iria me sentir à vontade* [...], mas resistência, resistência, não. Agora, de insegurança do emprego...se permanece ou se não permanece. [...] e eu sempre dizia: *minha gente, emprego de prefeitura é enquanto dura a gestão. Aqui, ninguém é concursado*. Então, existe essa mudança e isso traz insegurança. [...] Mas de prender informação, de jeito nenhum (ESPAÇO CULTURAL TANCREDO NEVES).

Você tem que prestar contas direitinho, você tem que mostrar a sua realidade...porque o serviço público é muito vulnerável, tanto faz você estar trabalhando como não (FEIRA DA SULANCA).

[...] por mais que você saiba que ali está se formando um novo grupo, está se formando uma nova gestão, alguns [...] ainda alimentam a esperança em participar – uns se dedicam mais nas explicações, nas informações...não sei se, por trás, “*será que eu, com essa gama de informações e tal, ainda, talvez, possa ser útil à futura gestão e tal*” – acredito que talvez surja algum sentimento dessa natureza (PARQUE MUNICIPAL).

[...] às vezes, você tem os seus grupos políticos e as lideranças conseguem até se relacionar de forma mais harmônica de que os próprios liderados. [...] e quando o tom foi dado que “*pode abrir de A a Z que não tem problema nenhum...*” então, houve uma facilitação de todos os assessores dedicados às suas áreas de, realmente, dar essas informações. (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

[...] a gente sabendo que vai haver uma continuidade [...] estará mais engajado ainda para cumprir, apoiar e subsidiar a gestão subsequente. Não sabendo isso, acredito que se faria o *pro forma* [...]. [...] Acredito que quanto mais a gente tenha a ideia de continuidade seja mais fácil a gente dar a informação e achar que a coisa vai dar certo (MUSEU DO BARRO).

A TG de Caruaru se revestiu de uma peculiaridade: a gestão em exercício disputou as eleições e, havendo perdido, no primeiro turno, apoiou a nova gestão para a disputa do segundo. As atividades, desse modo, estavam sob um horizonte embaciado e que, como numa partida de xadrez – na qual se requer paciência e estratégia - dependeriam da habilidade para movimentar as peças e alcançar os propósitos estabelecidos: a continuidade do atendimento às demandas da população, dependendo da participação das equipes de trabalho e da entrega/recepção das informações, com a profundidade necessária, e não apenas como cumprimento de um instrumento legal.

[...] os apoios políticos não foram fundamentados em gestão, foram fundamentados em compromissos de gestão [...]. [...] Não houve troca/permuta: “*você me apóia e eu lhe dou tal secretaria*”...isso não aconteceu. E, isso não acontecendo, facilita que as informações venham até para dizer “*olha, eu estou bem aqui...se precisar de mim, eu estou aqui*” [...] (MEMORIAL MESTRE GALDINO).

[...] Acho que, no primeiro momento o clima era muito bom, porque havia essa expectativa de continuidade do grupo. Com o passar do tempo [...] ficou claro [...]

que ninguém [...] estaria no governo. E, aí, a relação piora um pouco. Fica um negócio mais distante, mais institucional, mais adversarial (CASA DA CULTURA).

[...] Acho que esse clima que a gente diz é composto por elementos como qualquer um outro [...] mas a questão de você olhar e assumir, com responsabilidade, [...] tanto que está dando quanto quem está recebendo, faz com que você se posicione dessa forma... (CASA-MUSEU MESTRE VILATINO).

E me parece que tudo aconteceu dentro da mais absoluta normalidade e dentro do mais absoluto respeito. [...] Uma ou outra interpretação, a respeito de determinados eventos [...] fazem parte do universo político...e esse universo nós temos que interpretar adequadamente (PARQUE DAS BARAÚNAS).

[...] não houve nunca uma situação [...] de rugas, de farpas e de ironia. Houve um respeito, por parte da equipe que estava entrando, as nossas perguntas tentavam ser objetivas, diretas, respeitadas, sem juízo de valor...[...] (PARQUE ECOLÓGICO).

E foi uma transição amistosa entre a equipe do prefeito Zé Queiroz com a equipe da prefeita eleita Raquel Lyra (PARQUE MUNICIPAL).

Então, o processo foi um processo tranquilo, foi um processo que, na maioria das Secretarias, a gente já conhecia algumas pessoas, que repassaram alguma informação que serviu de base (IGREJA BOM JESUS).

Os depoimentos revelam as impressões que são legitimadas pelo lugar do qual se fala. Apesar de um ou outro contrário, muitos sinalizam para a existência de um sentimento de cordialidade, permeando todo o processo, que é o comportamento esperado e que demonstra a maturidade política requerida para quem desempenha funções públicas. De acordo com Ríos e Castro (2015), compreender a importância de uma TG ordeira é pensar na continuidade das políticas públicas e na institucionalização dos fluxos de informação entre os diferentes governos (RÍOS E CASTRO, 2015, p. 4).

Especialmente nas TGs, é fundamental que o clima de cordialidade direcione as atividades. A letra da lei – abstrata e “insensível” – não dá conta de facetas que carecem ser consideradas, tendo em vista que esses processos são executados por pessoas. É certo que não se pode prescindir da impessoalidade como princípio da Administração Pública, porém, ainda que o foco seja o atendimento à população, e se espera que esse seja o norte, é essencial que se atente para aspectos subjetivos para esmaecer situações que intranquilizem o(a)s servidore(ra)s da instituição.

Também é prudente refletir que a mudança de comportamentos arraigados, como os que pautavam as passagens de governo sem a existência de normativas, demanda um tempo para se estabelecer, como já explorado nesse trabalho, não apenas para cumprir os mandamentos legais, mas, complementando-os, naquilo que não consegue alcançar, para promover exequibilidade às transições de governo.

Nesse sentido, a atuação do(a) prefeito(a), em exercício, e do(a) novo(a) gestor(a), orientando as equipes para que as TGs atinjam o interesse institucional, é um aspecto relevante. Conforme Corcoran (2010, p. 14) os discursos de reconhecimento da derrota são



mais do que rituais vazios, ao contrário, legitimam o resultado das eleições, reforçam a necessidade de união e preparam o caminho para a realização de transições pacíficas e efetivas. E Souza et al. (2008, p. 22) reforçam que a TG deve representar interesse mútuo e ser realizada em regime de colaboração, e não de enfrentamento, distanciando-se da disputa eleitoral.

#### 4.5 CONHECIMENTO E PERFIL DAS COMISSÕES DE TG: O IDEAL X O REAL

Sabe-se que um dos princípios que regem a Administração Pública é o da impessoalidade. É tratar a *res publica* como algo que é de todo(a)s e se desvincular dos fios patrimonialistas que ainda insistem em delinear comportamentos, resultando na sensação enganosa, e distante do senso coletivo, de que o patrimônio público pode ser utilizado como particular, imprimindo-lhe as marcas pessoais da gestão e do(a)s gestor(e)ra(s): “[...] do prefeito de plantão” (PARQUE DAS BARAÚNAS).

A consciência de agir por esse princípio, entretanto, não deverá ser confundida com a neutralização da capacidade que as pessoas têm para desempenhar suas atividades na esfera pública. São essas pessoas que, empregando a força criativa, para o bem da coletividade, fazem a “roda girar”. Configuram-se como partes relevantes na engrenagem político-administrativa, inclusive, sendo contempladas no primeiro ato da transição - designação da Comissão de Transição -, a quem poderão ser atribuídas facilidades ou dificuldades, o êxito ou o fracasso nas passagens de gestão do passado, nas contemporâneas e nas futuras. Assim, Souza et al. (2008, p. 53) reforçam que a transição reflete “[...] a mão ativa dos atores envolvidos”.

Na TG de Caruaru, apesar de o tema transição governamental ter sido citado como algo não completamente desconhecido, pouco(a)s integrantes relataram participação em atividades que remetessem a um processo formal, sobretudo, sob a orientação inédita de uma lei criada para orientar as ações próprias dessas circunstâncias. Talvez, em razão de as transições municipais de 2016 serem as primeiras sob o amparo da LC nº 260/2014:

De transição a gente já ouviu falar. Não com uma participação tão próxima [...] pode não acontecer como a gente fez, com tanto capricho, com tanta propriedade...mas eu já tinha ouvido falar (MUSEU DO FORRÓ).

[...] primeira vez que efetivamente tivemos um processo de transição. [...] mas como é a primeira vez, também, não tenho vivência com isso (FEIRA DA SULANCA).

[...] eu sempre participei, nas mudanças de governo, de processo de transição, mas, formalmente, participando de comissão, foi a primeira vez (MORRO DO BOM JESUS).

Eu nunca tinha participado antes de um processo de transição. Foi a primeira vez [...] (MUSEU DO CORDEL).

Eu tenho experiência de outras transições...não havia transição, escondiam-se documentos...e o perfil da gente nunca foi esse, não. Até porque a visão deve ser coletiva [...] de gestão [...] (PÁTIO DE EVENTOS).

Revelando percepções divergentes, a pequena experiência, ou sua inexistência, ora foi considerada relevante, ora irrelevante, quanto à consecução das finalidades da TG estudada. Algumas vezes, a boa vontade em colaborar e acertar, de ambas as comissões, foi apontada como característica que mitigou a obrigatoriedade de experiência, ainda que, para futuros processos haja sido sinalizada como característica essencial ao perfil de integrantes de uma equipe de trabalho:

Eu não participei de outras equipes, oficialmente, mas participei de outras transições e houve muitos equívocos em relação às solicitações...estou fazendo um comparativo, à parte, não com a transição de Caruaru (PÁTIO DE EVENTOS).

[...] mas, do ponto de vista institucional, estava todo mundo empenhado em tirar o máximo proveito. [...] e eu diria que o fato de ter sido uma conexão pacífica, entre o governo que sai e o governo que entra, e haver esse interesse, também, da nossa parte (ALTO DO MOURA).

Eu acho que dois pontos, num processo de Transição, são essenciais: tecnicamente, é preciso ter pessoas [...] com conhecimento de gestão pública [...] e, no geral, eu entendo que é difícil, para uma equipe de transição, porque, normalmente [...] nem todos têm a experiência do serviço público (IGREJA BOM JESUS).

Se eu pudesse refazer, eu faria uma equipe menor e, preferencialmente, com uma composição...um perfil de pessoas com caráter mais técnico [...] (CASA DE CULTURA).

A respeito do perfil técnico requerido para compor a Comissão de Transição, apesar de ser possível perceber alguma sintonia, em áreas estruturais, não há uma orientação unânime. Nesse sentido, a Cartilha de Orientação para Transição da Gestão Municipal de Saúde 2016 do Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde da Bahia (Cosems-BA), a Resolução TC nº 27/2016 do TCE-PE, a Resolução nº 034/2016 do TCE-RN, apenas citam algumas referências normativas que estabelecem quais são as áreas desejáveis de conhecimento que o(a)s técnico(a)s deverão demonstrar. Salienta-se, porém, que essas orientações se referem à equipe do(a) gestor(a) em exercício não havendo disposição quanto à equipe de transição da gestão subsequente.

Na TG de Caruaru, o perfil do(a)s integrantes, das duas comissões, não obedeceu estritamente a critérios tecnicistas ou políticos. Como relatado, a Comissão da gestão que encerrava o mandato foi composta por todas as pessoas que ocuparam cargos estratégicos, especificamente, secretário(a)s de gestão, independentemente da formação acadêmica ou profissional.

Por sua vez, na Comissão de transição da prefeita eleita, a maioria do(a)s componentes integra a atual gestão, em cargos estratégicos – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria da Fazenda; e Secretaria de Administração – e alguns/algumas componentes, inclusive, haviam trabalhado na elaboração do Plano Diretor da gestão 2017-2020 e participaram da transição. Seria previsível que, por esse conhecimento técnico-institucional, pudessem compor a nova gestão.

Ainda que haja referência aos aspectos políticos, a maioria das opiniões aponta para a necessidade de que, nesses momentos, em função das peculiaridades do serviço público, o(a)s integrantes tenham um perfil técnico que possibilite a análise do conteúdo e a transformação deste em informação relevante para subsidiar o início da gestão. Outro ponto significativo é o posicionamento sobre o fato de que, necessariamente, não deveriam ter expectativas de ocupar cargos:

[...] que tivessem expertise nessa área de gestão pública [...]. Porque, aí, você poderia fazer um diagnóstico ou facilitar o processo de condução [...]. [...] Eu acho que tinha que ser não necessariamente quem fosse assumir (MORRO BOM JESUS).

[...] uma pessoa para cada área de trabalho. [...] e, claro, pessoas com conhecimento técnico, específico, para aquela área [...] (IGREJA N. SRA. DO ROSÁRIO).

Mas a equipe era muito heterogênea...dava para perceber que só duas pessoas eram mais voltadas para o ramo que estava se falando [...] (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

[...] tem que se ter realmente um conhecimento muito profundo de gestão pública, e de municípios, principalmente [...] (CASA-MUSEU MESTRE VITALINO).

[...] tem que ser pessoas técnicas, com esclarecimento [...] para que se tenha dimensão daquilo que está sendo tratado (MUSEU DO BARRO).

[...] essas equipes têm que ser plenamente técnicas. Então, um secretário [...] que está revestido da questão política está contaminado pelo processo [...] (FEIRA DE ARTESANATO).

[...] uma equipe menor e, preferencialmente [...] um perfil de pessoas com caráter mais técnico e que não quisessem estar na gestão [...] (CASA DE CULTURA).

[...] conhecimento de Orçamento Público, com conhecimento da LRF. Pessoas versadas...tem que ter. Porque a Administração Pública é uma floresta de leis [...] (MUSEU DA FÁBRICA CAROÁ).

Há narrativas que enfatizam a importância de que esses perfis sejam híbridos, ainda que sejam evidenciados os critérios técnicos, vislumbrando que as habilidades políticas são importantes, especialmente, tendo em vista o “campo minado” sobre o qual são dados os passos da TG:

Eu acho que tem que haver um misto [...]. Tem que ter político, tem que ter técnico [...]. Eu acho que se só for um perfil [...] não funciona (PÁTIO DE EVENTOS).

[...] nem tudo se resolve só politicamente, nem tudo se resolve só tecnicamente, resolve-se misturando [...] (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

[...] não deveria ter tanto o perfil político [...] e, sim, técnico [...] mas é natural, porque você está mergulhado dentro de um processo técnico e político, que isso aconteça (PARQUE MUNICIPAL).

As falas, também, alinham-se com a tendência, na composição das comissões de transição, sinalizada por Cruz et al. (2017), no diagnóstico realizado sobre a institucionalização da transição de governo municipal, no estado de São Paulo, em 2008. O(a)s autore(ra)s identificaram que a formação preponderante é de *staffs* de ambas as gestões compostas de colaboradores da campanha e servidores das áreas-meio, financeiro contábil chefia de gabinete. E, ainda que seja recomendável, a presença de técnicos das áreas de saúde, educação, assistência social e obras, era exceção (CRUZ et al., 2017, p. 260):

[...] porque tinha na equipe pessoas que estavam mais interessadas em entender aquele negócio mesmo - porque achavam que iriam ocupar aquela cadeira, trabalhar naquela pasta... [...] (CASA DE CULTURA).

[...] se na equipe de transição tivessem mais técnicos do que pessoal de gestão, talvez, o compromisso fosse maior (MUSEU DO CORDEL).

[...] terminou sendo, praticamente, as mesmas pessoas que participavam da campanha [...] são dois momentos diferentes...campanha [...] gestão pública [...] e eu vi que eram basicamente as mesmas pessoas (MORRO BOM JESUS).

Viu-se que (a)s integrantes das equipes de transição foram designado(a)s de acordo com a orientação do gestor anterior e da prefeita eleita. Destaca-se, porém, dois aspectos importantes: na equipe da nova gestão, o coordenador e outro integrante não integrariam - e não integram – o novo governo, podendo ter contribuído para imprimir um caráter de maior tecnicidade à TG.

A prática de escolha do(a)s componentes, em larga medida, baseia-se na confiança pessoal do(a) gestor(a). A expectativa, entretanto, é que a sintonia com os pressupostos da NGP possa promover reflexões e mudanças de atitude para definição dos critérios adotados. Espera-se que haja alterações, nas configurações futuras, dando espaço ao conhecimento técnico, ou a uma composição tecnopolítica, visando atingir índices de execução mais satisfatórios às Transições de Governo.

#### 4.6 O TRAÇADO DA TG: O MÉTODO E SEU ALCANCE

O desempenho de tarefas, especialmente, com essa complexidade – sobretudo, pelo ineditismo da façanha -, normalmente, imprescinde de um método, de uma sistematização, mínima que seja, diante da impossibilidade de se estabelecer uma metodologia que favoreça a efetividade já referenciada. Acerca dessa necessidade, Souza et al. (2008) orientam que todo trabalho deve começar por um esboço (desenho) daquilo que se pretende atingir, contemplando o estudo e a revisão de conceitos centrais[...] (SOUZA et al., 2008, p. 43).

Sobre o método utilizado na TG, de Caruaru, as narrativas indicam certo desconhecimento da Lei, um comportamento proativo em estudá-la para torná-la satisfatória ou, noutra perspectiva, uma atitude reativa para cumprir o que fosse requisitado. Também, percebe-se que, apesar de haver uma centralização nas coordenações, havia autonomia, deliberada ou “consentida” para atendimento às requisições:

Mas o primeiro passo foi estudar a lei [...] depois a gente estabeleceu um Plano de Trabalho<sup>31</sup> e terminou com um relatório que [...] só entregou, na verdade, com a gestão [...] já em funcionamento (CASA DE CULTURA).

[...] reivindicavam informações, dentro do escopo da Lei, via oficial [...] e eu fui trabalhando junto às Secretarias para atender a esse lado mais burocrático [...] que era necessário. E [...] tinha uma extensa relação de encontros diretos dos nossos dirigentes [...] para fazer uma exposição detalhada para o futuro secretariado [...] (ALTO DO MOURA).

[...] a gente designou uma pessoa [...] ela estudou a legislação e, internamente, a gente pensou em como conduzir o processo para dar conta de toda essa exigência [...]. (MORRO DO BOM JESUS).

[...] cada um ficou responsável para fazer o seu documento...não existiu um padrão, não existiu um formato único e que pudesse todo mundo se encaixar [...] (MUSEU DO BARRO).

[...] a administração, em si, não preparou ninguém para uma transição; disse qual era a necessidade, disse qual era a intenção [...]. [...] por iniciativa própria, fui ler, fui estudar [...] para não cometer erros formais que pudessem ser mal interpretados ou levarem a erros (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

[...] cada um iria fazer obedecendo àquela documentação pedida e apresentaríamos da forma como quiséssemos (ESPAÇO CULTURAL TANCREDO NEVES).

Repara-se, por esses relatos e pelos subsequentes, que não havia uma metodologia para a coleta das informações e para o repasse destas. Inexistindo um método, cada equipe – e, algumas vezes, dentro do mesmo grupo – especificou aquele que seria, nas suas ponderações, o modo mais adequado para repassar e receber as informações, ainda que a requisição tenha se originado da Coordenação da Comissão da nova gestão.

