



Transição de Governo Municipal: Um estudo de caso de Araraquara-SP

Autoria

Guilherme José Rodrigues Rezende - gui.jrrezende@gmail.com

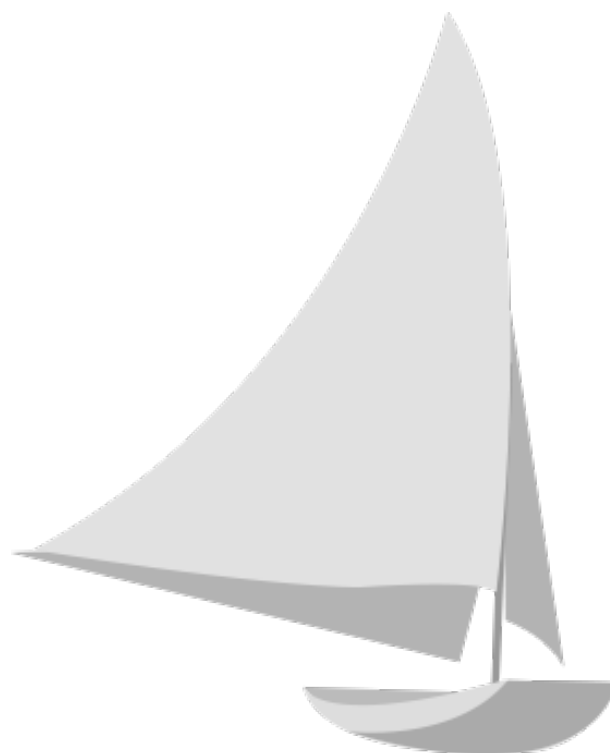
Mestr e Dout em Admin Pública e Governo/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

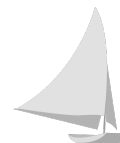
marco antonio carvalho teixeira - marco.teixeira@fgv.br

Mestr e Dout em Admin Pública e Governo / EAESP / FGV

Resumo

No contexto da redemocratização o Brasil ingressou em um novo período de mudanças institucionais, sociais e econômicas. Cenário do surgimento da transição de governo no país, entendida como a passagem ordenada do poder. Temática ainda pouco investigada, sobretudo no nível local (CRUZ et al, 2017). Esse artigo buscou descrever e analisar o processo de transição de Araraquara ocorrido em 2016. Para tanto, realizou-se um estudo qualitativo, de característica descritiva e exploratória, utilizando-se da técnica de estudo de caso como técnica global (STAKE, 1998). A coleta de dados primários se deu pela condução de oito entrevistas semiestruturadas, os dados secundários foram obtidos de fontes oficiais. Sobre esses documentos foi realizada análise documental (MAY, 2004), em relação aos dados primários, foi conduzida a análise de conteúdo (BARDIN, 2008). O estudo descreveu e analisou como a transição aconteceu no município por meio de quatro categorias que abarcaram diversas características do caso estudado.





Transição de Governo Municipal: Um estudo de caso de Araraquara-SP

Resumo: No contexto da redemocratização o Brasil ingressou em um novo período de mudanças institucionais, sociais e econômicas. Cenário do surgimento da transição de governo no país, entendida como a passagem ordenada do poder. Temática ainda pouco investigada, sobretudo no nível local (CRUZ et al, 2017). Esse artigo buscou descrever e analisar o processo de transição de Araraquara ocorrido em 2016. Para tanto, realizou-se um estudo qualitativo, de característica descritiva e exploratória, utilizando-se da técnica de estudo de caso como técnica global (STAKE, 1998). A coleta de dados primários se deu pela condução de oito entrevistas semiestruturadas, os dados secundários foram obtidos de fontes oficiais. Sobre esses documentos foi realizada análise documental (MAY, 2004), em relação aos dados primários, foi conduzida a análise de conteúdo (BARDIN, 2008). O estudo descreveu e analisou como a transição aconteceu no município por meio de quatro categorias que abarcaram diversas características do caso estudado.

Palavras-chave: Transição de Governo. Transição Administrativa. Equipe de Transição. Administração Pública Municipal. Alternância de Poder.

Introdução, Delimitação do Tema e Aspectos Metodológicos

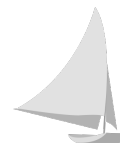
No Brasil, a cada quadriênio os mais de 5 mil municípios escolhem seus representantes com a finalidade de conduzir a administração pública, e, tão logo finda o processo eleitoral, inicia-se o período da Transição de Governo (TG), tema ainda pouco compreendido e investigado pela literatura acadêmica, agentes e organizações públicas.