Embora Souza et al. (2008, p. 53) argumentem que a TG não pode ser enquadrada em um procedimento uniforme – “uma receita de bolo” - como se fosse uma cerimônia ou ritual, reflete-se sobre até que ponto a falta de sistematização – que advém da inexperiência com essa atividade e tem o tempo como alçôz - pode implicar a não efetividade nos seus resultados:

[...] apesar de não ter uma sistemática estabelecida, eu entendo que a metodologia utilizada permitiu que a gente tivesse as informações. Não todas, mas chegaram informações (IGREJA DO BOM JESUS).

[...] Eu acho que o governo que está não se prepara para isso. Então, quando vê que fulano ganhou, que eu perdi, então “*corre, corre, corre...bota isso no papel;*

---

<sup>31</sup> Ainda que tenha sido solicitado, o Plano de Trabalho não foi obtido.

*alimenta; monta isso...*” [...] isso dificulta bastante a vida de quem sai e a vida de quem entra. [...] eu acho que fica um pouco improvisado (PARQUE MUNICIPAL).

[...] eu acho que, do ponto de vista da informação [...] não têm reclamação. [...] ficou meio corrido, no final, porque [...] se isso fosse mais bem formatado, se isso já estivesse mais organizado, mais definido [...] (ALTO DO MOURA).

[...] foi bem variado: teve aquele que fez uma apresentação enorme e não entregou documentos; teve aquele que fez uma boa apresentação e entregou documentos; teve aquele que mal falou [...] variou muito de Secretário para Secretário (MUSEU DO CORDEL).

[...] alguns secretários [...] se prepararam muito bem, para a transição, e outros não tão bem assim (MEMORIAL MESTRE GALDINO).

Eu acho que esse tempo foi desperdiçado. [...] e desgasta muito, porque você demanda muito tempo. [...] Então, eu achei isso um pouco embaraçado (FEIRA DA SULANCA).

A gente trabalhou tranquilo [...] cumprimos, relativamente, o conjunto da agenda – às vezes se demorou um pouco na não entrega de documentos [...] (PARQUE ECOLÓGICO).

Em mais de uma narrativa, questionou-se se ao repassar / receber informações ou apresentar / assistir às apresentações do setor – estrutura, ações, demandas - em tempo tão curto e dependendo da intencionalidade e intensidade - tanto no repasse quanto na recepção das informações -, obter-se-ia o resultado pretendido. Essas dúvidas decorrem do fato de o processo ser conduzido por instrumento legal, deixando de lado nuances do serviço que, dada a especificidade, escapam do alcance normativo colocando em xeque a garantia da continuidade das ações governamentais.

[...] nós tivemos que fazer uma apresentação. [...] Eu acho que esse tempo foi desperdiçado. [...] e desgasta muito [...] vai chegar um momento que alguma coisa vai passar [...] vai ser apresentado, mas você não vai ter aquela informação com propriedade [...] parecia mais *pro forma* (FEIRA DA SULANCA).

[...] Não dava para a gente ter uma noção do todo e nem dava, também, para a gente fazer perguntas adicionais [...] porque a gente precisava era mergulhar no material, nas atividades no dia a dia, da Secretaria, para, então, começar os questionamentos [...] (MUSEU DO CORDEL).

[...] a gente designou uma pessoa [...] ela estudou a legislação e, internamente, a gente pensou em como conduzir o processo para dar conta de toda essa exigência. [...] a legislação não dá o formato, ela diz que precisa ser feito, que documentação precisa ser disponibilizada, mas não diz o formato. [...] e eu acho que o formato, em si, não favoreceu que se obtivesse o resultado desejado. Acho que foi pobre (MORRO DO BOM JESUS).

Uma vez que houve segundo turno – o que provoca, irremediavelmente, redução do período para a realização dos trabalhos – o tempo, também, foi considerado um elemento que pode não ter favorecido a TG, pois “o fazer” foi se construindo “no fazendo”. Nesse aprendizado, evidencia-se, naturalmente, necessidade de ajustes para a execução em curso e para os próximos processos de transição.

Acho que como processo inicial [...] algumas coisas poderiam ser melhoradas...como a questão do tempo. [...]. Muitas vezes, algumas informações

foram condensadas pelo volume e importância [...] precisava de mais tempo para ser assimilada (CASA-MUSEU MESTRE VITALINO).

[...] por ser uma legislação nova, já o que a gente teve de experiência foi muito positivo. [...] apesar de ter um ou dois encontros...um documento...é insuficiente para o mundo de informações que uma gestão, de quatro anos, passe, em pouco tempo, para alguém que está assumindo. E isso repercute nas ações iniciais da futura gestão (MUSEU DO BARRO).

[...] eu acho que a gente perdeu muito tempo nesses eventos de apresentações de um lado e do outro [...]. Eles chegavam com uma lista e diziam “*o cd tem isso, o pendrive tem isso...*” [...] essa facilidade de sistematizar o repasse das informações não teve nunca. Mas atribuo isso mais à desorganização do que a má-fé (CASA DE CULTURA).

Com certeza não deu tempo de as informações serem analisadas em sua totalidade de jeito nenhum. Não...não deu tempo. Foi pontuado o que era mais relevante. [...] (PÁTIO DE EVENTOS).

#### 4.6.1 O que o “braço” da lei não alcança?

Existem especificidades da atividade cotidiana – do dia a dia do serviço – que os instrumentos normativos não conseguem capturar, em dada medida, pelo seu caráter geral e abstrato e pela impossibilidade de contemplar todas as ocorrências e prescrevê-las. Entende-se que o conjunto de regras legais é balizador, mas a compreensão do que é essencial, ainda, dependerá da atuação do(a)s integrantes das comissões e dos instrumentos técnico-operacionais criados para suprir essas nuances que escapam do alcance da lei:

[...] eu acho que a Lei, por si só, não dá conta do universo e da complexidade de tudo que tem que ser visto numa gestão (PARQUE ECOLÓGICO).

[...] Porque tudo que ela exigiu foi feito, mas não foi suficiente [...] (MORRO BOM JESUS).

[...] só pegando aquelas informações e repassando, a meu ver, para uma boa gestão, para a continuidade dos serviços, ela é insuficiente [...] (PÁTIO DE EVENTOS).

[...] porque entre formalizar o que a legislação pede e o que eu vou encontrar tem grande diferença (PARQUE DAS BARAÚNAS).

E quem está entrando [...] que não tem a especificidade do serviço [...] pode ter ali uma visão, mas dizer que já está sabendo e que já vai dar um prosseguimento logo, rápido, não (ESPAÇO CULTURAL TRANCREDO NEVES).

[...] tanto a gente cumpriu o que foi pedido na legislação como a gente acrescentou mais informações para que eles tivessem mais embasamento ainda (MUSEU DO BARRO).

[...] Não iria deixar de informar o que estava sendo solicitado, mas iria acrescentar outras informações, até por uma questão de ter uma tranquilidade de consciência...do dever cumprido...que eu não estava fazendo uma transição só porque estava cumprindo uma lei...[...] (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

Outro aspecto que se ponderou que o “braço” da lei não alcança é a própria significação das atividades da transição que compreendem uma transição e o tempo destinado a elas. A TG de Caruaru evidencia uma dicotomia importante entre a transição formal e a processual que extrapola os limites legais, metodológicos, temporais e evidencia o compromisso do(a)s agente(s) público(a)s com a continuidade das ações governamentais:

[...] eu passei a primeira quinzena de janeiro acompanhando, com a nova secretária, toda a transição; porque a transição formal não deu conta do que era necessário [...] uma transição, sem a presença, onde as coisas estão acontecendo, não funciona (MORRO DO BOM JESUS).

[...] Durante todo o processo de transição, mesmo depois da apresentação, a pessoa ia lá [...] para saber como funcionava. [...] Mesmo quando saí, me convidaram para ir lá apresentar quem faz o que...e eu fui (MUSEU DO FORRÓ).

[...] eu senti uma ausência muito grande de quem estava assumindo a prefeitura [...] porque a transição foi feita, basicamente, de relatórios [...] faltou, da outra equipe, uma pessoa dentro da estrutura para ter o conhecimento das atividades que estavam sendo desenvolvidas [...] (FEIRA DA SULANCA).

[...] seria mais efetiva essa transição ser feita dentro das secretarias municipais onde nós tivéssemos acesso às pessoas que trabalhavam [...]. Porque são os técnicos que “fazem a roda girar” no dia a dia (MUSEU DO CORDEL).

Tive reuniões pessoais já com o novo secretário [...]. Então, tirei algumas dúvidas, passei algumas informações complementares que, muitas vezes, no momento da reunião oficial, não se teve a luz de perguntar [...] (CASA-MUSEU MESTRE VITALINO).

As narrativas registradas sintonizam com Souza et al. (2008, p. 45). Para o(a)s autore(ra)s, carece-se compreender a transição como um conjunto de medidas que capacitem o(a) novo(a) governante e sua equipe para dominarem a máquina pública. Percebe-se, a par das falas, que esse “domínio” poderá ser factível se os instrumentos legais forem subsidiados pelo comportamento ideal, já referido neste trabalho, e por metodologia e instrumental técnico que possam desenhar as execuções das TGs contemplando, essencialmente, suas ações nos locais em que são desempenhadas e com as equipes que as realizam.

#### 4.7 PERCALÇOS E FLUIDEZ DA TG

Os processos de TG têm sido conduzidos por instrumentos legais, buscando-se dotá-los de formalidade e parametrização, entretanto, sem a garantia de que todas as ações estão pautadas nesse instrumental. Alguns fatores podem fragilizar essa garantia: por ser uma atividade recente; pela possibilidade de interferências subjetivas; pela ausência de uma metodologia que possa promover direcionamento e objetividade na sua execução.

Desse modo, na TG de Caruaru, foram sentidas algumas dificuldades objetivas como prazo apertado, ausência de método e de instrumental específicos, volume importante de informações e o ineditismo do feito:

[...] o tempo foi curto. Não é suficiente para você obter as informações necessárias. [...] o que eu acho que faltou é um padrão de informação e um padrão de relatório. Se a gente tivesse esse padrão já estabelecido – que não está na Lei – isso talvez ajudasse na relação existente entre as equipes (IGREJA DO BOM JESUS).

E o que mais dificultou [...] foi o fato de a gente estar num processo que era pioneiro e ninguém, ali, ter tido nunca uma experiência...[...] era uma novidade para todo mundo. Então, essa ruptura, aí, de cultura, [...] a primeira vez, dificultou [...] (CASA DE CULTURA).



[...] algumas coisas que prejudicaram: dois turnos... [...] você perde três, quatro semanas... vamos dizer cinco, porque daqui que nomeie equipe, que faça uma relação das informações que se queira, que faça o primeiro encontro...[...] (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

[...] a administração que sai pode entregar um volume de informações que a administração que entra - em dois meses, dois meses e meio - não dá para fazer levantamento não. [...] Então, a gente até comentava: *“olha, a gente vai fornecer um monte de coisas, mas é só para atender uma formalidade da Lei, porque eles não vão poder aproveitar, dado o volume”* (MUSEU DA FÁBRICA CAROÁ).

Eu acho que, infelizmente o tempo, é muito curto. Você tem pouco tempo para um número gigante de informações. Isso dificulta [...] (PARQUE MUNICIPAL).

Por outro lado, há falas que valorizam aspectos ou circunstâncias que contribuíram para a realização da TG. Dentre o(a)s quais, a organização antecipada das informações, o conhecimento prévio da cidade, o clima pacífico, a postura colaborativa e a possibilidade de atuação, caso necessário, dos órgãos de controle:

[...] eu procurei preparar todos os meus serviços para a entrega, deixar tudo como deveria (ESPAÇO CULTURAL TANCREDO NEVES).

Porque [...] houve uma predisposição para ajudar, para mostrar, para que a atual gestão pudesse entrar no trem com ele andando. E andando bem. [...] não houve qualquer problema, nesse aspecto, não. Não acho que houve qualquer dificuldade ou comodismo, da equipe anterior, não (PÁTIO DE EVENTOS).

Eu acho que foi o amistoso, eu acho que foi interessante o processo (PARQUE MUNICIPAL).

[...] já foi uma quebra de paradigmas, porque aí você consegue dialogar de uma forma bem tranquila com quem está assumido [...] para que a tomada de decisão seja bem coerente assim que o sucessor assumir [...] (FEIRA DA SULANCA).

Que facilitou, eu acho, a [...] ação institucional dos órgãos de controle com cartilha específica, com grupos à disposição tanto no TCE quanto no Ministério Público. Eu acho que essa institucionalização dos órgãos de controle facilitou (CASA DE CULTURA).

Facilitou na transparência. Se eu estivesse entrando num cargo eu queria saber como é que a casa funcionava. Assim, pelo menos, minimamente (MUSEU DA FÁBRICA CAROÁ).

[...] destacaria [...] essa pacificação política como um elemento fundamental. [...] e esses dois elementos: um que eu chamaria de tecnoburocrático [...] porque [...] facilita para qualquer um dos lados reclamar de lacunas [...] e o segundo elemento foi essas exposições. Porque [...] só os líderes que estão à frente dos processos conhecem, aí, a outra equipe teve a chance de ter acesso (ALTO DO MOURA).

E o maior ponto facilitador é a abertura para o diálogo. É a abertura para os esclarecimentos [...]; o diálogo, neste momento, é de fundamental importância. (IGREJA N. SRA. DO ROSÁRIO).

[...] a gente fez um mergulho, em Caruaru, nos seus problemas, nos seus acertos e na sua gestão. Então, quando a gente iniciou o processo de transição, a gente tinha muito conhecimento sobre o município e sobre os problemas. Então [...] o pré-conhecimento acerca dos temas do município facilitou muito nosso trabalho (MUSEU DO CORDEL).

Por seu ineditismo e, ainda, em razão da ausência de metodologia, de instrumental, de uniformidade, da pouca experiência do(a)s integrantes e do prazo diminuto, avalia-se que

houve dificuldades na realização da TG. De modo inverso, com a existência da Lei, balizadora do processo, com o clima de cordialidade e com o comprometimento com a *res publica*, percebido nas ações de alguns/algumas gestore(ra)s, os percalços foram arrefecidos e promoveu-se a fluidez possível no desempenho das atividades.

#### 4.8 A EFETIVIDADE DO PROCESSO DE TG

De modo amplo, poder-se-ia dizer que a efetividade é uma nuance do resultado que corresponde à transformação positiva, de dado contexto ou cenário, a partir da realização de atividades, de serviços, de produtos. Assim, algo será considerado efetivo, se com a sua execução, houver modificação positiva das situações que estão postas. Dessa forma, considerando-se que o resultado pretendido é a razão da existência ou da motivação de todo esforço empreendido para atingi-lo, por meio da categoria **A efetividade do processo de TG** - sob a ótica do(a)s entrevistado(a), uma vez que não será utilizada metodologia de avaliação -, almeja-se refletir se a realização do processo de TG, de Caruaru, contribuiu para promover a quebra da tradição de descontinuidade instituída na gestão pública.

Nesse sentido, tendo como espectro a prefeitura de Caruaru, a efetividade dessa TG poderá revelar se a sua execução possibilitou que a nova gestão obtivesse as informações necessárias para evitar a ruptura, na prestação de serviços, sobretudo, aqueles imprescindíveis aos primeiros dias de governo. Kumar (2010, p. 19), referenciando-se à passagem Bush-Obama<sup>32</sup>, assinala que um exemplo do êxito daquela transição foi a implementação de várias metas, do então presidente Obama, nos primeiros dias do seu governo.

Dessa maneira, ante a inexistência de um instrumento técnico que possa avaliar o desempenho da passagem governamental, realizada em Caruaru, valer-se-á da avaliação do(a)s entrevistado(a)s que, em dada medida, respaldando-se no lugar de fala, revela divergências. A referência à contribuição advinda da Lei, também, é percebida:

[...] houve, realmente, uma disponibilização integral, principalmente, nas pastas mais importantes como Saúde, Educação, Segurança e todas essas foram muito bem transferidas (CASA-MUSEU MESTRE VITALINO).

[...] eu acho que a gente apontou quais seriam os gargalos que ela teria no começo da gestão e efetivamente teve. [...] a transição, sob certo aspecto, foi bem-sucedida, porque a gente conseguiu coletar informações. [...] Considerando que estávamos na primeira transição formal regulamentada por lei eu acho que a gente atingiu os objetivos (CASA DE CULTURA).

---

<sup>32</sup> Transição presidencial americana (do presidente em exercício George Bush para o presidente eleito Barack Obama, 2008-2009).

[...] no caso de Caruaru, para o que pedido, foi 100% (cem por cento) atendido (MUSEU DO BARRO).

Eu acho que ela cumpriu o seu objetivo macro. Cumpriu a finalidade maior. Talvez não tenha atendido nas situações mais específicas [...]. [...] nessa questão mais micro, mais específica [...] ainda não alcançamos esse patamar de perfeição de transição. [...] (IGREJA N. SRA. DO ROSÁRIO).

Eu acho que ele foi satisfatório. [...] Para dizer [...] que foi 100% (cem por cento)...não existe isso. Sempre falta, sempre é deficitário numa área X...enfim, mas [...] no conjunto [...] foi necessário (PARQUE MUNICIPAL).

[...] a gente sabe que existem limitações, mas o fato de ter já esse processo em que a gente consegue construir uma leitura da composição do que cada Secretaria fazia ou de que cada Secretaria não deveria fazer [...] nos ajudou para remontar [...] (PARQUE ECOLÓGICO).

[...] a atual gestora entrou sabendo que o percentual de Educação, da gestão anterior, não seria alcançado...sabendo que isso a prejudicou para firmar convênios em 2017...aí, isso é informação relevante. [...] se não houvesse uma transição regulamentada, acho que ela só iria saber dois meses / três meses depois (PÁTIO DE EVENTOS).

Há opiniões que apontam para a realização das ações como o cumprimento da formalidade sem que houvesse aprofundamento, ao menos em questões específicas, o que poderia causar problemas ao início e à própria continuidade da gestão:

[...] Foi só troca de informações [...] e, aí, quando eles assumiram que vieram “tomar pé” da situação...do que precisava fazer para dar continuidade, no ano de atividades, isso não aconteceu (FEIRA DA SULANCA).

[...] Eu achei muito pobre. O processo, em si, foi muito pobre. Houve essa questão cartesiana, aqui, cumpriu-se tudo que foi exigido - em termos de documentação e informação - mas, do ponto de vista de troca...de construção coletiva, eu acho que foi muito pobre (MORRO DO BOM JESUS).

[...] havia uma expectativa muito grande, da nossa parte, de que houvesse uma efetiva transição. [...] E isso não ocorreu. Mas, talvez, o nosso patamar estivesse muito alto. [...] então, a nossa expectativa era muito alta e ela não foi atendida (MUSEU DO CORDEL).

Então, a transição foi assoberbada. Tiveram dados que, realmente, não foram repassados e, aí, quando a coisa foi para a imprensa “*não...não é assado...não é assim...*”. Foi realmente temerosa (FEIRA DE ARTESANATO).

Em parte...em parte. [...] a gente fez o melhor que era para ser feito. Que a gente entregou e que apresentou. Agora, se serviu para, daí, ter o seguimento [...]. [...] as pessoas chegam muito com o propósito de mudar [...] (ESPAÇO CULTURAL TRANCREDO NEVES).

[...] eu diria que meio a meio. Aproximadamente, a metade - ou um pouco mais que a metade - tinha interesse mesmo em passar as informações e de quem estava recebendo as informações, também, metade - ou um pouco mais que a metade - estava com muita vontade de receber as informações (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

A controvérsia percebida pode ser atribuída ao ineditismo de um processo de transição regulamentado por meio de um instrumento legal com características de obrigatoriedade. Talvez, no formato em que esteja, inclusive tendo sido o primeiro “teste” prático, no cenário municipal, desde a sua instituição, haja necessidade de a Lei ser melhorada. No confronto

clássico, entre a legalidade e a moralidade, ao se repassar as informações, há o atendimento à obrigatoriedade – à legalidade –, entretanto, sem a garantia do cumprimento ao requisito da essencialidade – por parte de quem repassa – e da condição técnica de análise necessária – por quem as recebe –, elementos que podem por em xeque a moralidade na execução do processo.

Vê-se que, na realização de futuros processos de transição, a efetividade carecerá ser discutida levando-se em consideração que os aspectos subjetivos podem trazer resultados (in)satisfatórios, dependendo das influências do comportamento ideal já referenciado. Essa subjetividade poderá, também, ser mitigada por via do estímulo à participação social e pela elaboração de ferramentas técnicas que dotem essas passagens de governo de uma sistematização que dê conta de avaliá-la durante e imediatamente após a transição.

Pondera-se que a execução efetiva apenas poderá ser atingida se as informações coletadas permitirem a obtenção do diagnóstico situacional de transição e, por meio deste, a elaboração de um plano de ação. Esse plano, de acordo com Souza et al. (2008, p. 59), deverá ser implementado nos primeiros meses de gestão sob dois enfoques: o atendimento às necessidades urgentes da população e a viabilização do plano de governo, evitando-se ações onerosas no início do mandato.

A instituição da TG, por força de Lei, pode ser considerado o primeiro passo para o rompimento institucionalizado das práticas de descontinuidade. Um inegável avanço que tira da personalidade a sua “autonomia” para agir na condução do patrimônio público, privilegiando interesses pessoais ou de grupos político-partidários em detrimento às necessidades da população.

A partir das reflexões empreendidas, especialmente, em razão de esses processos de transição serem recentes, é necessário pensar em modos de aperfeiçoá-los para a realização das próximas TGs, impregnando-as da efetividade requerida.

#### **4.8.1 O que fazer para melhorar os processos de TG?**

Embora não haja estatísticas ou estudos comparativos entre as passagens de gestões anteriores à Lei Complementar nº 260/2014 e as de 2016, nas narrativas, verifica-se a percepção de mudança de comportamento, especialmente, do(a)s prefeito(a)s eleito(a)s. Estes/estas, a partir da Lei, viram-se legitimado(a)s a agir e, dessa forma, requisitam as informações que possibilitariam direcionar para o conhecimento das prefeituras, sem dependerem da proatividade do(a) prefeito(a) em exercício.

Como primeira experiência, no contexto municipal, avanços são relatados. O(a)s entrevistado(a)s, todavia, percebem que algumas alterações são consideradas essenciais para promover melhorias dos processos de transição futuros. As primeiras opiniões referem a necessidade de aperfeiçoamentos na própria Lei de Responsabilidade de Transição (LC nº 260/2014), inclusive, tornando a TG obrigatória, uma vez que na versão vigente é concedido o direito ao(à) eleito(a) de instituir a Comissão, para requisitar as informações, mas não há obrigatoriedade que a TG seja realizada:

[...] essa Lei precisa ser ampliada, precisa ser aperfeiçoada [...] Porque a ideia continua tal como ela foi aprovada [...] (PARQUE DAS BARAÚNAS).

[...] Acho que têm aspectos que ela não contemplou [...]. [...] porque, se você pensar de uma forma mais ampla, é tornar obrigatória a instauração do procedimento de transição [...] (CATEDRAL N. SRA. APARECIDA).

Enxerga-se, também, a vinculação entre o grau de efetividade da TG e a maturidade política. Das narrativas, vislumbra-se que, enquanto não for possível contar com um nível importante de consciência do(a)s agentes público(a)s, a participação da sociedade e dos órgãos de controle será essencial para trazer mais consistência às próximas transições de governo:

O que, de fato, tem que ter é a vontade dos órgãos de controle em se unir e trabalhar essa Lei no momento adequado (POLO CULTURAL ESTAÇÃO FERROVIÁRIA).

[...] vai depender muito da participação do Tribunal de Contas, das Câmaras Municipais – que têm o papel de fiscalizar o Poder Executivo Municipal – e do Ministério Público. [...] é um tipo de lei que deveria haver uma mobilização da sociedade para que ela “pegasse”, para que ela passasse, realmente, a ser cumprida (CATEDRAL N. SRA. APARECIDA).

[...] esse esforço tem que ser contínuo e, no ano eleitoral, sobretudo. Todos deveriam fazer campanhas, em cooperação, para divulgar a Lei. E isso chama a atenção do próprio gestor porque, às vezes, ele tá lá...caladinho...nem se lembra. [...] e é bom que despertem: façam debates, a academia chame para fazer debate [...] criar uma sinergia, sobretudo, no ano eleitoral (IGREJA N. SRA. DA CONCEIÇÃO).

[...] tem que se cuidar já cedo de como é o processo de transição [...] dentro das capacitações [...] o próprio Tribunal de Contas que tem aqueles cursos e que faça, também, de uma forma que obrigue as prefeituras a participarem. [...] (ESPAÇO CULTURAL TRANCREDO NEVES).

Também, são apontadas sugestões para alterações, contemplando aspectos imperativos, da Lei, estabelecendo sanções para quem infringir suas prescrições. Além disso, como meio de os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, terem atuação proativa e independerem de denúncias de irregularidades, sugere-se discussão sobre a previsão específica do tema Transição Governamental nas prestações de Contas de Governo e de Gestão encaminhadas a esses órgãos:

Teria que haver uma previsão de sanções específicas para a inobservância dessa legislação. [...] seria uma coisa muito interessante haver uma previsão específica na Lei de Improbidade Administrativa, no sentido de que a inobservância das regras de transição, implicaria improbidade (CATEDRAL N. SRA. APARECIDA).

As Contas de Governo e de Gestão deverão conter um item obrigatório Transição Governamental, contemplando as informações essenciais sobre (Educação, Saúde, Licitações, Contratos, Pessoal, etc.) [...] (IGREJA N. SRA. DA CONCEIÇÃO).

Ela teria que ser mais impositiva, prazos, penas...o que a atuação dos órgãos de controle. [...] a Lei deveria ser mais densificada em relação a prazos e sanções [...] porque ela é aberta nesse aspecto [...] (CASA DE CULTURA).

Especificamente, sobre as atividades desenvolvidas, tem-se o entendimento que o repasse de informações, sem garantias da qualidade do seu conteúdo, bem como a recepção e análise destas, apesar de cumprirem aspectos normativos, podem ser insuficientes para atingir seus propósitos. Reflete-se que, para tornar o processo mais objetivo, é fundamental que haja a disponibilização de um instrumental elaborado especificamente para esses fins, visando subsidiar o aparato legal. Além disso, considera-se que tão importante quanto essas ferramentas técnico-legais é a realização da passagem do cotidiano do serviço, *in loco*, nos setores institucionais, por meio de núcleos de trabalho, que coordenem os grupos setoriais, identificando e repassando os possíveis entraves e necessidades de atuação emergencial:

[...] necessariamente, vai ter que ter capacitação/formação que se dá, normalmente, entre a eleição e a posse. Aí, a gente tem que chegar com um instrumental mais adequado (RIO IPOJUCA).

[...] precisa de um processo específico, talvez, de procedimentos a serem seguidos para que o resultado seja realmente efetivo e a gente tenha uma continuidade o mais suave possível no início da gestão [...] para que a população não sofra com [...] com a falta de resultados durante esse tempo a transição. [...] que as transições ocorressem dentro das Secretarias Municipais (MUSEU DO CORDEL).

A equipe que for assumir, qualquer secretaria, tem que deixar uma pessoa responsável dentro da Secretaria...[...] para estar com o secretário, com os assessores, tirando dúvidas, vendo o que está em andamento, vendo o que é que pode ser melhorado para o próximo ano [...] (FEIRA DA SULANCA).

Que cada gestor, na sua secretaria, na sua diretoria, escolha pessoas que realmente tenham capacidade de mostrar como realmente é e não querer parecer...[...] MUSEU DO FORRÓ).

[...] ou que esse processo de Transição não fosse feito só fora da prefeitura, mas que ele efetivamente ocorresse dentro da Prefeitura. Talvez em algumas pastas [...] fosse necessário que o processo final já tivesse sendo feito de uma forma mais em conjunto (IGREJA DO BOM JESUS).

[...] eu acho que um modelo interessante seria secretarias afins trabalharem de forma conjunta, para passar informação, e técnicos de áreas afins, também, participassem ...não restringissem essa questão [...]. (MUSEU DO BARRO).

No início, sim, você poderia fazer uma apresentação generalizada e depois haver [...] dessecamento das informações [...] com pessoas com conhecimento nas áreas específicas como Saúde, Educação...para fazer o esmiuçamento das informações e auxiliar o secretário que for assumir de forma mais efetiva (MEMORIAL DA CIDADE DE CARUARU).

[...] pequenos núcleos, com pautas também, trabalhando-as em comum acordo para dizer: *olha o que é que tem que continuar bem; o é que é que está engargalando aqui* [...]. [...] a comissão de transição terá representantes [...] setorizados: das áreas das Secretarias Sociais, das Secretarias de Infraestrutura, das Secretarias de Fazenda...essa parte de finanças [...] (ALTO DO MOURA).

Outro aspecto, que aponta para uma visão de gestão pública, gerencial e transparente, é a necessidade de que exista comportamento proativo, manifestando-se durante todo o ano eleitoral. As sugestões indicam criação de instrumentos que sistematizem as informações para que a sua disponibilização seja possível, independente do período legal estabelecido para realização da TG, facilitando suas análises, as alterações no plano de governo elaborado, para a nova gestão, e a possibilidade de tomada de decisão emergencial, quando necessárias, logo no início do mandato:

Se eu sou candidato e tenho minha estrutura e ao meu redor uma equipe grande, eu já posso fazer essa coleta. [...] TCE, de TCU, Ministérios, sites dos Tribunais...eu já posso ter um retrato muito interessante [...] (MUSEU DA FÁBRICA CAROÁ).

[...] eu acho que toda a prefeitura [...] no último ano de sua administração, independente de ter mais quatro anos à frente [...] deveria criar um banco de informações. [...] a partir de janeiro, deveria, sob a orientação do seu gestor, começar a alimentar esse banco de informações. [...] tem coisas que não vão mudar até o final do ano. [...] Então, são coisas que já podem ser armazenadas [...] (PARQUE MUNICIPAL).

Da pesquisa, reforçada pelas conversas – ou até pela impossibilidade de estas terem ocorrido - percebe-se que o caminho para as transições governamentais é pouco explorado e carece ser construído, visando, especialmente, que sua realização se dê como reflexo de aspectos endógenos da AP, na demarcação dos encerramentos e inícios dos ciclos político-administrativos.

Esse “caminho sem volta” foi apontado como essencial para fortalecimento da democracia e do desvelo com a coisa pública e com a sociedade, não apenas do(a) prefeito(a) em exercício, mas do(a) que iniciará seu mandato, do(a)s demais agentes público(a)s, sobretudo, o(a)s integrantes das comissões de transição. Embora, parte significativa do(a)s participantes haja destacado as dificuldades - dentre outros elementos, pelo ineditismo do feito – refletiu-se sobre os ganhos advindos do processo, percebendo-se equívocos mas, também, perspectivando-se melhorias para as próximas passagens de gestão.

## CONSIDERAÇÕES (QUASE) FINAIS

Buscando sentidos para transição, encontram-se nas formas verbais **estar** e **ser** características daquilo que é transitório, na primeira, e do que é permanente, na segunda. Dessa forma, a transição, no âmbito da Administração Pública, revela um dos seus sentidos: o(a) gestor(a) para **estar** à frente da *res publica* deve **ser** atento(a) à transitoriedade do cargo e ao poder-dever do qual se investe para dar relevância ao perene interesse público em detrimento de anseios individuais. Enquanto essa maturidade política não for atingida, vê-se que o **ser** substitui equivocadamente o **estar** e promove, ao longo da história, dismantelos impactantes ao erário e à sociedade.

Como resquícios da gestão patrimonialista, as passagens de uma gestão para outra podem ser impregnadas de tantos elementos de personalidade que o mapa da cidade se confunde com a planta da casa do(a) prefeito(a) e de outro(a)s mandatário(a)s municipais. Percebe-se que a tática da “Terra arrasada” foi ampla e indistintamente empregada e, apesar da existência de uma Lei, que estabelece os ritos para a realização das transmissões de governo, em Pernambuco, ainda podem ser encontradas situações de não transições ou transições superficialmente realizadas. Aprofundando-se a pesquisa, possivelmente, poder-se-ia enxergar o rastro dos dismantelos alastrando-se em diversas cidades brasileiras.

Tendo como foco a transição governamental realizada em Caruaru, em 2016, na passagem da gestão 2013-2016 para a 2017-2020, buscou-se, a partir das conversas com o(a)s participantes, conhecer suas experiências e refletir, em conjunto ou na solidão da escrita, sobre os modos de esse ativo institucional contribuir para a realização de futuros processos de transição de governo, especialmente, no contexto municipal. Ainda que as vivências sejam singulares, das narrativas, emergiram reflexões que apontam pensamentos cadenciados: clareza quanto à necessidade de as TGs serem realizadas; dúvidas quanto à forma, à intensidade e à concretude das suas execuções; compreensão sobre a imprescindibilidade de aperfeiçoamentos às suas realizações. Por se considerar que há muito a ser explorado, nesse tema, e com as experiências vivenciadas - façanha que exigirá outros estudos e pesquisas - segue-se com as considerações (quase) finais.

De início, reflete-se sobre o que se espera dessas considerações. E, pensando sobre elas, percebe-se que, na hipótese de a pressa ser o elemento disparador dos questionamentos, utilizando-se a ótica cartesiana para concluir se a TG realizada em Caruaru (não) atendeu às suas finalidades, ou se é possível afirmar que a sua realização pode ser considerada efetiva, as



respostas talvez revelassem uma inexatidão que se contrapõe ao pragmatismo das perguntas: depende das perspectivas.

- **Se a observarmos sob o viés formal/normativo**, apesar de o(a)s entrevistado(a)s não fazerem menção direta aos instrumentos normativos referenciados no Capítulo 2 - e disponibilizados no Apêndice E, poder-se-ia dizer que ela cumpriu as exigências, inclusive, havendo referência explícita à utilização da Resolução TC nº 27/2016 (do Tribunal de Conta de Pernambuco), que contempla os demais dispositivos elencados. Especialmente, quanto à LC nº 260/2014, considerada como instrumento-bússola, apesar de os relatos serem um tanto divergentes – inclusive, tendo como prisma o lugar de fala do(a)s partícipes – a percepção é que, não fossem suas prescrições, a transição poderia ter acontecido, mas de modo incipiente. Percebe-se que, além do rigor estabelecido, a referida Lei proporcionou dada sistematização à execução da TG.

- **Sob a perspectiva metodológica**, revelando opiniões opostas, a inexperiência ou a pouca experiência, do(a)s participantes, em transições governamentais, foram aspectos apontados como dificultadores para o cumprimento dos objetivos da TG. Nesse sentido, a ausência de uma metodologia e de um instrumental que trouxesse mais pragmatismo e consistência às atividades – na pretensão de dotá-las de efetividade na consecução dessas metas –, também, foram considerados elementos que representaram dificuldade.

Além disso, entendeu-se que o repasse de informações – por apresentações setoriais ou por documentos – sem o acompanhamento do dia a dia dos serviços e o aprofundamento das suas especificidades, *in loco*, não garante que a TG seja realizada de modo a promover a continuidade do atendimento às demandas da população já nos primeiros dias da nova gestão.

Sendo assim, há que se evidenciar que alguns/algumas gestor(e)ra(s) atuaram para além do que prevê a transição legal/formal - permanecendo no serviço, mesmo sem vínculo com a nova gestão – desejando que o processo haja sido realizado de modo concreto.

- **Já sob o ponto de vista material**, ainda que haja um sentimento de que os macro-objetivos foram atendidos, não há como garantir a sua efetividade. Especialmente, em razão de: a) não haver instrumentos que mensurem a qualidade e a essencialidade das informações repassadas, tampouco, a *expertise* na análise do

que foi recebido; b) as opiniões, por serem revestidas de subjetividade e orientadas, no mais das vezes, pela lealdade político-partidária, mostraram-se insuficientes para assegurar a concretude pretendida. c) não haver sido realizada avaliação sobre os impactos da TG, nas pastas e ações estratégicas, nos primeiros meses ou no primeiro ano da gestão.

Contudo, considerando-se que Caruaru não se encontra no rol das cidades denunciadas, com possíveis irregularidades, nem dentre aquelas que apresentaram problemas durante as TGs - conforme Quadro 2, e Figuras 2 e 3 -, pondera-se que a experiência foi exitosa.

Ressalta-se, ainda, que o prazo para realização das atividades, em contraponto com o volume de informações, tanto para repassar quanto para analisar, foi identificado como dificultador, sobretudo, por ter havido segundo turno eleitoral e a consequente diminuição do período legal para a transição.

Assim, evidenciou-se a necessidade de soluções tecnológicas para sistematizar/disponibilizar as informações durante todo o último ano do mandato, devendo ser consolidadas no período legal vigente para realização das TGs.

- **Sob a perspectiva política**, depender-se-á da análise de cada participante que, provavelmente, terá sua impressão mais fortemente conduzida pela lealdade à gestão que integra ou integrou: a) embora a TG tenha sido considerada com um processo amistoso, os atravessamentos partidários são revelados de modo implícito ou explícito; b) se em algumas situações, registrou-se que o fato de se obter as informações não garantiria a qualidade do seu conteúdo, por outro, a impressão que a TG pode ter sido utilizada como instrumento político, para enfatizar os possíveis equívocos da gestão anterior, também, foi destacada; c) a participação da OAB-Subseção Caruaru, por meio da Ceat, talvez pelo fato de ter sido uma experiência inaugural, não foi legitimada pelas gestões, especialmente, pelas equipes de transição.

Contudo, mesmo que tenha sido exposta a síntese dos achados, pondera-se ser essencial resistir à tentação de ceder à análise pragmática para dar relevância aos ativos obtidos com o aprendizado de um complexo processo de transição governamental, que é tecido por tantos fios, tantas mãos cujas tramas multifacetadas podem produzir diferentes resultados. Não sendo, inclusive, pretensão, na elaboração deste trabalho, proferir julgamentos

e apontar resultados, mas analisar a TG sob a experiência do(a)s entrevistado(a)s, tencionando contribuir com futuros processos de transição de governo.

Nessa construção, embora a TG tenha sido constantemente referenciada como um “caminho sem volta”, viu-se que não basta a existência de um arcabouço legal legitimando o resultado das urnas e dando força normativa aos primeiros passos do(a) novo(a) gestor(a), e da sua equipe, se não houver um clima institucional colaborativo e que favoreça o trabalho entre as gestões em exercício e a futura; se inexistir o compromisso e desvelo, de ambas as gestões, com a coisa pública e com a comunidade que espera a continuidade das ações estatais no atendimento às suas demandas; se não for percebido que as TGs têm vieses que carecem de esquadramento mais demorado.