A partir de 1985, segundo Carvalho et al. (2007), ocorreu uma intensa criação de municípios no Brasil, parte de um processo mais geral de descentralização. Analisando esse movimento, é relevante notar que 94,5% dos municípios criados nesse período tinham menos de 20 mil habitantes e pouco mais de um quarto dos municípios brasileiros foram criados no período da Nova República.

Segundo o relatório da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no pleito eleitoral de 2016 a taxa de reeleição de prefeitos foi a menor da história, apenas 48% dos prefeitos foram recolocados na chefia do executivo municipal, o percentual mais baixo desde 2000, quando ocorreram as primeiras eleições municipais após a aprovação da possibilidade de reeleição para cargos no executivo em 1997.

Com o processo de redemocratização marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, abriu-se um caminho para o avanço paulatino da democratização do poder e a desenvolvimento dos pleitos eleitorais, que vêm ocorrendo de forma sistemática nas últimas décadas (CRUZ et al, 2017). E mesmo sob essa “onda democrática”, notáveis intercorrências têm se colocado como obstáculos nas transições de governo nos municípios (CRUZ, 2013), mesmo após a promulgação da Lei Eleitoral em 1997, a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 e a Lei de Acesso à Informação em 2011.

Como exemplo dessas intercorrências podemos citar os casos de contratos de prestação de serviços que vencem nos últimos dias do mandato que finaliza, a alienação de ativos para equilíbrio das contas no último semestre, desaparecimento de sistemas de informação e dados acerca de dados públicos relevantes, ausência de informações sobre a estrutura administrativa e situação financeira da prefeitura (CRUZ, 2013). Mesmo que a sociedade brasileira esteja relativamente ambientada com as eleições diretas e a consequente alternância de poder, ainda não é possível afirmar que este processo esteja internalizado na cultura política do país (FRANCO, 2013). De acordo com Pereira (2018), mesmo em face de novos regramentos mais



rígidos em relação à gestão pública no período de transição, práticas patrimonialistas, personalistas e clientelísticas seguem como paisagem do cenário brasileiro, sobretudo no nível local.

A alternância de poder é um evento cotidiano nas democracias modernas, entretanto, as resistências e dificuldades encontradas durante esse processo relatam que ainda existem uma diversa gama de obstáculos a serem ultrapassados no sentido de dirimir o constante cenário de descontinuidade administrativa (SPINK, 1987) de bons programas, prejuízos ao erário público e interrupção da prestação de bens e serviços aos cidadãos em decorrência das mudanças de governo.

Para Lobato (2002) e Pereira (2018), o primeiro registro da Transição de Governo institucionalizada no Brasil ocorreu em 2002, na passagem de governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para o candidato eleito Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Esse processo foi regulamentado pela lei número 10.609 de 2002, e para Lobato (2002) este processo é considerado um “modelo próprio”, uma vez que seu resultado foi produto de uma sequência articulada de ações.

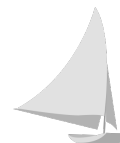
Desde a segunda metade dos anos 2000, o Governo Federal e os Tribunais de Contas têm se empenhado em fomentar e destacar a importância da Transição de Governo em municípios através da publicação de cartilhas sobre a temática, definindo a Transição de Governo como o processo que propicia condições para que o candidato eleito, juntamente ao chefe do poder Executivo, possam transacionar informações sobre programas e projetos em andamentos, assim como demais dados necessários para a implementação do programa do novo governo (BRASIL, 2012). No nível local, o objetivo da transição é permitir que o candidato eleito, mesmo que ainda não empossado, possa receber da atual gestão os dados e informações necessárias para materialização de seu plano de governo, inclusive proporcionando a oportunidade de realizar ajustes frente à realidade municipal (CRUZ et al., 2017).

Para Cruz et al. (2018), o tema da transição de governo é normalmente tratado pela Ciência Política brasileira com base nos processos de mudanças de regime político. Para O'donnell e Schmitter (1988, p. 247) a transição “[...] consiste no intervalo entre um regime político e outro [...]”, notadamente para a análise da transição democrática ou transição política que nesses casos se debruçam sobre o processo brasileiro de transição da ditadura militar ao final da década de 70 até a instauração da Nova República no início da década de 80. Ainda segundo Cruz et al (2018), o tema ainda é pouco compreendido no âmbito acadêmico e, somado aos problemas relacionados com a não realização das transições, corrobora para justificar a relevância desse trabalho.