Um desses vieses relevantes, mas que parece pouco percebido pelo(a)s prefeito(a)s, é que a TG é um processo político-administrativo de mão dupla. Embora venha se destacando maior interesse do(a) eleito(a) para conhecer a prefeitura, o(a) prefeito(a) em exercício deve atuar para cumprir seus compromissos com a população que o(a) elegeu mas, também, estando consciente de que a prestação de contas do seu último ano de mandato será realizada pelo(a) novo(a) gestor(a). Desse modo, tanto mais deverá empreender esforços para que a passagem de governo ocorra de modo a atender esses prismas.

Nesse sentido, é salutar considerar, por exemplo, a sobrecarga de trabalho, da gestão em exercício, devendo continuar no atendimento aos anseios da população, encerrar o ciclo administrativo, com todas as exigências legais, e dar conta de atender a todas as requisições trazidas pela nova gestão. É o que Souza et al. (2008) alertam:

O mandatário eleito não pode se esquecer de que o prefeito em exercício tem inúmeras obrigações a cumprir, pois está envolvido com as tarefas próprias do encerramento do seu mandato, ao mesmo tempo em que precisa garantir a continuidade das obras, dos serviços públicos e dos programas em andamento. Por isso, a transição de governo não pode criar obstáculos ou inviabilizar as atividades e o regular funcionamento da Administração (SOUZA et al., 2008, p. 53).

Compreendendo a necessidade de não transformar a TG em obstáculo, mas, ao contrário, conciliar a sua importância com a relevância dos atos da gestão em exercício, o clima institucional cordial desponta como essencial para direcionar a realização das atividades, inclusive, quando se percebe que há custos (in)visíveis na transição. Assim, embora não se possa perder de vista a impessoalidade, como princípio condutor dos atos administrativos públicos, há que se ponderar que estes são produzidos por indivíduos, os quais, no momento da transição, têm o vínculo ameaçado ou incerto, com a nova gestão, podendo trazer inconstância a esse clima e comprometer suas atuações na TG.

Percebeu-se que, quase sempre, o conhecimento institucional e o elo com AP se perdem a cada passagem de gestão. Dessa forma, a precariedade do vínculo funcional – vez que a maioria do(a)s servidore(ra)s tem cargo comissionado – potencializa a fragilidade das ações administrativas, especialmente, durante as transições governamentais. O “êxodo” provocado pela exoneração de gestore(ra)s e da equipe técnica, em decorrência dos aspectos políticos que permeiam a AP, promove a perda desse ativo relevante ao início da gestão e à continuidade da prestação de serviços à comunidade.

A divergência entre os modelos gerenciais das gestões, também, representa um custo à efetividade da TG e pode não caracterizar a prática da “Terra arrasada”. Em algumas situações, essa diferença dificulta o início do novo mandato e implica um tempo para ajustar a estrutura administrativa desenhada no seu plano de governo. Reflete-se, porém, que mesmo sendo necessário empreender esforços para “arrumar a casa”, é prudente não perder de vista a dinamicidade do cotidiano do qual as necessidades emergem profusamente e conciliar os ajustes com as ações imediatas.

A TG, portanto, deve subsidiar a entrada na nova casa para, tão logo se coloque o “pé no terreno”, os passos sejam firmes, consistentes e céleres. Isso, porque, a história acontece independente das metas de uma gestão e a demografia se transforma constantemente. A cada dia, nascem, crescem e morrem pessoas, demandando ações para atender seus anseios de chegada, permanência e partida da comunidade.

Além disso, para consolidação da democracia e dos valores republicanos, é fundamental que ambas as gestões se distanciem dos atravessamentos político-partidários e construam a transição governamental por meio de atitudes que revelem a maturidade política requerida de todo(a) agente público(a). Desse modo, a processualidade - tão relevante quanto os resultados - transformar-se-á em conhecimento institucional e em instrumentos que permitam a apropriação das demandas do(a)s munícipes e o modo mais efetivo de atendê-las.

Nesse sentido, desejando provocar discussões que possam promover mudanças nos atuais modos de executar os processos de transição governamental, sugere-se algumas medidas que devem ser originárias da própria Administração Pública, conforme os Quadros 4 e 5. Do mesmo modo, buscar-se-á estimular a participação da sociedade por meio da proposta do Observatório Social de Transição Governamental (vide página 105).

**Quadro 4:** Indicação de alteração do período legal da TG / Soluções tecnológicas

<b>Ação</b>	<b>Disponibilização de ferramentas tecnológicas (na plataforma Web) para captura de informações (dados e imagens) da prefeitura.</b>
Responsável	Prefeito(a) em exercício, por meio de ato obrigatório.
Justificativa	Compreendendo-se a transição como um conjunto complexo de atividades, que demanda ações objetivas e subjetivas – pondera-se que os resultados pretendidos apenas poderão ser alcançados se houver alteração no período legal instituído e se forem disponibilizados mecanismos que permitam a captura de informações gerenciais.
Objetivos	Possibilitar que as informações essenciais sejam sistematizadas para subsidiar a elaboração dos planos de governos do(a)s candidato(a)s, de modo mais próximo à realidade local, mitigando a necessidade de ajustes nos primeiros dias da nova gestão.  Promover racionalização ao período legal destinado à TG, consolidando as informações já obtidas, acompanhando as últimas ações da gestão e possibilitando ações emergenciais.  Viabilizar a mensuração dos impactos da TG no primeiro ano do novo governo.
Período	Durante todo o último ano do mandato.
Observação	Verificar se o Sistema Transição <sup>33</sup> , criado pelo MP (Brasil), poderá ser disponibilizado às unidades federativas para utilizá-lo e/ou implementar as alterações necessárias; discutir possibilidade de integração com os bancos de dados institucionais do Estado de PE (a exemplo do Sagres e do Tome Conta – TCE-PE); e do Governo Federal (a exemplo do Siops <sup>34</sup> , Sioppe <sup>35</sup> , Siconfi <sup>36</sup> ).

**Fonte:** Autoria própria (2018).

Seja por meio da atuação de órgãos de controle - a exemplo da TC-PE nº 33/2018, do TCE-PE, que trata da Transparência Pública no estado - seja pela participação de instituições civis e, idealmente, pela demonstração de maturidade política do(a)s prefeito(a)s, em exercício, tenciona-se provocar discussões que resultem em alterações nos instrumentos legais vigentes. Pondera-se que, com essas ações, poder-se-á alinhar a realização dos processos de transição com os pressupostos da efetividade, diminuindo os efeitos da subjetividade que colocam a informação como propriedade pessoal e seu repasse/recebimento em xeque. Além do mais, dá-se condições para a elaboração do plano de governo e, especialmente, para se desvencilhar da conotação de um feito “pro forma” que, mais das vezes, encontra justificativa nos atropelos provocados pelo “pêndulo do tempo” instalado sobre as comissões de trabalho.

Já no Quadro 5, aponta-se que a ausência de metodologia e de instrumental orientativo, para realização dos processos de TG, poderá acentuar as dificuldades que,

<sup>33</sup> O sistema Transição foi criado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic) em 2010. Dentre as funcionalidades para facilitar a realização da TG, há a organização/padronização das informações e a elaboração dos relatórios, dentre os quais, o Livro de Transição de cada pasta (BRASIL).

<sup>34</sup> Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde

<sup>35</sup> Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

<sup>36</sup> Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

comumente, revelam-se em razão da inexperiência do(a)s integrantes das comissões. Desse modo, ao lançar-se mão de ferramentas para sistematização, com o suporte de ferramentas que direcionam as atividades pertinentes ao complexo processo de TG, potencializa-se o alcance de resultados importantes para o início da gestão.

**Quadro 5:** Necessidade de metodologia e instrumental

<b>Ação</b>	<b>Utilização de metodologia específica para as TGs, contemplando: instrumental; definição de núcleos coordenadores e grupos setoriais de trabalho; TG <i>in loco</i>.</b>
Responsável	Gestões (em exercício e a iniciar o mandato)
Justificativa	A ausência de uma metodologia específica, aliada à inexperiência do(a)s integrantes, poderá acarretar prejuízos à realização da TG, especificamente, quanto à superficialidade no repasse e na análise das informações. Além de impossibilitar o conhecimento do cotidiano do serviço, com suas especificidades, dificultando o início da gestão.
Objetivos	Delinear a sistematização das atividades da TG, definindo objetivos, perfis, modo de repasse/obtenção/processamento de informações, racionalizando tempo/atuações.  Dotar a TG da tecnicidade necessária, distanciando-se da sua transformação em instrumento político.
Período	Durante a realização da campanha, devendo estar definida para iniciar/consolidar a execução logo após a confirmação do resultado das eleições.
Observações	Existem metodologias e instrumentais, elaborados por entidades nacionais que, sob autorização, poderão ser adaptadas/implementadas. Dentre os quais: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodologia e instrumental desenvolvidos pelo Cepam (Fundação Faria Lima) por meio da experiência com a Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do Estado de São Paulo (Amensp).</li> <li>• Cartilha Transição de Governo nos Municípios Brasileiros. Encerramento e início de mandato de Prefeitos e de Vereadores. Em busca de resultados ótimos numa Governança Pública desenhada para a sociedade e para a democracia. Orientações e essencialidades (SOUZA et al., 2012).</li> <li>• Cartilha de Orientação para Transição da Gestão Municipal da Saúde, 2016, do Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde da Bahia (Cosems/BA).</li> </ul>

**Fonte:** Autoria própria (2018).

Além de se ratificar a importância de seguir um traçado para realização da TG - com definição de ações, modos e prazos para execução – ressalta-se que a utilização de artefatos/produtos advindos de outras experiências - como no caso da metodologia e instrumental desenvolvidos pelo Cepam com a Amensp - pode tornar os processos mais eficientes. Ademais, almeja-se que, sintonizando-se as exigências do referencial legal, com atividades técnicas já experimentadas – que demandem pequenos ajustes - haja racionalização do tempo e do repasse/tratamento das informações contemplando aquelas que sejam imprescindíveis à obtenção do conhecimento institucional e à manutenção do atendimento às demandas da população.

**Proposta de criação do Observatório Social da Transição Governamental como instrumento viabilizador da participação social**

Viu-se que, de modo gradativo, as Transições Governamentais vêm sendo introduzidas na agenda da administração pública. Assim, seja por força de instrumentos legais, seja pelo agir político conduzido pela Ética da Responsabilidade, a inovação disruptiva vem fazendo frente à tradição de ruptura. Entretanto, ainda que os avanços sejam perceptíveis, reflete-se que as TGs tanto mais serão efetivas quanto mais houver a participação da sociedade, por meio do desenvolvimento e fortalecimento da atuação cidadã e do seu desvelo com o patrimônio público que, ao fim e ao cabo, pertence à coletividade. É o que sinaliza Bjornlund (2010): “As organizações da sociedade civil podem funcionar como controladoras do poder governamental e frear os perdedores das eleições tentados a frustrar o processo democrático” (BJORNLUND, 2010, p. 6).

Se na administração pública os processos de transição são pouco conhecidos, na esfera privada o cenário é de desconhecimento quase total. Além disso, quando acontecem, distanciam-se do povo e emergem, em algumas circunstâncias, como instrumento político para apontar possíveis irregularidades, da gestão anterior, na perspectiva de, dentre outras pretensões, nem sempre perceptíveis, legitimar a inação do mandato que se inicia. Assim, a participação popular há que ser estimulada para mitigar os desvios de finalidades nas realizações das TGs.

Embora os órgãos de controle – como Tribunais de Contas, Ministério Público – exerçam sua função fiscalizadora, atuem preventiva e corretivamente nas passagens de governo – e até estimulem a participação social<sup>37</sup> - como exposto ao longo deste trabalho, a sociedade, mesmo sendo razão da existência das entidades públicas, mantém-se alheia ao que ocorre entre uma e outra transmissão de gestão.

Santana et al. (2012) chamam a atenção para a necessidade de mudança nesse comportamento social:

É fato que a sociedade brasileira atual não tolera mais certas condutas públicas que fizeram parte do passado. Os novos tempos – motivados por bons ingredientes da democracia participativa – estreitaram o antigo fosso existente entre Governo e Sociedade (SANTANA et al., 2012, p. 14).

---

<sup>37</sup> Em setembro, 2018, com vistas às eleições de 2018, o Tribunal de Contas de Pernambuco lançou o programa Tome conta das eleições (TCE-PE).

Dessa forma, sob o prisma do controle horizontal, sugere-se o estímulo à participação da sociedade por meio de ações articuladas em equipamentos sociais como um observatório social, despertando-lhe para a imprescindibilidade de atuação nesses eventos político-administrativos de tanto impacto às comunidades nos quais ocorrem. Reflete-se que esse envolvimento, não apenas utilizando-se dos espaços e dos instrumentos vigentes, mas provocando a discussão para o surgimento de mecanismos que legitimem a vigília cidadã, será essencial para consolidação desses processos em que a democracia e a república são colocadas à prova.

Segundo o Observatório Social do Brasil (OSB), os Observatórios Sociais (OSs) são espaços democráticos, apartidários e constituídos por pessoas e entidades civis que almejam atuar “[...] em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos”. Desse modo, sugere-se a criação de o Observatório Social de Transição Governamental como instrumento para estímulo à formação cidadã, para a apropriação do tema, e de assuntos correlatos, perspectivando o acompanhamento de passagens de governos, especialmente, no âmbito municipal pela proximidade do(a) cidadão(ã) com essa unidade federativa.

Nesse equipamento social, deseja-se que a cidadania se manifeste, tornando-o um instrumento participativo e propositor de debates, reflexões e mudanças que visem contribuir com a Administração Pública, buscando tornar seus serviços mais concretos. Uma ágora contemporânea que, integrando entidades civis, comprometidas em transformar a indignação, com a gestão pública, em ações, promoverá a atuação desvinculada de partidos políticos e contemplará questões cuja amplitude é a coletividade.

Assim, tendo como perspectiva a metodologia utilizada pelo OBS, pretende-se que a propositura dessa primeira experiência brasileira possa fomentar a discussão com atores sociais - universidades, conselhos regulamentadores de profissão, OAB, entidades sociais, ONGs - para promover a sensibilização sobre o tema e o estabelecimento de parcerias que, respeitando a autonomia das entidades públicas, ocupem seus lugares de atuação e da devida apropriação no desvelo da condução da coisa pública para inicialmente:

- Capacitar cidadãs e cidadãos no acompanhamento das Transições Governamentais, por meio de parcerias com órgãos como os Tribunais de Contas, Ministério Público, Amupe, Escolas de Governo Municipais e Estaduais.
- Capacitar o(a)s servidore(ra)s público(a)s, especialmente o(s) que têm vínculo efetivo, para atuarem nas Transições Governamentais.



- Elaborar ferramentas / instrumental para realizar, acompanhar e avaliar as TGs, especificando o período a ser avaliado e a metodologia / indicadores para avaliação, buscando aferir a efetividade das TGs.
- Desenvolver soluções tecnológicas para sistematizar as informações, especialmente, no último ano de gestão (Portal da Transição), integrando-as com os sistemas oficiais vigentes.
- Propor melhorias na legislação vigente e estimular o debate sobre a criação de legislações municipais sobre TGs.
- Capacitar e estimular que as Câmaras de Vereadores para participarem das TGs, inclusive, instituindo as suas próprias transições, além de acompanharem os processos de passagem de gestão das prefeituras.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

E, assim, ressalta-se que, com a realização deste trabalho, inicialmente, perspectivou-se ampliar as discussões e disseminar o conhecimento sobre transições governamentais, tomando por base a evolução do tema, dos instrumentos normativos introduzidos no cenário público nacional e, especificamente, as ações desenvolvidas, no contexto pernambucano, para promover inovações disruptivas ante a tradição da ruptura, nas passagens de gestão, tendo como foco os municípios.

A quebra desse modelo ocorreu, especialmente, com a sanção da Lei Complementar nº 260/2014 – Lei de Responsabilidade de Transição -, que institucionalizou as TGs, mas, também, pela ação de órgãos estaduais de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, por meio do comportamento ético de alguns/algumas gestore(ra)s e com a participação ainda iniciante da sociedade.

O recorte empreendido, para analisar a transição realizada em Caruaru, deveu-se pela imensa quantidade dos municípios brasileiros, em razão da importância do município no contexto nordestino e tendo em vista que a LC nº 260/2014 foi proposta pela atual prefeita da cidade, quando deputada estadual de Pernambuco. Pelos argumentos apresentados, neste Capítulo, na análise desta TG, privilegiou-se o aprendizado institucional vislumbrando sua contribuição para futuros processos de transição governamental.

Reflete-se, para além da TG referenciada, que, apesar dos avanços já perceptíveis e comprovados, o tema Transição Governamental ainda é pouco conhecido na Administração

Pública e quase desconhecido pela sociedade, que é a principal receptora dos seus resultados. Vê-se, dessa forma, que é essencial ampliar as discussões sobre as transições - envolvendo a sociedade civil e entidades de representatividade - e concentrar esforços para que ela seja inserida na agenda da AP. Além disso, o estímulo à condução da *res publica* como reflexo do comportamento ideal, do(a)s agente(s) público(a)s, possibilitará que a TG seja realizada independentemente da imposição de instrumentos normativos ou das ações fiscalizatórias dos órgãos de controle.

Pondera-se, assim, que o incentivo à continuidade de estudos, sobre essa temática, apostando no perfil extensionista das universidades e na parceria com as Escolas de Governo (municipais e estaduais), com órgãos de controle e com entidades civis, as associações municipalistas, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), como o Observatório Social do Brasil (OSB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dentre outras, possibilitará o aprofundamento das discussões e a implementação de ações que objetivem dotar as TGs da necessária efetividade.

Na aproximação da academia com a temática sugere-se que próximas pesquisas expandam as discussões sobre a transição governamental, em diferentes perspectivas, como as que deveriam ocorrer nas reeleições e os processos em que há alternância de gestão, ainda que o mesmo grupo permaneça no comando político-administrativo. Ademais, pondera-se ser interessante estudar as TGs tendo como referência municípios com características diferentes: demografia, potencialidade de crescimento, modelos de gestão e capacidade administrativa, perfil formativo e vínculo institucional da equipe técnica, maturidade política e participação da comunidade local. Reflete-se, de modo complementar, que o desenvolvimento de instrumentos de análise da execução das TGs seja imprescindível para orientar, delimitar e projetar a sistematização dessas atividades perspectivando a efetividade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ASSMANN, Selvino José. **Filosofia e Ética**. 2ª. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2012.

BAHIA. Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde da Bahia (Cosems/BA). **Cartilha de Orientação para Transição da Gestão Municipal da Saúde 2016**. Salvador. 2016. Disponível em: <[https://www.cosemsba.org.br/wp-content/uploads/2016/11/CARTILHA\\_MODELO\\_1.compressed.pdf](https://www.cosemsba.org.br/wp-content/uploads/2016/11/CARTILHA_MODELO_1.compressed.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Resolução nº 1.311/12**. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/DiretorioPublicacao/Resolucoes/131112/resolucao131112.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, Manoel de. **Memórias Inventadas**: as infâncias de Manoel de Barros. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2008.

BJORNLUND, Erick. Mais do que Eleições. **ejournal USA**. Vol. 15, nº 1. 2010. EUA. Departamento de Estado. Bureau de Programas de Informações Internacionais. Disponível em: <<http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Banco do Nordeste. (BNB). **Análise e Perspectivas**: Nordeste é a segunda região mais populosa do Brasil. Agenda Econômica. Diário Econômico. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene). Ano II, nº 269, p. 1-5, set. 2017. Disponível em: <[https://www.bnb.gov.br/documents/1342439/2370113/269\\_05\\_09\\_2017%282%29.pdf/a0460b56-94d8-b1c9-4f2b-cca310d81478](https://www.bnb.gov.br/documents/1342439/2370113/269_05_09_2017%282%29.pdf/a0460b56-94d8-b1c9-4f2b-cca310d81478)>. Acesso em: 07 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de**

**2018.** Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2018/estimativa\\_dou\\_2018.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018.pdf). Acesso em: 07 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Transição**. Disponível em: <http://transicao.planejamento.gov.br/Transicao/>. Acesso em: 05 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e Manual para construção de indicadores**. Brasília: MP, 2009. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf). Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Procuradoria Regional da República da 5ª Região. Sala de imprensa. Notícias. **Criado Fórum Permanente de Combate à Corrupção em Pernambuco**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/regiao5/sala-de-imprensa/noticias-r5/reuniao-orgaos-publicos-criam-forum-permanente-de-combate-a-corrupcao-em-pernambuco>. Acesso em: 02 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Transição e democracia: institucionalizando a passagem do poder**. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Portaria Nº 27/2002: Instituição do processo de Transição Governamental**. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/P27-02.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/P27-02.htm). Acesso em: 14 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil – Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.221 de 2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7221.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7221.htm#art10). Acesso em: 26 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. **EM Interministerial Nº 346/MP/CCIVIL-PR**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2002/346-MP-02.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2002/346-MP-02.htm). Acesso em: 26 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Institucionais; Secretaria de Gestão. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Governo. Subchefia de Assuntos Federativos. **Guia Orientações para o gestor municipal**. Encerramento de Mandato.

Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/publicacoes/guia-encerramento-de-mandato>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

. Presidência da República. Comissão de Ética Pública. **Código de Conduta da Alta Administração da República**. 4ª ed. rev. e atual. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Conheça as nomenclaturas das proposições legislativas**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd\\_374.html](http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_374.html)>. Acesso em: 07 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Presidente do TSE destaca papel do aplicativo Pardal no combate à corrupção eleitoral**. Tribunal Superior Eleitoral, TSE, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/tse-lanca-nesta-quinta-18-aplicativo-pardal-para-as-eleicoes-2016>>. Acesso em: 12 set. 2017.

BUNCE, Valerie. Ingredientes de uma democracia resiliente. **ejournal USA**. Vol. 15, nº 1. 2010. EUA. Departamento de Estado. Bureau de Programas de Informações Internacionais. Disponível em: <<http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

CABRAL, Barbara Eleonora Bezerra. **Sustentando a tensão**: um estudo genealógico sobre as possibilidades de ação transdisciplinar em equipes de saúde. 2011. Tese (Doutorado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória.

CAMPBELL, Kurt M. Desafios Iniciais de um Novo Governo. **ejournal USA**. Vol. 14, nº 1. 2009. EUA. Departamento de Estado. Bureau de Programas de Informações Internacionais. Disponível em: <<http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

CARUARU, Prefeitura Municipal de. **Portaria GP nº 441**. Equipe de Transição do Governo Municipal. Diário Oficial do Município de Caruaru. Ano V nº 257. Disponível em: <<http://transparenciape.com.br/CamaraCaruaru/sied/arquivos/6/diario/Diario%20Oficial%2018.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. **Transição Governamental**. Fortaleza: TCM/CE, 2016.

COELHO, Fernando de Souza et al. **Estratégias para a Transição de Governo: experiências de consolidação de reformas**. 94º Fórum do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad). Alagoas: 2014.

\_\_\_\_\_, Fernando de Souza. Transição de Governo: realidade ou utopia? Entrevista. **Revista Governança & Desenvolvimento**. Brasília, nº 22, ano 10, p. 10-15, nov. 2014.

CORCORAN, Paul. Retórica da derrota na democracia. **ejournal USA**. Vol. 15, nº 1. 2010. EUA. Departamento de Estado. Bureau de Programas de Informações Internacionais. Disponível em: <<http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

COUTO, Cátia C.; ANDRADE, Helenice. **Governo de Transição FHC-Lula: Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-LULA – Documento de Trabalho nº 10 – Série de Estudos de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2003.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Luciana de Oliveira Rocha. 2. ed. Porto alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. In: **VI Congresso Consad de Gestão Pública**. Municípios Paulistas e a transição de Governo: a pesquisa e alguns resultados. Brasília: 2013.

\_\_\_\_\_, Maria do Carmo Meirelles Toledo et al. Transição de Governo na Administração Pública Municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012. **Revista de discentes de Ciência Política da UFSCAR**, vol. 5. n. 3, p. 249-277, 2017. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/152>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

ESPÍRITO SANTO (ESTADO). Tribunal de Contas do Espírito Santo. Secretaria Geral de Controle Externo – Segex. **Manual Encerramento de Mandato**. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, TCE, 2015.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário do Aurélio Online**. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/transicao>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

FLÁVIO, Mário. Blog do Mário Flávio: política de A a Z. **OAB/Caruaru vai acompanhar processo de transição**. Disponível em: <<http://blogdomarioflavio.com.br/vs1/oabcuaru-vai-acompanhar-processo-de-transicao-em-caruaru/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. **A Transição de governo nos municípios paulistas: projeto-piloto**. São Paulo: Cepam, 2012. v. 1. Disponível em: <[https://issuu.com/cepam/docs/transicao\\_de\\_governo\\_nos\\_municipios\\_paulistas](https://issuu.com/cepam/docs/transicao_de_governo_nos_municipios_paulistas)>. Acesso em: 28 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Transição democrática** – modelo de lei e decreto. São Paulo: Cepam, 2008. 11 p. Disponível em: <[https://issuu.com/cepam/docs/transicaodem\\_modelos\\_de\\_lei\\_e\\_decre](https://issuu.com/cepam/docs/transicaodem_modelos_de_lei_e_decre)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Aspectos teóricos e conceituais. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 11-29, 2009.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38183/36927>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

G1. Eleições 2012. **Fórum cria diretrizes para transição em prefeituras de Pernambuco**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pe/eleicoes/2012/noticia/2012/10/forum-cria-diretrizes-para-transicao-em-prefeituras-de-pernambuco.html>>. Acesso em 20 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Eleições 2016. **Nova prefeita de Caruaru foi a única mulher eleita no 2º turno das eleições. 'Nós vamos unir Caruaru', afirmou a prefeita eleita em entrevista ao G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/eleicoes/2016/noticia/2016/10/raquel-lyra-diz-que-1-medida-como-prefeita-sera-enfrentar-violencia.html>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

HESS, Stephen. Transições Presidenciais Americanas. **ejournal USA**. Vol. 14, nº 1. 2009. EUA. Departamento de Estado. Bureau de Programas de Informações Internacionais. Disponível em: <<http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

HILST, Instituto Hilda. Hilda Hilst. **Poema aos homens do nosso tempo**. Disponível em: <<https://institutohildahilst.tumblr.com/post/113867944315/poemas-aos-homens-do-nosso-tempo-i-senhoras-e>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

KUMAR, Martha Joint. Transição Presidencial Americana 2008-2009: Cooperação bem-sucedida. **ejournal USA**. Vol. 15, nº 1. 2010. EUA. Departamento de Estado. Bureau de Programas de Informações Internacionais. Disponível em: <<http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html>>. Acesso em: 15 de maio 2018.

LEIA JÁ. Política. **Lei Regulariza transição de governo em Pernambuco**. Disponível em: <<http://www.leiaja.com/politica/2014/01/06/lei-regulariza-transicao-de-governo-em-pernambuco/>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

LIMA, Débora et al. **Sistema para Transição de Governos do Brasil**. BDBCOMP – Biblioteca Digital Brasileira de Computação Disponível em: <<http://www.lbd.dcc.ufmg.br/bdbcomp/servlet/Trabalho?id=19288>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maurício Santana Dias. São Paulo: Ed. Companhia das letras / Penguin Companhia, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de Governança de Resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix Editora. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Patrimonialismo, corrupção e refundação da Administração Pública**. Campo Grande News. Disponível em <<https://www.campograndenews.com.br/artigos/patrimonialismo-corrupcao-e-refundacao-da-administracao-publica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 17. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11ª ed. São Paulo: Hucitec, 2008.



NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Regras de final de mandato**: orientações aos governos estaduais e municipais. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: Edição Especial, 2009. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1163.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2017.

OBERVATÓRIO, Social do Brasil. **O que é um Observatório Social (OS)?** Disponível em: <<https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. **Constituição do Estado da Paraíba**. Disponível em <<http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/constituicaoestadualpb.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

PEREIRA, Mírian Lucia; DUARTE, Francisco Ricardo. **Transição Político-administrativa de gestão**: relato de uma experiência na Universidade Federal do Vale do São Francisco. In: Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública, I. 2016. Curitiba. Anais do I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR-CT). Disponível em: <<http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41330.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. **Lei Complementar nº 260/2014**. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=260&complemento=0&ano=2014&tipo=&url=>>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Banco de Dados do Estado (BDE). **Divisão Geopolítica**. Disponível em: <<http://www.bde.pe.gov.br/estruturacao geral/mesorregioes.aspx>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Secretaria. Notícia. **Governador garante que cumprirá rigorosamente Lei de Transição**. Disponível em : <<http://www.casacivil.pe.gov.br/noticia/governador-garante-que-cumprira--rigorosamente-lei-de-transicao>>. Acesso em: 30 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. Imprensa. Blog de Notícias. **Eduardo sanciona lei que garante mais transparência na transição de governo entre prefeitos e governadores de Pernambuco**. Disponível em: <<http://www.pe.gov.br/blog/2014/01/06/eduardo-sanciona-lei-que-garante-mais-transparencia-na-transicao-de-governo-entre-prefeitos-e-governadores-de-pernambuco/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado de PE. Comunicação. Notícias. Operação Terra atrasada. **Operação Terra Arrasada.** Disponível em: <<http://www.mp.pe.gov.br/mppe/comunicacao/noticias/6759-mppe-inicia-operacao-terra-arrasada-e-requer-na-justica-o-afastamento-de-prefeito-secretarios-e-controlador-geral-do-municipio-de-ribeirao>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE). **Manual de Encerramento e Transição de Mandato.** Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, TCE, 2016. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/publicacoes/Manual-de-Encerramento-e-Transicao-de-Mandato-Municipal.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE). **TCE lança “Pardal” para receber denúncias sobre desmandos municipais.** Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/147-outubro/2630-tce-lanca-o-seu-pardal-para-receber-denuncias-sobre-desmandos-municipais>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE). Mais notícias. 2018. Junho. **Resolução regulamenta transparência na administração pública.** Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/195-2018/junho/4016-tce-publica-resolucao-sobre-transparencia-na-administracao-publica>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE). 2018. Setembro. **Manual de Encerramento e Transição de Mandato de Gestão.** Disponível em: <[https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Manual\\_de\\_Encerramento\\_de\\_Mandato\\_Estadual\\_TCE-PE.pdf](https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Manual_de_Encerramento_de_Mandato_Estadual_TCE-PE.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE). 2018. Setembro. **TCE lança programa Tome conta das eleições.** Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/198-2018/setembro/4147-tce-lanca-programa-tome-counta-das-eleicoes-de-2018>>. Acesso em: 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2016 – Eleitorado.** Disponível em: <<http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/estatisticas-eleitorais-2016-1>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 2018. Estatísticas de Eleitorado. **Eleitorado atual por município**. Disponível em: <<http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-municipio>>. Acesso em: 06 set. 2018.

<http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-municipio>

PIRES, Valdemir et al. Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social (APGS)**, Viçosa-MG, nº 3, ano 6, p. 109-167, jul. – set. 2014.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira. 2015.

RÍOS E CASTRO. La “**transición gubernamental**”: Una agenda pendiente. Disponível em <<http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2015/11/Transici%C3%B3n-Gubernamental-CAMPOS-RIOS-CASTRO-SAAP-2015.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

SALOMÃO, Fábio Samir et al. **Prefeitos paulistas: gestão 2013-2016**. São Paulo: Cepam, 2014. Disponível em: <[https://issuu.com/cepam/docs/prefeitos\\_paulistas\\_16](https://issuu.com/cepam/docs/prefeitos_paulistas_16)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SANTANA, Jair Eduardo et al. **Transição de Governo nos Municípios Brasileiros: encerramento e início de mandato de Prefeitos e de Vereadores**. Bahia: Jam Jurídica editora, 2012.

SEIXAS, Silvia Maura Trazzi. In: **VI Congresso Consad de Gestão Pública**. A importância das informações no processo de transição. Brasília: 2013.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. **Análise de Conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos**. Qualitas Revista Eletrônica. Vol. 17. No 1, p. 1-14, 2015. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/355929812/Analise-de-Conteudo-Exemplo-de-Applicacao-Da>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SOUZA, Adilson de et. al. **Transição de Governo nos Municípios: apontamentos teóricos, roteiro de trabalho e orientações práticas para prefeitos e comissões de transição**. Belo Horizonte: Biográfica, 2008.

SPEKTOR, Matias. **18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

TRIBUNA DO NORTE. Notícia, 2017. **Problema muitas vezes é de gestão e eficiência.** Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-problema-muitas-vezes-a-de-gesta-o-e-eficia-nciaa/369789>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

VILAR, Leandro. **Momento:** Expressões da História – Parte II. In: Seguindo os passos da história. Disponível em: <<http://seguidopassoshistoria.blogspot.com.br/2010/08/momento-expressoes-historicas-parte-ii.html>>. Acesso em: 02 out. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

**APÊNDICES**

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

**Identificação do(a) participante**

**Entrevistado(a):** \_\_\_\_\_

**Formação técnica:** \_\_\_\_\_

**Atividade(s) desenvolvida(s) no processo de transição:** \_\_\_\_\_

**Cargo / Setor anterior:** \_\_\_\_\_

**Cargo / Setor atual:** \_\_\_\_\_

**Sobre a realização do processo de transição:**

1. Gostaria que você falasse sobre a sua experiência no processo de transição realizado.
2. Em sua opinião, qual é o principal objetivo da realização de um processo de transição governamental?
3. Além desses objetivos, quais outros objetivos você pôde observar no processo de transição da prefeitura de Caruaru?
4. Você considera que os objetivos propostos, para a realização do processo de transição da prefeitura de Caruaru, foram alcançados?
5. Você tinha conhecimento sobre a realização desse tipo de atividade na Administração Pública? Poderia falar um pouco sobre isso?
6. Antes da sua participação no processo de transição, da prefeitura de Caruaru, você já havia participado de alguma outra passagem de gestão? Gostaria que você falasse sobre essa experiência.
7. Em sua opinião, qual deverá ser o perfil dos integrantes de uma Comissão de Transição?
  - a. Mais técnico; mais político; integrantes com mais conhecimento da instituição; integrantes que tenham mais acesso aos setores da instituição?
8. Poderia falar um pouco sobre os perfis dos integrantes do processo de transição governamental de Caruaru?
9. Você avalia que os integrantes da Comissão de Transição tinham conhecimento sobre a importância da realização do processo de transição?
10. Você poderia identificar alguns elementos que tornaram o processo de transição mais difícil?
11. Você poderia identificar alguns elementos que tornaram o processo de transição mais fácil?

12. A sua participação neste processo de transição possibilitou enxergar vantagens e desvantagens na realização dele?
  - a. Você poderia falar algumas dessas vantagens?
  - b. Poderia falar sobre algumas desvantagens que tenha constatado?
13. Como você avalia a condução do processo de transição?
  - a. E a participação dos integrantes da Comissão?
14. A partir dessa experiência, o que você proporia para que houvesse mais êxito na realização de um processo de transição governamental?

<b>Sobre o clima institucional na transição de gestão:</b>
--

O clima institucional poderá sofrer variações, na passagem de gestão, e estas podem influenciar a realização das atividades da transição. Nesse sentido:

1. Como você avalia o ambiente de trabalho, na prefeitura, logo após a divulgação do resultado oficial das eleições?
  - a. Tranquilo; intranquilo; colaborativo; não colaborativo; resistente; não resistente; comprometido; não comprometido.
  - b. Poderia falar sobre algum outro aspecto que percebeu no ambiente de trabalho logo após a divulgação do resultado oficial das eleições?
2. Como você avalia o ambiente de trabalho, na prefeitura, durante a realização das atividades do processo de transição?
  - a. Tranquilo; intranquilo; colaborativo; não colaborativo; resistente; não resistente; comprometido; não comprometido.
  - b. Poderia falar sobre algum outro aspecto que percebeu no ambiente de trabalho durante a realização do processo de transição?
3. Você considera que o clima institucional impactou o desenvolvimento das atividades do processo de transição?
4. Você percebeu se houve resistência, por parte da gestão que estava encerrando o mandato, quanto à realização do processo de transição?
5. Você tem conhecimento se foi elaborado algum documento ou instrumento com o objetivo de orientar o comportamento dos integrantes das equipes para evitar que estes atuassem de acordo com suas convicções pessoais e provocassem dificuldades à realização do processo de transição?
6. Como você analisa a integração entre o gestor que estava encerrando o mandato e as Comissões de transição (a dele e a da prefeita eleita)?
7. Como você analisa a integração entre a prefeita eleita e as Comissões de transição (a dela e a do ex-prefeito)?



<p><b>Sobre metodologia e o instrumental utilizados para realizar o processo de transição:</b></p>
--

A realização do processo de transição governamental contempla um conjunto de ações/atividades que podem ser consideradas como “experimentais” sendo, ainda, escassas as indicações de metodologia e instrumental adequados para que os resultados obtidos correspondam aos esforços empreendidos para alcançá-los. Assim, no processo de transição governamental, de Caruaru, especificamente, quanto à metodologia e ao instrumental utilizados:

1. Qual foi a metodologia de trabalho adotada pela Coordenação da Transição?
2. Você sabe se foi criado, por exemplo, um roteiro de atuação nos setores para tornar a captação das informações mais próxima dos objetivos do processo de transição?
3. Havia um espaço físico para realização das atividades?
  - a. Se sim, pode descrever esse espaço físico? Ele era, por exemplo, adequado, inadequado, suficiente, insuficiente, etc.?
1. Foram criados Grupos de Trabalho (GTs) para atuação em setores específicos?
  - a. Se sim, quantos grupos foram criados? Qual era a composição deles? Qual a quantidade de integrantes? Qual era o perfil desses integrantes?
2. Foram realizadas reuniões com as equipes antes de iniciar o processo de transição?
  - a. Se sim, quantas?
  - b. Se sim, em que momentos do processo de transição?
  - c. Se sim, como era realizadas esses encontros?
3. Foram realizadas reuniões para acompanhamento do desenvolvimento dos trabalhos?
  - a. Se sim, quantas?
  - b. Se sim, em que momentos do processo de transição?
  - c. Se sim, como era realizadas esses encontros?
4. Você sabe como era verificado se os objetivos do processo de transição estavam sendo alcançados?
5. Como eram estabelecidos os contatos entre as equipes? E entre os integrantes da Comissão de Transição? Por exemplo: presencialmente, só nas reuniões, por e-mail, por telefone, por WhatsApp?
  - a. Você acha que os mecanismos utilizados para estabelecer os contatos entre as equipes foram suficientes?
  - b. Houve outro(s) meio(s) de comunicação?
6. Foram utilizados instrumentos para a coleta das informações?
  - a. Se sim, descreva, sucintamente, esses instrumentos de coleta.