A definição do problema de pesquisa requer um apartado geral do tema seguido de posterior apontamento de especificidades para a realização adequada da pesquisa (GIL, 2002). Desta forma, buscamos responder a seguinte questão: Como ocorreu e quais são as características da transição de governo ocorrida em Araraquara no ano de 2016?

Fruto de uma dissertação de mestrado, o objetivo geral deste trabalho é descrever e analisar o processo de transição de Araraquara ocorridos na passagem de gestão do executivo municipal após as eleições em 2016. E como objetivos específicos, pretende-se: descrever e analisar o caso selecionado, a composição e o perfil da comissão de transição de governo, identificar a organização das atividades realizadas, quais temas e assuntos foram abordados no processo, a influência da lei de transição e eventuais efeitos no início da gestão.

Para responder à pergunta de pesquisa e atingir os objetivos desse trabalho, optamos por um estudo de abordagem qualitativa (GUBA e LINCOLN, 1994) e tradição pós-positivista, uma vez que emprega técnicas de interpretação com o objetivo de descrever e analisar características do fenômeno investigado. Com finalidade descritiva e exploratória (GIL, 2002), uma vez que os estudos com essa característica buscam se debruçar sobre determinado problema para fornecer informações e angariar maior entendimento sobre o assunto, ao passo



que como anteriormente citado, existem poucas publicações acerca da temática. Vergara (1990) reforça que em função da parca sistematização de conhecimentos, as investigações exploratórias usualmente não comportam hipóteses prévias, mesmo que possam emergir durante a pesquisa.

A pesquisa se utiliza da técnica *collective study cases* como estratégia global (dois casos), de tipo instrumental, orientado pelos preceitos de Stake (1998) que esses casos são estudados em profundidade, seu contexto é escrutinado e suas características são detalhadas para cumprir com os objetivos e responder à pergunta de pesquisa. Mesmo que a pesquisa tenha sido feita em dois casos (São Carlos e Araraquara), neste artigo nos debruçamos sobre o segundo caso.

A Análise Documental (MINAYO, 2001) é técnica de grande relevância para esse estudo, e foi utilizada em diferentes momentos da pesquisa. Desde a análise de documentos técnicos e levantamentos, até para a seleção de entrevistados e verificação dos resultados. De modo geral, foram analisados documentos oficiais, tais como: Leis, Decretos, Portarias, Relatórios Oficiais, Atas de Reunião e Ofícios, notícias jornalísticas também foram utilizadas.

A principal técnica de coleta utilizada nesse trabalho é a entrevista, que para Minayo (2001) é o procedimento mais habitual no trabalho de campo na pesquisa qualitativa, por meio dela o pesquisador busca mensagens inseridas nas falas dos atores sociais. As entrevistas conduzidas nesse trabalho foram de tipo presencial, individual e semiestruturado (MINAYO, 2001), com desenvolvimento de perguntas previamente desenvolvidas, entretanto, com abertura para o informante e o entrevistador abordar outros aspectos além daqueles pré-estabelecidos.

No caso de Araraquara foram realizadas oito entrevistas com partícipes do processo, priorizamos por entrevistar aqueles atores nomeados pela Portaria nº 24.503 de 17 de outubro de 2016. O total das entrevistas resultam em 06 horas e 16 minutos de gravações, e em 120 páginas de transcrição. Os entrevistados, em sua maioria eram homens, representantes do governo eleito, acima dos 50 anos, com ensino superior e com experiência no setor público.

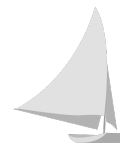
Para análise das entrevistas semiestruturadas, utilizamos as técnicas de análise de conteúdo descritas por Bardin (2008) para tratamento, inferência e interpretação dos dados, organizados em etapas e procedimentos claros e objetivos. Para Bardin (2008, p. 121) a análise de conteúdo se divide em três etapas, ou, três pólos cronológicos: (1) pré-análise, (2) exploração do material e (3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação.

No processo de codificação, optamos pelo tema como unidade de registro, bastante utilizada e característica da análise de conteúdo. “[...] o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (BARDIN, 2008, p. 131). Nesse estudo, em relação às regras de enumeração, optamos por orientar a análise sobretudo pela presença, frequência e direção das unidades de registro (BARDIN, 2008, pp. 134-139). Aqui adotamos o critério semântico para realização desses agrupamentos, justamente pela opção temática acima elencada.