7. Você sabe como foi realizada a compilação / formatação dos dados?
  - a. Se sim, descreva sucintamente como foram realizadas essas atividades.
8. Você tem conhecimento de como as informações do setor foram repassadas aos novos gestores de cada área?
  - a. Se sim, fale sucintamente como aconteceu esse repasse.

<b>Sobre os resultados obtidos e os esforços empreendidos:</b>
--

1. Qual foi a duração do processo de transição?
2. Você considera que esse prazo foi suficiente para atingir aos objetivos propostos?
3. Você avalia que todas as informações necessárias foram solicitadas?
4. Você tem conhecimento se todas as informações solicitadas foram entregues?
5. Você tem conhecimento sobre os custos financeiros para realização do processo?
6. Os integrantes receberam gratificação de função para atuarem nas equipes de transição?
7. Você sabe se houve utilização de equipamentos ou instrumentos com ônus financeiro para o município?
8. Você tem conhecimento da existência de outras despesas decorrentes da realização do processo de transição?
9. Você considera que a realização do processo de transição, ainda que possa gerar custos financeiros, ao município, evita prejuízos – técnicos, políticos, financeiros – à prefeitura e à continuidade da gestão?
10. Se fizermos uma comparação entre os esforços empreendidos e os resultados obtidos, como você avalia o resultado final do processo de transição para o público interno e para a comunidade externa?

<b>Sobre a coleta das informações e os instrumentos normativos utilizados:</b>
--

1. Você sabe que instrumento(s) normativo(s) foi/foram seguido(s) para realização do processo de transição?
  - ( ) Lei nº 9.504/1997 - Lei das Eleições
  - ( ) Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal
  - ( ) Lei Complementar 260/2014-PE - Lei de Responsabilidade de Transição
  - ( ) Resolução TC nº 27/2016 ( TCE-PE)

( ) Outro(s)? Qual/Quais?

2. Você considera que a utilização desses instrumentos normativos facilitou a realização do processo?
3. Considera que houve preocupação com as ações essenciais aos 100 primeiros dias da nova gestão para evitar a ruptura na prestação dos serviços à comunidade?
4. Você sabe se foram detectadas necessidades de atuação emergencial para evitar rupturas no atendimento às demandas da população?
  - a. Se sim, em que áreas essas necessidades de atuação emergencial foram mais evidentes? Saúde, educação, segurança, limpeza urbana, gestão de pessoas?
  - b. Se sim, descreva, sucintamente, quais as providências tomadas para evitar essas rupturas.
5. Você considera que foi possível evitar a descontinuidade dos serviços?
  - a. Se sim, descreva, sucintamente, o que foi feito para evitá-la.
6. Você tem conhecimento se algum setor ou área deixou de ser contemplado(a) com as informações que deveriam advir do processo de transição?
  - a. Se sim, qual ou quais?
7. A Comissão de Transição tomou conhecimento de prejuízos causados à nova gestão – seja política ou administrativa - pela ausência de informações ou pela existência de condutas proibitivas pelo gestor que estava deixando o cargo?
8. Você tem conhecimento se foram detectadas irregularidades em áreas consideradas fundamentais como limpeza urbana, saúde, educação, segurança, gestão de pessoas?
  - a. Se sim, descreva, sucintamente, como foram detectadas e qual o impacto disso no início da gestão.
9. Você sabe que medidas foram adotadas para promover a responsabilização do agente público que as provocou?

<b>Sobre a institucionalização do processo de transição, de acordo com os instrumentos normativos:</b>
--

Um dos instrumentos que regulamenta as passagens de gestão é a Lei nº 9.507/1997. Com abrangência em todo o território nacional, essa Lei estabelece vedações às condutas dos agentes públicos em período eleitoral. Para esta entrevista, destacaremos aquelas que se referem aos prefeitos, no exercício do seu último ano de mandato, as quais objetivam mitigar comportamentos que possam comprometer a governança e a governabilidade do próximo ocupante do executivo.

Segundo o que estabelece a **Lei nº 9.504/1997** (Lei das Eleições) a Comissão de Transição constatou a existência destas ações proibitivas?

Descrição	Sim	Não
Preservadas as exceções, aumento com gasto de pessoal nos 03 (três) meses anteriores à eleição e até a posse da prefeita.		
Demissão, sem justa causa, de servidor público.		
Supressão, dificuldade ou impedimento do exercício funcional.		
Remoção, transferência ou exoneração de servidor público.		
Preservada as exceções, promoção da revisão geral da remuneração, dos servidores, nos 180 (cento e oitenta dias) anteriores à eleição até a posse da prefeita.		
Preservada as exceções, distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios públicos durante o ano de 2016.		
Preservada as exceções, transferência voluntária de recursos para a qual não houve obrigatoriedade constitucional ou legal.		

A **Lei Complementar nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal) é outro instrumento que prescreve proibições aos agentes políticos, objetivando mitigar os efeitos de uma má gestão sobre a subsequente. Sob a perspectiva dessa Lei, a Comissão de Transição constatou a existência destas ações proibitivas?

Descrição	Sim	Não
Aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta dias) de governo.		
Realização de operações de crédito, especialmente as por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).		
Assunção de despesas sem suficiente disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres.		
Excesso do Limite da Dívida Pública consolidada que corresponde a 1,2 vezes o limite da Receita Corrente Líquida do município.		

A **Lei Complementar nº 260/2014-PE** é o marco legal que passou a regulamentar os processos de transição governamental no estado de Pernambuco a partir de 2014. De acordo com o que estabelece essa Lei, durante o processo de transição governamental de Caruaru:

1. O prefeito, que estava em exercício, garantiu a infraestrutura necessária à realização dos trabalhos da Comissão de Transição?
2. Qual foi à infraestrutura disponibilizada?
3. Você considera que a estrutura foi adequada, inadequada, suficiente, insuficiente, poderia ter sido melhor?
  - a. Fale um pouco sobre essa estrutura.

4. Em sua opinião, garantiu-se, à Comissão de Transição, inteirar-se do funcionamento dos órgãos e das entidades da administração municipal para preparar os atos de iniciativa da nova gestão?
5. Você tem conhecimento se as informações foram entregues no prazo de 15 (quinze) dias após a constituição da Comissão de Transição?
6. A Lei garante que haja atualização das informações, caso necessário. Você sabe se houve necessidade de atualização de informações repassadas à Comissão de Transição?
7. Você sabe se foi garantido o direito à atualização dessas informações?
8. Você sabe como isso foi viabilizado?
9. A Comissão de Transição teve pleno acesso a estas informações relativas ao Planejamento e ao Orçamento?

<b>Descrição</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não sei</b>
Plano Plurianual ( <b>PPA</b> ) elaborado pela gestão anterior?			
Lei de Diretrizes Orçamentárias ( <b>LDO</b> ) para o exercício seguinte, contendo:			
Anexo de Metas Fiscais			
Anexo de Riscos Fiscais			
Lei de Orçamento Anual ( <b>LOA</b> ) para o exercício seguinte			
Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (cópias) referentes ao exercício que está terminando, contendo:			
Anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária ( <b>RREO</b> ) - do 5º bimestre			
Anexos do Relatório de Gestão Fiscal - ( <b>RGF</b> - do 2º quadrimestre/1º semestre).			
Cópia das Audiências Públicas realizadas			
Demonstrativos contábeis (anexos da lei 4.320/1964) e balancete contábil, do exercício findo.			
Relações discriminativas das receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias, elaboradas mês a mês acompanhadas de toda documentação comprobatória.			

10. A Comissão de Transição teve pleno acesso a estas informações relativas à **Gestão financeira**?

Descrição	Sim	Não	Não sei
Demonstrativo dos saldos disponíveis transferidos do exercício que estava terminando para o exercício seguinte:			
Termo de conferência de saldos em caixa, informando:			
Valor em moeda corrente encontrado nos cofres da prefeitura			
Cheques em poder da Tesouraria Municipal			
Termo de conferência de saldos em bancos, informando:			
Saldos de todas as contas mantidas pela prefeitura			
Extratos de todas as contas mantidas pela prefeitura, indicando, expressamente o valor de cada conta.			
Conciliação bancária, contendo:			
Data, número do cheque, banco, valor			
Relação de valores pertencentes a terceiros sob a guarda da Tesouraria municipal			

11. A Comissão de Transição teve pleno acesso a estas informações relativas às **Dívidas públicas**?

Descrição	Sim	Não	Não sei
Demonstrativo dos restos a pagar, informando os empenhos – com as respectivas cópias - referentes aos anos anteriores do exercício que estava terminando:			
Empenhos liquidados			
Empenhos processados			
Empenhos não processados			
Relação de documentos financeiros, referentes a contratos de execução de obras, consórcios, convênios, parcelamentos e outros não concluídos até o final do exercício que estava findando, contendo:			
Identificação das partes			
Data de início e término do ato			
Valor pago e saldo a pagar			
Posição da meta alcançada			
Posição quanto à prestação de contas junto aos órgãos fiscalizadores			
Termos de Ajuste de Conduta e de gestão firmados pela gestão que estava terminando			
Relação de precatórios			

12. A Comissão de Transição teve pleno acesso a estas informações relativas ao **Inventário de bens**?

<b>Descrição</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não sei</b>
Relação atualizada dos bens móveis e imóveis que compõem o patrimônio			
Relação dos bens de consumo existentes em almoxarifado			

13. A Comissão de Transição teve pleno acesso a estas informações relativas à **Estrutura de funcionamento**?

<b>Descrição</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não sei</b>
Relação dos programas (softwares) utilizados pela administração pública.			
<b>Pessoas</b> (cargos, empregos, funções públicas):			
Relação e situação dos <b>servidores estáveis</b> :			
<b>Por concurso público:</b>			
Vencimentos			
Data de admissão			
Protocolo de remessa ao TCE			
<b>Por força de ADCT</b>			
Não contemplados no <b>ADCT</b> (quadro suplementar)			
Relação e situação dos <b>servidores não estáveis</b> :			
Contratos temporários (prazo determinado)			
Cargos em comissão			
Relatório circunstanciado da situação atuarial e patrimonial do(s) órgão(s) previdenciários			
<b>Obras</b> em andamento (demonstrativos, contendo):			
Resumos dos saldos a pagar			
Percentual que indique o seu estágio de execução			

O Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), como outros Tribunais de Contas brasileiros, vem exercendo forte atuação para sistematizar os processos de transição. Em 2016, instituiu a Resolução TC nº 27/2016. De acordo com esse instrumento normativo, durante a realização do processo de transição de Caruru, a Comissão de Transição constatou o cumprimento destas normas?

<b>Descrição</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não sei</b>
A prefeita eleita enviou os nomes para composição da equipe de transição, ao prefeito que estava em exercício, no prazo de 10 (dez) dias, após a proclamação do resultado oficial das eleições?			
A indicação dos componentes obedeceu às orientações dessa Resolução quanto à formação em áreas-chave?			
O prefeito, que estava em exercício, enviou, ao TCE-PE, a relação contendo os nomes dos servidores por ele designados e dos membros da Comissão de Transição indicados pela prefeita eleita, no prazo de 10 (dez) dias, após a proclamação do resultado oficial das eleições?			
Foi repassada a relação dos programas (softwares) utilizados no âmbito da prefeitura, bem como suas respectivas senhas de acesso?			



**APÊNDICE B – EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA ESFERA  
FEDERAL**

Evolução de instrumentos normativos ou orientadores utilizados para realizar e/ou instituir os processos de transição governamental na esfera federal.

<b>Governo Federal</b>	<b>Instrumento</b>
Presidência da República (Casa Civil)	Exposição de Motivos Interministerial nº 346
	Medida Provisória nº 76
Câmara dos Deputados	Lei nº 10.609
Presidência da República (Secretaria de Governo)	Guia Básico para Gestão nos Municípios
Presidência da República (Casa Civil)	Decreto nº 7.221
Presidência da República (Secretaria de Relações Institucionais)	Cartilha com Orientações para o Gestor Municipal / Encerramento de mandato
Presidência da República (Secretaria de Governo)	Orientações para o Gestor Municipal – Encerramento de Mandato

**Fonte:** Autoria própria (2017).

**APÊNDICE C – EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA ESFERA ESTADUAL**

Evolução de instrumentos normativos ou orientadores utilizados para realizar e/ou instituir os processos de transição governamental nos estados brasileiros (por região, estado, ano).

<b>Ano</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Entidade/Órgão</b>
<b>Região Sul</b>		
<b>Paraná (PR)</b>		
<b>2016</b>	Manual de Orientações (fim de mandato)	Tribunal de Contas do Estado
	Manual de Orientações (início de mandato)	Tribunal de Contas do Estado
<b>Santa Catarina (SC)</b>		
<b>2002</b>	Decreto nº 5.934/2002	Executivo estadual
<b>2014</b>	Lei nº 16.449/2014	Executivo estadual
<b>Rio Grande do Sul (RS)</b>		
<b>1998</b>	Decreto nº 39.007/1998	Executivo estadual
<b>2006</b>	Decreto nº 44.716/2006	Executivo estadual
<b>Região Sudeste</b>		
<b>Espírito Santo (ES)</b>		
<b>2013</b>	Emenda Constitucional (EC nº 96/2013)	Executivo Estadual / Assembleia Legislativa
<b>2015</b>	Manual de Encerramento de Mandato	Tribunal de Contas do Estado
<b>2016</b>	Manual de Início de Mandato	Tribunal de Contas do Estado
<b>Minas Gerais (MG)</b>		
<b>1989</b>	Constituição Estadual	Assembleia Legislativa
<b>2008</b>	Emenda Constitucional (EC nº 80/2008)	Assembleia Legislativa
<b>Ano</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Entidade/Órgão</b>
<b>2011</b>	Lei nº 19.434/2011	Assembleia Legislativa
<b>2014</b>	Decreto nº 46.631/2014	Executivo Estadual
<b>Rio de Janeiro (RJ)</b>		
<b>2002</b>	Decreto nº 32.027/2002	Executivo Estadual
<b>São Paulo (SP)</b>		
<b>2005</b>	Lei nº 14.010/2005	Executivo Estadual
<b>2006</b>	Decreto nº 51.145/2006	Executivo Estadual
<b>2012</b>	Decreto 53.236/2012	Executivo Estadual
<b>Região Centro-Oeste</b>		
<b>Distrito Federal (DF)</b>		
<b>2010</b>	Decreto nº 32.290/2010	Executivo Estadual
	Decreto nº 32.616/2010	Executivo Estadual
<b>2014</b>	Decreto nº 35.966/2014	Executivo Estadual
	Decreto nº 35.987/2014	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Lei nº 5.647/2016	Executivo Estadual

<b>Continuação</b>		
<b>Ano</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Entidade/Órgão</b>
<b>Goiás (GO)</b>		
<b>2009</b>	Emenda Constitucional nº 44/2009	Assembleia Legislativa
<b>2016</b>	Instrução Normativa nº 06/2016	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás
	Cartilha de Orientações para o fim de mandatos	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás
<b>Mato Grosso (MT)</b>		
<b>2016</b>	Resolução Normativa nº 19/2016	Tribunal de Contas do Estado
	Manual de Orientações aos prefeitos	Tribunal de Contas do Estado
<b>Mato Grosso do Sul (MS)</b>		
<b>2013</b>	Emenda Constitucional nº 56/2013	Executivo Estadual / Assembleia Legislativa
<b>2014</b>	Lei nº 4.612/2014	Executivo Estadual
	Decreto nº 14.070/2014	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Resolução Normativa nº 37/2016	Tribunal de Contas do Estado
	Cartilha de Orientações (fim de mandato)	Tribunal de Contas do Estado
<b>Região Norte</b>		
<b>Acre (AC)</b>		
<b>2000</b>	Resolução nº 42/2000	Tribunal de Contas do Estado
<b>2004</b>	Resolução nº 50/2004	Tribunal de Contas do Estado
<b>2016</b>	Resolução nº 101/2016	Tribunal de Contas do Estado
<b>Amapá (AP)</b>		
<b>2005</b>	Resolução Normativa nº 135/2005	Tribunal de Contas do Estado
<b>Amazonas (AM)</b>		
<b>2014</b>	Emenda Constitucional (EC nº 89/2014)	Assembleia Legislativa
<b>2016</b>	Resolução Normativa nº 11/2016	Tribunal de Contas do Estado
	Recomendação Conjunta nº 001/2016	Min. Público Federal; Min. Público do AM; Min. Público de Contas do AM.
<b>Pará (PA)</b>		
<b>2012</b>	Resolução nº 18.368/2012	Tribunal de Contas do Estado do Pará
<b>2016</b>	Instrução Normativa nº 001/2016/TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
	Manual de Transição de Governo (Cap. 1 - do Encerramento do mandato)	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará / Escolas de Contas Públicas
<b>Continuação</b>		

<b>Ano</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Entidade/Órgão</b>
<b>Rondônia (RO)</b>		
<b>2010</b>	Decreto nº 15.498/2010	Executivo Estadual
<b>2013</b>	Lei nº 3.139/2013	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Decisão Normativa nº 001/2016	Tribunal de Contas do Estado
<b>Roraima (RR)</b>		
<b>2008</b>	Instrução Normativa nº 001/2008	Tribunal de Contas do Estado
<b>2014</b>	Emenda Constitucional nº 40/2014	Assembleia Legislativa
<b>Tocantins (TO)</b>		
<b>2012</b>	Cartilha de Apoio à Gestão Municipal	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Instrução Normativa nº 2/2016	Tribunal de Contas do Estado
<b>Região Nordeste</b>		
<b>Alagoas (AL)</b>		
<b>2014</b>	Decreto nº 36.672/2014	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Resolução Normativa nº 003/2016	Tribunal de Contas do Estado
<b>Bahia (BA)</b>		
<b>2006</b>	Decreto nº 10.158/2006	Executivo Estadual
<b>2012</b>	Resolução Normativa nº 1.311/2012	Tribunal de Contas do Estado
	Cartilha de Orientações aos Prefeitos	União dos Municípios da Bahia (UPB)
<b>2014</b>	Decreto nº 15_622/2014	Executivo Estadual
	Decreto nº 15_624/2014	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Guia de Orientações aos Prefeitos: encerramento de mandato	Tribunal de Contas do Estado
<b>Ceará (CE)</b>		
<b>2015</b>	Manual de Orientações (TG)	Tribunal de Contas dos Municípios
<b>2016</b>	Manual de Orientações (TG)	Tribunal de Contas dos Municípios
	Instrução Normativa nº 01/2016 <sup>38</sup>	Tribunal de Contas dos Municípios
<b>Maranhão (MA)</b>		
<b>2014</b>	Lei nº 10.186/2014	Executivo Estadual
<b>2015</b>	Lei nº 10.219/2015	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Instrução Normativa nº 45/2016	Tribunal de Contas do Estado
<b>Continuação</b>		

<sup>38</sup> O Tribunal de Contas dos Municípios foi extinto, em agosto de 2017, porém as orientações contidas nos manuais foram incorporadas à IN nº 01/2016.