Para tanto, selecionamos quatro categorias principais, ou eixos de análise, que se subdividiram em outras vinte subcategorias ao total, desenvolvidas a partir da pergunta e objetivos da pesquisa, assim como relacionados com o roteiro de entrevista. As categorias que utilizamos podem ser verificadas no quadro abaixo:

Tabela 1 - Categorias e Subcategorias

Eixos de Análise / Categorias	Subcategorias
Aspectos Organizacionais	Composição da comissão; Critérios para a Seleção da comissão; Dinâmica de trabalho; Frequência e duração das atividades; Temas abordados; Resistências, Interrupções e Ambiente de trabalho; Infraestrutura e Remuneração.



Aspectos Normativo-Legais	Influência do dispositivo legal; Visão sobre a regulamentação; Judicialização.
Dados, Informações e Transparência	Trabalho preparatório; Disponibilidade e Consistência; Prazos; Transparência.
Visões sobre o processo	Efeitos do processo eleitoral; Início da gestão; Importância da transição de governo; Pontos fortes e Propostas de Melhoria.

Fonte: Elaboração própria.

Resultados e Discussão

Para realizar a apresentação do caso, se faz necessária um conciso e consistente delineamento do contexto sob o qual o fenômeno estudado se relaciona, conforme orientado por Stake (1998). Araraquara é uma cidade com cerca de 249.415 habitantes, localizada na região central do Estado de São Paulo, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2018. A cidade não possuía nenhuma Lei de Transição até o ano de 2018, e conforme resposta a um pedido de Lei de Acesso à Informação, a cidade possui uma tradição em “transições acordadas” desde o ano de 2000 segundo resposta de um pedido de informação feito à Prefeitura. Sem esse instrumento normativo, a cidade faz parte da maioria dos municípios paulistas que não possuem leis que instituem legalmente o processo de transição, conforme destacado por (CRUZ, 2013; CEPAM, 2011).

Em 2000, ano de eleições municipais, a cidade elege sua primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), elegendo o vereador Edinho Silva como prefeito da cidade. A gestão petista governará a cidade até 2008, quando o candidato do PMDB, Marcelo Barbieri, vence a corrida eleitoral mesmo sob a tentativa do partido governista continuar na prefeitura.

Naquele momento de alternância política no comando da prefeitura, foi realizada uma experiência embrionária da transição de governo no município, sem formalização da comissão de transição, contudo, ocorreram iniciativas de levantamento e organização de informações setoriais e entrega de um relatório de transição.

Nas eleições subsequentes, no ano de 2016, o ex-prefeito Edinho Silva vence as eleições municipais e os candidatos governistas. Mais uma vez, o pleito eleitoral é marcado por grandes rivalidades políticas e ataques pessoais. Contudo, é a partir de uma vitória com boa margem de diferença que contextualiza a TG em Araraquara no ano de 2016. E como ocorreu uma troca do grupo político no comando da prefeitura, podemos classificar o caso como uma transição com “T” maiúsculo (SAVOIE, 1993 apud SPICER e GRAHAMS, 2016).

Nas eleições municipais de 2016 que ocorreram no domingo dia 02 de outubro, os eleitores araraquarenses escolheram seu prefeito, com apenas 91 dias para assumir a gestão. Consta mencionar que não seria a primeira vez que Edinho Silva e sua equipe de secretários assumiria o governo municipal. Desta forma, quinze dias após o resultado eleitoral, foi instituída a “Equipe de Transição de Governo” pela portaria nº 24.503 de 17 de outubro de 2016, sem que houvesse até naquele momento nenhuma lei que organizasse o processo.

No que se refere à categoria “Aspectos Organizacionais”, temos que a portaria municipal nomeia os vinte membros para a comissão de transição de forma paritária e espelhada, em acordo com os achados de CRUZ (2013) e CEPAM (2011). Sendo composta por dez membros representantes da administração e dez do governo eleito, não se resumindo a esses participantes. Importante mencionar a indicação da portaria de dois coordenadores, representantes da administração e governo eleito, esses papéis de liderança na comissão também foi verificado por Pereira (2018) ao analisar a TG no município de Caruaru-PE.

Quanto ao perfil dos participantes das reuniões da Comissão de Transição de Governo (CTG), é possível apontar que a maioria dos nomes indicados pela administração eram



secretários municipais. Por parte do prefeito eleito, uma significativa parte dos membros se tornariam secretários a partir de 1º de janeiro. Configurando um perfil mais diverso quando comparado com aquele descrito pelo CEPAM (2011) e Cruz (2013), onde a maioria observada era concentrada em representantes da área financeira e chefia de gabinete.

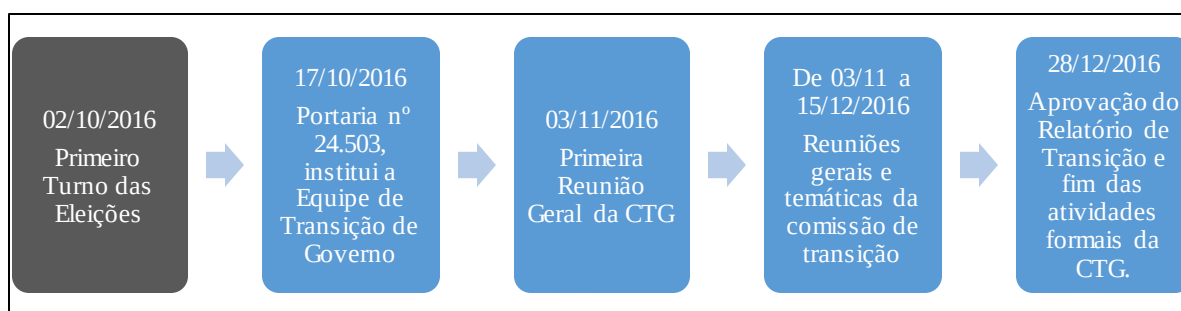
Quanto aos critérios de seleção para a CTG, podemos interpretar que critérios de natureza técnica como experiência profissional e formação foram relevantes para a nomeação, assim como critérios de natureza política, como a vinculação político-partidária, que se manifestou inclusive na participação de alguns membros no desenho do plano de governo e militância durante a campanha eleitoral. Esses resultados coincidem com o estudo de Pereira (2018), ao tratar de um perfil híbrido dos membros da comissão, que também participaram no plano de governo e compuseram a gestão.

A estrutura da comissão foi organizada de maneira temática/setorial, e as atividades se davam de maneira pouco centralizada, não restrita às reuniões gerais da comissão. Em que pese haver uma reunião de toda a comissão semanalmente, as atividades da CTG também ocorriam de maneira paralela entre os pares do mesmo tema.

Esse processo possuiu uma estrutura fixa da CTG em um centro de eventos municipal, onde ocorriam semanalmente as reuniões de toda comissão e também estava a estrutura de pessoal que colaborava para secretariar o processo, duas pessoas responsáveis por compilar e dar coesão para a intensa e volumosa transação de dados e informações, orientados para construção do relatório final. Mesmo sob dinâmicas de organização mais estruturadas, o processo também possui traços característicos como os descritos por PEREIRA (2018), em que os processos de TG não possuem uma metodologia de trabalho pré-definida, caracterizando-se pela incrementalidade e também pela relativa reatividade por parte da administração.

De acordo com os entrevistados e o relatório de transição, pode-se dizer que em respeito à subcategoria frequência e duração das atividades, que a CTG como um todo se reuniu em 5 oportunidades, semanalmente num primeiro período, nas quintas-feiras no período da manhã, iniciando as atividades em torno das 09 horas, e com atividades que iam até às 13 horas do período vespertino. Consta mencionar, que também a partir do relatório, consta que este foi lido, entregue e aprovado no dia 28 de dezembro de 2016, há 03 dias da posse. Desta forma, é possível delinear as principais datas acerca das atividades da CTG.

Figura 1 - Cronologia formal das atividades formais da TG em Araraquara em 2016



Fonte: Elaboração própria.

A partir dos depoimentos assim como das informações constantes no relatório de transição é possível apontar que a TG de Araraquara abarcou todas áreas de atuação da prefeitura. Entretanto, é relevante destacar que transversalmente os elementos econômico-financeiros, gerenciais em relação aos servidores, e relativos a contratos e convênios são temas recorrentes nas diferentes pastas.

Assim sendo, inferimos que a CTG na cidade foi abrangente em relação aos assuntos e secretarias abordadas, visto que mesmo ocorrendo uma atenção em determinados aspectos, foi



possível verificar grande diversidade dos temas debatidos, considerando também sua relevância orçamentária e de suas atribuições. Esse cenário diverge com os resultados da pesquisa do CEPAM (2011) e analisados por Cruz (2013), um panorama mais restrito onde houve pequena presença de áreas-fim como educação, saúde e assistência social.