<b>Ano</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Entidade/Órgão</b>
	<b>Paraíba (PB)</b>	
<b>1989</b>	Constituição Estadual	Assembleia Legislativa
<b>2009</b>	Cartilha de Orientações	Tribunal de Contas do Estado
<b>2016</b>	Resolução Normativa nº 03/2016 <sup>39</sup>	Tribunal de Contas do Estado
	<b>Pernambuco (PE)</b>	
<b>2014</b>	Lei Complementar nº 260/2014	Executivo Estadual
	Decreto nº 41.273/2014	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Resolução Normativa nº 27/2016	Tribunal de Contas do Estado
	Manual de Orientações	Tribunal de Contas do Estado
	<b>Piauí (PI)</b>	
<b>2012</b>	Lei nº 6.253/2012	Executivo Estadual
	Instrução Normativa nº 01/2012	Tribunal de Contas do Estado
	<b>Rio Grande do Norte (RN)</b>	
<b>2010</b>	Decreto nº 21.955/2010	Executivo Estadual
<b>2012</b>	Resolução Normativa nº 027/2012	Tribunal de Contas do Estado
<b>2014</b>	Decreto nº 24.778/2014	Executivo Estadual
<b>2016</b>	Resolução Normativa nº 034/2016 <sup>40</sup>	Tribunal de Contas do Estado
	Manual de Orientações	Tribunal de Contas do Estado
	<b>Sergipe (SE)</b>	
<b>2016</b>	Resolução Normativa nº 301/2016	Tribunal de Contas do Estado

Fonte: Autoria própria (2017).

---

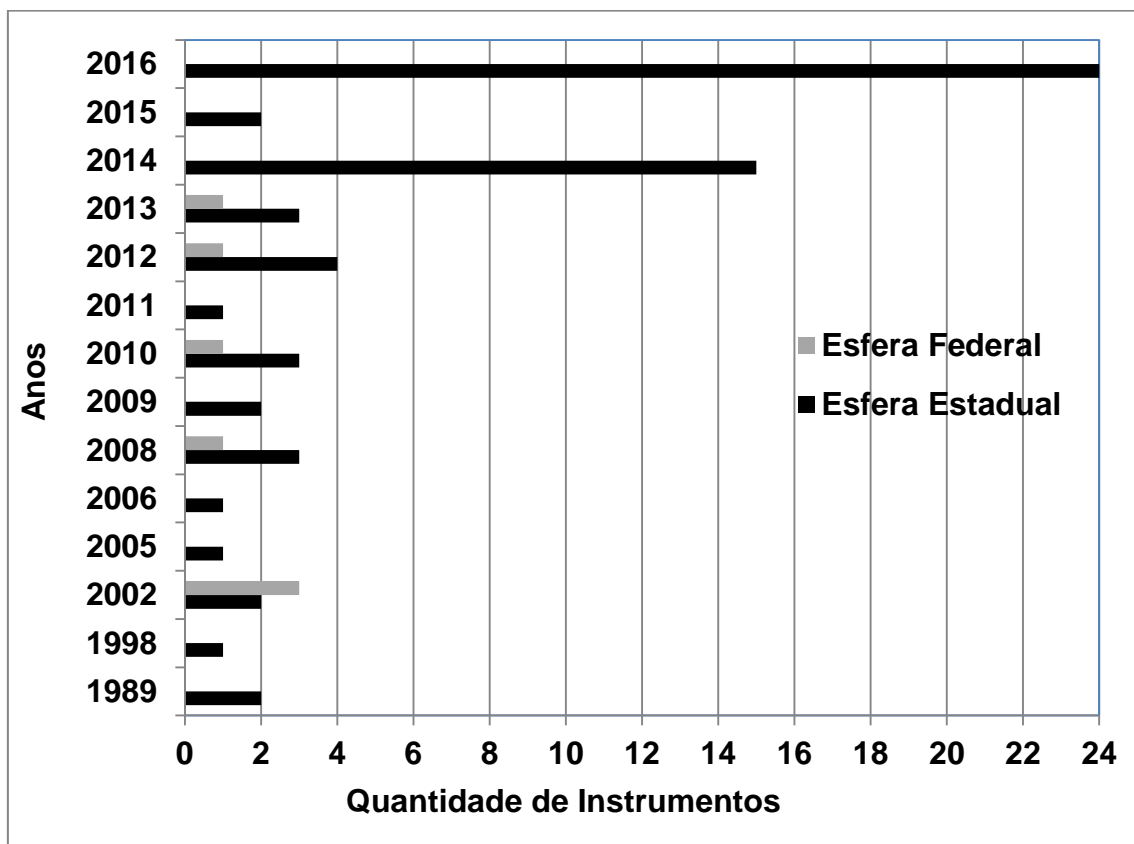
39 As Resoluções Normativas RN-TC nº 06/2004, nº 06/2008 e nº 09/2012 perderam a eficácia.

40 Revogou a Resolução nº 027/2012.

**APÊNDICE D – COMPARATIVO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NAS  
ESFERAS ESTADUAL E FEDERAL**



Comparativo entre as esferas estadual e federal quanto aos instrumentos normativos ou orientadores utilizados para realizar e/ou instituir os processos de transição governamental.



Fonte: Autoria própria (2017).

**APÊNDICE E – COMISSÃO DE TRANSIÇÃO (GESTÃO 2013-2016)**

## Integrantes da Equipe de Transição do Governo Municipal (gestão 2013-2016)

<b>Unidade Administrativa</b>	<b>Componente</b>
Secretaria de Governo	Rui Severino de Lira
Controladoria Municipal	Inacia Magali de Souza
Procuradoria Municipal	João Alfredo Beltrão Vieira de Melo Filho
Secretaria de Administração e Fazenda	Antonio Ademildo da Silva Tabosa
Secretaria de Educação	Maria das Graças de Albuquerque Rosal Gonçalves
Secretaria de Políticas Sociais	Martha de Vasconcelos Melo Siqueira
Secretaria de Saúde	Maria Aparecida de Souza
Secretaria de Planejamento e Gestão	Mayara Soares de Oliveira
Secretaria de Infraestrutura	Bruno Henrique de Oliveira Lagos
Secretaria de Serviços Públicos	Paulo Amaro Maia Cassundé Junior
Caruaruprev	Osório Chalegre de Oliveira
Empresa de Urbanismo de Planejamento de Caruaru (URB)	Aldo Arruda
Autarquia de Trânsito e Transporte de Caruaru (Destra)	Alex Monteiro de Lima
Fundação de Cultura	Lúcia Lima
Central de Abastecimento de Caruaru (Ceaca)	Marco Aurélio Casé

**Fonte:** Adaptado do Diário Oficial do Município de Caruaru (2018).

**APÊNDICE F – COMISSÃO DE TRANSIÇÃO (GESTÃO 2017-2020)**

## Integrantes da Equipe de Transição do Governo Municipal (gestão 2017-2020)

<b>Integrantes</b>
Bruno Monteiro Costa
Chusselly Souza de Lima
Daniel de Freitas Barbosa
Diogo de Carvalho Bezerra
José Pereira
Julianne Freire de Souza Pepeu
Margarida Ferreira Lima
Ruben Oscar Pecchio Vergara
Rubens Júnior
Johana do Carmo Moco

**Fonte:** Autoria própria (2018).

**APÊNDICE G – PARTICIPANTES COM ATUAÇÃO EM TGs NO ESTADO DE  
PERNAMBUCO / CARUARU**

## Atores sociais e atuações em TG em PE / Caruaru

Ator	Órgão/Cargo	Participação
Valdecir Fernandes Pascoal Nascimento	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE) / Conselheiro e ex-presidente do Tribunal.	Idealização e discussões do Projeto de Lei Complementar nº 1.609/2013 que deu origem à Lei Complementar nº 260/2014. Participante da pesquisa.
Paulo Roberto Fernandes Pinto Júnior	Assembleia Legislativa de PE (Alepe) / Procurador e Assessor da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça (CCLJ)	Discussões e elaboração do Projeto de Lei Complementar nº 1.609/2013 que deu origem à Lei Complementar nº 260/2014.
Mavial de Souza Silva	Ministério Público do Estado de PE (MPPE) e Focco / Promotor de Justiça e Coordenador do Caop Patrimônio Público e Entidades do Terceiro Setor / MPPE.	Discussões do Projeto de Lei Complementar nº 1.609/2013 que deu origem à Lei Complementar nº 260/2014.
José Coimbra Patriota Filho	Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe) / Presidente.	Discussões do Projeto de Lei Complementar nº 1.609/2013 que deu origem à Lei Complementar nº 260/2014.
Edjane Monteiro	OAB-PE – Subseção Caruaru	Integrante da Comissão Especial de Acompanhamento da Transição (Ceat)
Diego Ventura	OAB-PE – Subseção Caruaru	Integrante da Comissão Especial de Acompanhamento da Transição (Ceat)
Bernardo Barbosa	Cesпам <sup>41</sup>	Diretor do Cesпам e conhecedor do tema TG

**Fonte:** Autoria própria (2018).

---

<sup>41</sup> O Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal (Cesпам) é uma organização privada, com sede em Caruaru, que atua há mais de 30 anos prestando serviços técnicos especializados a prefeituras, especialmente, no estado de Pernambuco, nas atividades que envolvem gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa dessas entidades públicas.

**APÊNDICE H – PROCESSUALIDADE DA TG**



## Processualidade da TG: Macroatividades

Origem	Data	Atividade
Ex-prefeito (José Queiroz)	04/11/2016	Designação da Comissão de Transição da gestão em exercício (2013-2016)
Ex-prefeito, prefeita eleita (Raquel Lyra) e assessores de ambas as gestões.	07/11/2016	Reunião para estabelecer as tratativas da TG e apresentação do Coordenador da Comissão de Transição – da gestão em exercício – Rui Lira. Definição das dependências da Superintendência da Caixa Econômica Federal, em Caruaru, como local para execução dos trabalhos.
Prefeita eleita	09/11/2016	Indicação da Comissão de Transição da nova gestão (2017-2020), sob a Coordenação de Bruno Costa.
Coordenador da Comissão de TG da nova gestão (Bruno Costa)	14/11/2016	Envio do Documento Transição nº 01/2016, à Comissão de Transição da gestão em exercício, requisitando as informações, solicitando a elaboração de um cronograma para as apresentações dos setores, bem como uma reunião conjunta da equipes.
Comissões de Transição (de ambas as gestões) e prefeita eleita.	18/11/2016	Reunião conjunta e definição do modo de repasse de informações e do cronograma das informações.
Coordenação de Transição da nova gestão	23/01/2017	Apresentação do Relatório da Transição Gestão 2012–2016 à imprensa local.

Fonte: Autoria própria (2018).

### Método da Comissão de Transição da gestão 2013-2016

A equipe foi composta por 14 (quatorze) secretário(a)s que compunham a gestão administrativa e atuou, como regra, de modo mais reativo, atendendo ao que lhe era requerido/solicitado. As informações eram encaminhadas, pelo(a)s integrantes, ao Coordenador que as repassava à Coordenação da Comissão entrante.

#### 1. Essas informações eram repassadas:

- a. por meio de arquivos digitais (em CDs e *pendrives*)
- b. por documentos físicos:
  - i. repassou-se os documentos requeridos e, em algumas situações, além deles, as informações que, mesmo não sendo requeridas, mas classificadas como relevantes, pelo(a) ocupante da pasta, foram entregues.

- c. por reuniões para apresentações dos órgãos (Secretarias, Empresas, Autarquias).
  - i. as apresentações eram realizadas - sobretudo, pelo(a) ocupante da pasta, às vezes, acompanhado(a) da equipe de trabalho – aos núcleos da Comissão de Transição da nova gestão.
    - 1. Em algumas reuniões, o(a) gestor(a) teve o suporte da sua equipe técnica, além de promover a participação desta; em outras, apenas houve a presença de técnico(a)s, mas sem espaço para fala; noutras, não houve a participação da equipe técnica.
  - ii. o tempo destinado dependeu da estrutura de cada setor: algumas aconteceram em uma parte do dia; outras, o dia todo. Essas reuniões ocorreram, inclusive, em final de semana.
  - iii. o coordenador esteve presente em todas as apresentações.
  - iv. o ex-prefeito não esteve presente nas apresentações.
- d. em casos específicos, houve visita de integrantes da nova gestão a setores durante a transição.
- e. em dois casos, um por provocação e outro voluntariamente, ex-ocupantes estiveram ou permaneceram, nos antigos setores, para favorecer a compreensão das informações repassadas e para apontar especificidades do cotidiano não contempladas nos instrumentos normativos.
- f. o(a)s integrantes realizavam reuniões de acompanhamento e discussões das atividades.
- g. Não houve um relatório de encerramento da Comissão de Transição da gestão 2013-2016.

## **Método da Comissão de Transição da gestão 2017-2020**

A equipe, composta por dez (10) integrantes, foi dividida em núcleos temáticos, levando-se em conta a afinidade com a área e/ou o conhecimento explorado na elaboração do Plano de Governo da candidata à prefeitura. Em função da estrutura da prefeitura e da quantidade de participantes, cada componente acompanhou mais de uma pasta.

De modo geral, os instrumentos balizadores dos trabalhos foram a já referenciada Lei de Responsabilidade de Transição, a Constituição do Estado de Pernambuco, a Constituição Federal brasileira de 1988 e, subsidiariamente, a LRF e a Lei das Eleições.

### **Obtenção das informações:**

1. prioritariamente, tendo como origem a Coordenação da Comissão de Transição, da gestão em exercício, de acordo com as requisições constantes no Documento de Transição nº 01/2016. Essas informações eram obtidas seja por suporte físico (papeis, pastas, reuniões-apresentação) e/ou virtual.
2. pelo acompanhamento das apresentações dos setores da prefeitura (Secretarias, Empresas, Autarquias) realizadas pelo(a)s ocupantes das pastas.
  - i. Nessas reuniões de apresentação, o tempo destinado dependeu da estrutura de cada setor: algumas aconteceram em uma parte do dia; outras, o dia todo. Ocorreram, inclusive, em final de semana.
  - ii. as apresentações eram acompanhadas pelo(a) integrante do núcleo temático correspondente à pasta em foco.
    1. Em casos específicos, houve visita de integrantes da nova gestão a setores da prefeitura.
  - iii. o coordenador esteve presente em algumas apresentações.
  - iv. a prefeita eleita esteve presente em algumas apresentações.
3. nos sites e sistemas dos órgãos do governo estadual e federal, como forma de antecipar dados e prever necessidade de atuação emergencial.

**Tratamento / destino das informações:**

1. As informações coletadas eram tratadas e compiladas pelo núcleo específico para repasse à nova gestão:
  - a. o(a)s integrantes realizavam reuniões de acompanhamento e discussões das atividades.
  - b. a comissão de transição realizou reuniões internas – com a nova gestão - para apresentação dos resultados da TG.
  - c. foram elaborados e repassados relatórios setoriais à prefeita eleita.
2. A Comissão elaborou o Relatório da Transição Gestão 2012–2016, que foi apresentado à imprensa local como marco de finalização dos trabalhos.

**APÊNDICE I – INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS NA TG**

A **Lei nº 9.504/1997** (Lei das Eleições) estabelece algumas ações proibitivas ao gestor que está encerrando o seu mandato. Especificamente, sob o prisma dessa Lei, nas informações repassadas à Comissão de Transição, da prefeita eleita, informou-se a inoportunidade destas ações proibitivas?

Descrição	Sim	Não
Preservadas as exceções, aumento com gasto de pessoal nos 03 (três) meses anteriores à eleição e até a posse da prefeita.	X	
Demissão, sem justa causa, de servidor público.	X	
Supressão, dificuldade ou impedimento do exercício funcional.	X	
Remoção, transferência ou exoneração de servidor público.	X	
Preservada as exceções, promoção da revisão geral da remuneração, dos servidores, nos 180 (cento e oitenta dias) anteriores à eleição até a posse da prefeita.	X	
Preservada as exceções, distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios públicos durante o ano de 2016.	X	
Preservada as exceções, transferência voluntária de recursos para a qual não houve obrigatoriedade constitucional ou legal.	X	

A **Lei Complementar nº 260/2014-PE** é o marco legal que passou a regulamentar os processos de transição governamental no estado de Pernambuco a partir de 2014. De acordo com o que estabelece essa Lei, durante o processo de transição governamental de Caruaru:

A Comissão de Transição, da prefeita eleita, teve pleno acesso a estas informações relativas ao **Planejamento e ao Orçamento**?

Descrição	Sim	Não	Não sei
Plano Plurianual ( <b>PPA</b> ) elaborado pela gestão anterior?	X		
Lei de Diretrizes Orçamentárias ( <b>LDO</b> ) para o exercício seguinte, contendo:	X		
Anexo de Metas Fiscais	X		
Anexo de Riscos Fiscais	X		
Lei de Orçamento Anual ( <b>LOA</b> ) para o exercício seguinte	X		
Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (cópias) referentes ao exercício que está terminando, contendo:			
Anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária ( <b>RREO</b> ) - do 5º bimestre			X
Anexos do Relatório de Gestão Fiscal - ( <b>RGF</b> - do 2º quadrimestre/1º semestre).			X
Cópia das Audiências Públicas realizadas		X	
Demonstrativos contábeis (anexos da lei 4.320/1964) e balancete contábil, do exercício findo.		X	
Relações discriminativas das receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias, elaboradas mês a mês acompanhadas de toda documentação comprobatória.	X		

A Comissão de Transição, da prefeita eleita, teve pleno acesso a estas informações relativas às **Dívidas públicas**?

Descrição	Sim	Não	Não sei
Demonstrativo dos restos a pagar, informando os empenhos – com as respectivas cópias - referentes aos anos anteriores do exercício que estava terminando:	X		
Empenhos liquidados	X		
Empenhos processados	X		
Empenhos não processados	X		
Relação de documentos financeiros, referentes a contratos de execução de obras, consórcios, convênios, parcelamentos e outros não concluídos até o final do exercício que estava findando, contendo:			
Identificação das partes	X		
Data de início e término do ato	X		
Valor pago e saldo a pagar	X		
Posição da meta alcançada	X		
Posição quanto à prestação de contas junto aos órgãos fiscalizadores	X		
Termos de Ajuste de Conduta e de gestão firmados pela gestão que estava terminando		X	
Relação de precatórios	X		

Ainda em observância à Lei 260/2014, a Comissão de Transição, da prefeita eleita, teve pleno acesso a estas informações relativas ao **Inventário de bens**?

Descrição	Sim	Não	Não sei
Relação atualizada dos bens móveis e imóveis que compõem o patrimônio			
Relação dos bens de consumo existentes em almoxarifado			

Observação: as informações apresentadas sobre esse item foram contraditórias.

E sobre a **Estrutura e funcionamento**, conforme estabelece a Lei, a Comissão de Transição, da prefeita eleita, teve pleno acesso a estas informações?

Descrição	Sim	Não	Não sei
Relação dos programas (softwares) utilizados pela administração pública.	X		
<b>Pessoas</b> (cargos, empregos, funções públicas):	X		
Relação e situação dos <b>servidores estáveis</b> :			
Por <b>concurso público</b> :	X		
Vencimentos	X		
Data de admissão	X		

Protocolo de remessa ao TCE	X		
Por <b>força de ADCT</b>	X		
Não contemplados no <b>ADCT</b> (quadro suplementar)	X		
Relação e situação dos <b>servidores não estáveis</b> :	X		
Contratos temporários (prazo determinado)	X		
Cargos em comissão	X		
Relatório circunstanciado da situação atuarial e patrimonial do(s) órgão(s) previdenciários	X		
<b>Obras em andamento (demonstrativos, contendo):</b>			
Resumos dos saldos a pagar			X
Percentual que indique o seu estágio de execução	X		

Por fim, o Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), como outros Tribunais de Contas brasileiros, vem exercendo forte atuação para sistematizar os processos de transição governamental. Em 2016, esse órgão instituiu a **Resolução TC nº 27/2016**. De acordo com esse instrumento normativo, durante a realização do processo de transição, de Caruru, a Comissão de Transição, da gestão do prefeito em exercício, constatou/assegurou o cumprimento destas normas?

Descrição	Sim	Não	Não sei
A prefeita eleita enviou os nomes para composição da equipe de transição, ao prefeito que estava em exercício, no prazo de 10 (dez) dias, após a proclamação do resultado oficial das eleições?	X		
A indicação dos componentes obedeceu às orientações dessa Resolução quanto à formação em áreas-chave?	X		
O prefeito, que estava em exercício, enviou, ao TCE-PE, a relação contendo os nomes dos servidores por ele designados e dos membros da Comissão de Transição indicados pela prefeita eleita, no prazo de 10 (dez) dias, após a proclamação do resultado oficial das eleições?	X		
Foi repassada a relação dos programas (softwares) utilizados no âmbito da prefeitura, bem como suas respectivas senhas de acesso?			X



**ANEXOS**

**ANEXO 01 - DOCUMENTO DE TRANSIÇÃO Nº 01/2016**

---

**REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS E SOLICITAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE CRONOGRAMA DE TRANSIÇÃO**

**Referência: Documento de transição nº 01/2016.**

Documento encaminhado pela Equipe de Transição instituída pela Exma. Prefeita eleita do Município de Caruaru Raquel Lyra à equipe de transição nomeada pelo Exmo. Prefeito do Município de Caruaru, José Queiroz.

A Comissão de Transição instituída pela Exma. candidata eleita Prefeita do Município de Caruaru - PE, Raquel Lyra, por meio de seu Coordenador, Bruno Monteiro Costa, que assina abaixo, com fundamento na Lei Complementar à Constituição do Estado de Pernambuco nº 260/2014, respeitosamente, solicita à equipe de transição nomeada pelo Exmo. Prefeito José Queiroz que sejam apresentados os documentos descritos no Item 1 deste requerimento e que sejam encampadas as medidas necessárias à transição descritas no Item 2 deste mesmo documento.

Com efeito, o objetivo desta Comissão de Transição, e especificamente desta requisição de documentos, é o de possibilitar que a Prefeita eleita tenha plenas condições de, ainda antes da posse, conhecer os dados e informações referentes ao Município de Caruaru e, por conseguinte, possa adotar as medidas necessárias a garantir a continuidade administrativa e a supremacia do interesse público primário.

Esta requisição se fundamenta nas regras consubstanciadas na Lei Complementar nº. 260/2014 e ainda na Constituição do Estado de Pernambuco e nos princípios constitucionais constantes do Artigo 37, da Carta Política de 1988, especificamente os da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, os quais perfazem o regime jurídico público.

***1. DISCRIMINAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO SOLICITADA***

Feitas as considerações iniciais, passa a Comissão a descrever de forma analítica os documentos necessários e indispensáveis ao cumprimento dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico em relação à transição. Com objetivo de tornar mais didático o requerimento, a Comissão apresentará os pedidos por áreas específicas da Administração Municipal.



COMISSÃO DE TRANSIÇÃO  
DO CANDIDATO ELEITO PREFEITO 2017/2020  
DO MUNICÍPIO DE CARUARU

---

**1.1) Estrutura Administrativa.**

- a) Cópia da Lei que definiu a Estrutura Administrativa do Município e suas atualizações, junto com a Relação dos Órgãos, Unidades, Fundos, Empresas Municipais e demais entidades da administração direta e indireta existentes no Município de Caruaru, com respectivos endereços e regulamentos que discriminam as competências respectivas, assim como os cargos de provimento comissionado das funções de direção, chefia e assessoramento existentes, com respectivas atribuições.
- b) Se houver qualquer projeto de reforma administrativa ainda em curso, Cópia integral do referido projeto.

**1.2) Pessoal**

**1.2.1) Folha de Pagamento de Pessoal**

- a) Cópia da Folha de Pagamento de Pessoal, analítica e gerencial, completa, com os servidores de todos os vínculos a órgãos e ou unidades, incluindo os admitidos por contratos temporários para atender necessidade de excepcional interesse público, estáveis nos termos do art. 19 do ADCT da Constituição Federal, concursados e ocupantes de cargos de provimento comissionado;
- b) Cópia da Folha de Pagamento de Pessoal, analítica, de todos os empregados que eventualmente mantenha vínculo empregatício com empresas municipais que integrem a administração indireta.

**1.2.2) Quadro de Pessoal**

- a) Quadro de pessoal aprovado por lei, contendo os cargos de confiança, de provimento efetivo, em extinção e/ou quadro suplementar, em decorrência do art. 19 do ADCT da Constituição Federal, discriminando;
- b) Servidores admitidos através de concurso público, indicando cargo, vencimento e lotação, assim como comprovação do registro no TCE-PE e/ou protocolo de entrega da documentação para registro;
- c) Servidores estáveis e de quadro em extinção, nos termos do ADCT da Constituição Federal, caso exista, ou declaração negativa na hipótese de inexistir;
- d) Relação dos cargos de provimento comissionado existentes;
- e) Relação do pessoal admitido através de contrato temporário por prazo determinado.





**1.2.3) Servidores Cedidos**

- a) Relação dos servidores cedidos a outros órgãos (sendo o termo utilizados em seu sentido amplo), indicando se o custo é com ou sem ônus para o Município.

**1.2.4) Situação do Município em Relação à GFIP**

- a) Cópia das Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, no período de janeiro a dezembro de 2016, com os esclarecimentos, caso haja divergência entre os valores declarados à Receita Federal do Brasil por meio das GFIP e as contribuições previdenciárias destacadas nas folhas de pagamento de pessoal da administração direta e indireta.

**1.3) normas orçamentárias**

**1.3.1 Plano Plurianual PPA 2014/2017**

- a) Cópia do Plano Plurianual 2014/2017, completo, e da revisão para o exercício de 2017.

**1.3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO 2017**

- a) Cópia da LDO/2017, completa, com os Anexos de Metas Fiscais, Riscos e de Prioridades.

**1.3.3. Lei Orçamentária Anual LOA/2017**

- a) Cópia da LOA/2017, com todos os anexos.

**1.3.4) Proposta da LOA/2017 e Projeto de Revisão do PPA para 2017**

- a) Cópia da proposta orçamentária para 2017, apresentada à Câmara de Vereadores, assim como o projeto de lei de revisão do PPA para 2017, enviado ao Poder Legislativo.

**1.4. Situação do Município perante o RGPS**

- a) Fornecer informações detalhadas sobre a situação do Município perante o Regime Geral de Previdência Social (RGPS):

COMISSÃO DE TRANSIÇÃO  
DO CANDIDATO ELEITO PREFEITO 2017/2020  
DO MUNICÍPIO DE CARUARU

---

- b) Montante da dívida relativa às contribuições previdenciárias perante o INSS e à Receita Federal do Brasil;
- c) Parcelamentos e/ou confissões de dívidas existentes, com o valor global, saldo devedor e valor das parcelas mensais, inclusive débitos automáticos na conta do FPM, de janeiro a dezembro de 2016;
- d) Valores das contribuições: devidas, contabilizadas e recolhidas;
- e) Tabelas anexos III-A, III-B, III-C da Resolução T.C. nº 25 de 25 de novembro de 2015, consolidado do Município, preenchidas com os valores de janeiro a dezembro/2016;
- f) Tabelas anexos XIII-A, XIII-B da Resolução T.C nº 26, de 25 de novembro de 2015, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, discriminados separadamente por órgãos (Prefeitura, fundos e entidades), de janeiro a dezembro de 2016.

**1.5.) Situação do Município junto ao RPPS**

- a) Informações sobre a situação do Município perante o Regime Próprio de Previdência Social, incluindo valores das contribuições mês a mês de janeiro a dezembro de 2016;
- b) Montante da dívida do Poder Executivo, parcelamentos existentes, destacando os valores global, pago e a pagar;
- c) Valor das contribuições devidas, contabilizadas, recolhidas e a recolher, detalhadas nos formulários criados pelo Tribunal de Contas, Anexos II-A, II-B, II-C e II-E da Resolução T. C. nº 25, de 25/11/2015, do TCE-PE, relativos aos valores consolidados do Município, de janeiro a dezembro/2016;
- d) Valor das contribuições devidas, contabilizadas, recolhidas e a recolher, por órgãos, entidades e fundos, detalhadas nos formulários Anexos XI-A, XI-B, XI-C e XI-D da Resolução T.C nº 26, de 25 de novembro de 2015, do TCE-PE, discriminados separadamente com os valores da Prefeitura, dos Fundos e das entidades da administração direta e indireta, de janeiro a dezembro/2016;
- e) Cópia da legislação instituidora do RPPS e atualizações;
- f) Cópia dos instrumentos de parcelamento e confissão de dívida existentes;
- g) Cópia do relatório de 2016, elaborado por atuário, com análise e a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS.

**1.6) Obras e Serviços em Execução, com Recursos de Convênios**

- a) Relação dos convênios e contratos de repasse, relativos a obras e serviços, que a execução deva continuar em 2017, assim como as informações e cópias dos documentos relacionados a seguir:
  - 1) indicação das partes;
  - 2) data de início e término;



COMISSÃO DE TRANSIÇÃO  
DO CANDIDATO ELEITO PREFEITO 2017/2020  
DO MUNICÍPIO DE CARUARU

---

- 3) valor total, liberações, valor pago e saldo a pagar a partir de 2017;
- 4) meta física prevista, executada e a executar;
- 5) esclarecimentos adicionais sobre aditivos e modificações.
- b) Cópia da prestação de contas parcial entregue ao órgão repassador, com todos os documentos fiscais e financeiros, licitatórios, contratos e quaisquer outros exigidos, para comprovação e quitação definitiva;
- c) Memorial descritivo das obras e serviços em andamento, com resumo da execução física e financeira, saldos a pagar e percentual que indique seu estágio de execução.

**1.7) Prestações de contas de convênios pendentes de aprovação**

- a) Fornecer relação dos convênios e/ou contratos de repasse com obras e serviços concluídos, com prestação de contas ainda não aprovadas, acompanhada de:
- b) Cópia da prestação de contas apresentada, juntamente com o comprovante de entrega ao órgão repassador dos recursos;
- c) Indicação do responsável pela execução da obra ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse, para prestar os esclarecimentos que porventura o órgão repassador dos recursos venha a solicitar.

**1.8) Contratos administrativos cuja vigência ultrapasse o exercício de 2016**

- a) Fornecer relação dos contratos administrativos cuja vigência adentre pelo exercício de 2017, especificamente aqueles enquadrados no Inciso II, do Artigo 57, da Lei 8.666/93;
- b) Cópia dos contratos de locação subscritos pelo Município ou por seus órgãos e entidades, no quais a vigência ultrapasse o exercício de 2016.

**1.9) Precatórios Judiciais**

- a) Relação dos precatórios judiciais existentes, conferidos com a relação dos Tribunais de Justiça.

**1.10) Dívida Fundada do Município**

- a) Relação da Dívida Fundada do Município, contendo o detalhamento dos parcelamentos feitos perante a CELPE, COMPESA, FGTS (Caixa Econômica Federal), PASEP e INSS (Receita Federal do Brasil) e quaisquer outros, bem como a evidenciação das parcelas a vencer que deverão ser pagas a partir de janeiro de 2017, acompanhada dos instrumentos de confissão e parcelamento respectivos.

**1.11) Atendimento de Recomendações do Tribunal de Contas**

- a) Relação das recomendações feitas pelo TCE-PE em acórdãos emitidos nos processos de prestações de contas, indicando o que foi cumprindo e o que está pendente.
- b) Relação de processos de Tomadas de Contas Especiais ou de Auditorias Especiais existentes (ou finalizadas no ano de 2016) no âmbito do Tribunal de Contas em que o Município de Caruaru figure como parte ou como interessado.

**1.12) Termos de Ajustamento de Conduta e de Gestão**

- a) Cópia dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados com o Ministério Público, bem como os Termos de Ajustamento de Gestão, celebrados com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, existentes, indicando o que foi cumprido e o que falta cumprir.

**1.13) Restos a pagar**

- a) Montante inscrito em Restos a Pagar de todos os exercícios (2016 e anteriores), juntamente com a relação dos empenhos processados e não processados, acompanhada das Notas de Empenho respectivas, incluindo documentos de licitação, contratos, notas fiscais, boletins de medição e/ou atestados de recebimento de materiais, bens e serviços que instruíram à liquidação da despesa processada e não paga até 31/12/2016.

**1.14) Relação dos Bens Móveis e Imóveis**

- a) Inventário atualizado dos bens móveis e imóveis que compõem o Patrimônio do Município, no último dia do exercício de 2016, com denominação, local onde se encontra e responsável pela guarda.

**1.15) Bens de Consumo Existentes no Almoxarifado**

- a) Relação dos bens de consumo existentes nos almoxarifados e farmácias do Município, no último dia do exercício de 2016.

**1.16) Programas de Informática (softwares)**

- a) Relação dos programas de informática (softwares) utilizados pelos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo.





COMISSÃO DE TRANSIÇÃO  
DO CANDIDATO ELEITO PREFEITO 2017/2020  
DO MUNICÍPIO DE CARUARU

---

- b) Cópia dos contratos eventualmente firmados com empresas especializadas na área de informática, especialmente aqueles eventualmente enquadrados na previsão contida no Inciso II, do Artigo 57, da Lei 8.666/93.

**1.17) Demonstrativos dos Saldos Disponíveis**

- a) Fornecer demonstrativos dos saldos disponíveis, transferidos do exercício de 2016 para 2017, com as contas devidamente conciliadas, da seguinte forma:
- b) Termo de Conferência de Saldos de Caixa, no qual constará o valor em moeda corrente encontrado nos cofres municipais na data da prestação das informações à Comissão de Transição, e, ainda, os cheques em poder da Tesouraria;
- c) Termo de Conferência de Saldos em Bancos, no qual constará o valor de todas as contas mantidas pelo Poder Executivo nas instituições financeiras, acompanhado de extratos que indiquem expressamente o valor existente na data da prestação das informações à Comissão de Transição;
- d) Termos de Conciliações de Saldos Bancários, para cada conta, contendo número do cheque, banco e valor, bem como os valores constantes na contabilidade para cada conta respectiva;
- e) Relação dos valores pertencentes a terceiros e regularmente confiados à guarda da Tesouraria, caso exista;
- Registra-se, por oportuno, que as informações constante dos subitens alocados no item 1.17 deverão ser prestadas, individualmente, pela Prefeitura, Fundos, entidades da administração direta e indireta, inclusive o RPPS.

**1.18) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)**

- a) Cópia dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) do 1º ao 5º bimestre/2016, exigidos pelo § 3º do art. 165 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Complementar nº 101/2000 e detalhados no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), incluídos os Anexos 8 e 12.

**1.19) Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)**

- a) Cópia dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 1º e 2º quadrimestres de 2016, bem como atas das audiências públicas de demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais.



**1.20) Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde**

- a) Situação do Município perante o Sistema de Informações sobre Orçamento Público de Saúde - SIOPS, do Ministério da Saúde.

**1.21) Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação**

- a) Situação do Município perante o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação – SIOPE, estabelecido pelo MEC/FNDE/INEP.

**1.22) Declaração de Débitos e Créditos Federais**

- a) Informar a situação do Município junto à Receita Federal do Brasil, com relação à Declaração de Débitos e Créditos Federais - DCTF, mês a mês de janeiro a dezembro de 2016.

**1.23) Dívida Ativa Tributária**

- a) Informar o montante da Dívida Ativa Tributária, discriminada por exercício, incluindo os valores inscritos, baixados e saldos existentes no encerramento de 2016.

**1.24) Legislação Tributária Municipal**

- a) Fornecer cópia atualizada do Código Tributário do Município e do Decreto que o regulamentou, inclusive tabelas com alíquotas dos impostos, taxas e contribuições, valores dos preços públicos, bem como informações sobre o funcionamento do setor tributário do Município, software empregado, contrato de assessoria tributária e estrutura de cobrança administrativa e judicial.

**1.25) Processos Judiciais e administrativos**

- a) Fornecer relação atualizada dos processos judiciais e administrativos patrocinados pelo Município, assim como aqueles em que o Município figure como parte ou como terceiro interessado.  
b) Fornecer, se existir, cópia dos contratos eventualmente firmados com Escritórios Especializados ou Juristas porventura contratados para auxiliar na defesa (judicial ou administrativa) dos interesses do Município e de seus Órgãos ou Entidades da administração indireta.



COMISSÃO DE TRANSIÇÃO  
DO CANDIDATO ELEITO PREFEITO 2017/2020  
DO MUNICÍPIO DE CARUARU

**1.26) Plano Diretor**

- a) Cópia do Plano Diretor do Município de Caruaru e das ações em andamento para sua implementação/execução.
- b) Se houver qualquer projeto ou discussão em relação ao Plano Diretor, cópia do referido documento.

**2. *DEMAIS REQUERIMENTOS.***

Ainda com o objetivo de atingir plena e efetivamente os objetivos finalísticos perseguidos por esta Comissão, solicitamos que a Equipe nomeada pelo Exmo. Prefeito José Queiroz apresente cronograma das apresentações setoriais que se mostrem necessárias à transição, as quais devem ser agendadas em respeito ao prazo fixado na Lei Complementar n°. 260/2014.

Ademais, sugerimos que seja realizada a primeira reunião conjunta entre as respectivas equipes de transição nomeadas pelo Exmo. Prefeito José Queiroz e pela Exma. Prefeita eleita Raquel Lyra no próximo dia 18.11.2016 (sexta-feira), às 09.00 (nove) horas, no Escritório da Caixa Econômica Federal em Caruaru.

**3. *CONSIDERAÇÕES FINAIS.***

Ante todo o exposto, requer a Comissão de Transição instituída pela Exma. Prefeita eleita, Raquel Lyra: a) sejam encaminhados, no prazo fixado pela Lei Complementar 260/2014 os documentos analiticamente descritos neste documento; b) seja encaminhado cronograma das apresentações setoriais necessárias à transição, sendo que as apresentações deverão ocorrer dentro do prazo legal fixado para realização da transição; c) seja realizada reunião conjunta com a presença das respectivas equipes nomeadas pelo Exmo. Prefeito José Queiroz e pela Exma. Prefeita eleita Raquel Lyra no próximo dia 18.11.2016 (sexta-feira), às 09.00 (nove) horas, no Escritório da Caixa Econômica Federal em Caruaru.

Por fim, renovando as mais elevadas considerações por toda a equipe de transição nomeada pelo Exmo. Prefeito José Queiroz, permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se mostrem necessários e subscrevemo-nos.

Caruaru, 14 de novembro de 2016.

  
**BRUNO MONTEIRO COSTA**  
Coordenador da Comissão de Transição