Quanto ao clima das atividades, resistências e interrupções do processo, verificamos também uma posição majoritária em que os trabalhos se desenvolveram de maneira cordial e sem interrupções, cenário também verificado por Pereira (2018).

A ausência de previsão de infraestrutura foi um dos resultados encontrados pelo CEPAM (2011) e Cruz (2013), e neste caso, essa estrutura teve uma característica diferenciada, por ser fixa, onde foi possível montar um “quartel general” nas próprias palavras dos respondentes ou um “escritório de transição” como é realizado no governo federal, permitindo que um grande volume de atividades e reuniões seja realizado sem custos para a comissão do prefeito eleito. Outra questão também relativa à infraestrutura foi pesquisada na subcategoria de Remuneração, um tema delicado aos respondentes, e que a portaria municipal veta em seu inciso terceiro, em que pese reconhecer as atividades como “relevantes seletivos prestados”. Em acordo com os achados de CEPAM (2011) e Cruz (2013), onde as legislações sobre transição não preveem dotação orçamentária para financiamento das atividades da TG.

Em relação à categoria “Aspectos Normativo-Legais”, ao tratar especificamente da relação entre a portaria e o processo, foram mencionados aspectos como institucionalização, confiança, regras, transparência e publicidade, que segundo os respondentes seriam atribuídos à existência de uma norma que organizasse a TG, conforme sugerido por CEPAM (2012a) e em acordo com os achados de Pereira (2018).

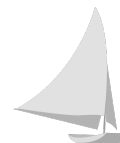
Com base nas entrevistas é perceptível verificar o apoio que uma legislação sobre a TG possui, mais uma vez é relevante considerar essa inclinação pela materialização do processo da TG dentro do contexto burocrático, evitando grandes alterações em detrimento dos sabores políticos, amparando os participantes da comissão na execução de suas atividades e proporcionando mais transparência à administração pública.

Por fim, mesmo com um crescente aumento dos problemas na administração pública que são transferidos para a seara do judiciário, nossas investigações acerca da eventuais processos de judicialização não resultaram em devolutivas, mesmo sob um contexto de fortes pressões políticas, não houve necessidade de sair da esfera do executivo ou da interferência do judiciário.

A partir da categoria “Dados, Informações e Transparência”, inferimos que existiram dois esforços principais antes do início formal da transição de governo no município. O primeiro ocorreu no período pré-eleitoral e aconteceu por meio do desenvolvimento do plano de governo, a partir do levantamento de dados nos portais públicos e pela escuta ativa com a população iniciando um diagnóstico da prefeitura e dos problemas prioritários, assim como propõe uma agenda para sua respectiva resolução. Posteriormente, entre o resultado eleitoral e o início formal das atividades da CTG, foi desenvolvido um ofício que solicitava um rol de informações subjacentes àquelas já levantadas anteriormente, essas informações foram cedidas na primeira reunião geral da comissão e posteriormente foi sendo complementada a partir das atividades da TG.

Essa categoria entra em diálogo e contraste com o modelo teórico desenvolvido por David Zussmann (2013), em que nas fases pré-eleitoral e eleitoral da TG haveriam uma gama de atividades preparatórias, focadas no desenho de um “plano de transição” e que não verificamos nenhum paralelo no caso estudado.

A partir das respostas, não foi possível verificar outras atividades preparatórias anteriores ao processo e resultado eleitoral, sobretudo por parte da administração. Esses resultados reforçam a ideia de reatividade da equipe da administração, também destacada por Pereira (2018) em seu trabalho, onde a administração municipal não busca se preparar



efetivamente para a transição, e também atua de maneira passiva aos pedidos feitos pela equipe do governo eleito.

Verificamos que de maneira geral não ocorreram problemas para disponibilização dos dados solicitados, até em função do acordo entre as duas gestões no sentido de conduzir uma TG efetiva, mesmo sem a obrigatoriedade por um dispositivo específico que não a Lei de Acesso à Informação.

Mais uma vez, surgem duas questões de relevância para compreensão dessa questão, que é a validação dos órgãos de controle externo como o TCE, assim como as ressalvas quanto aos fechamentos de relatórios específicos, que observam legislação própria e ultrapassam o período do último ano de gestão, com a consolidação das contas anuais geralmente datada para o primeiro trimestre do ano subsequente. A importância de informações completas e o papel dos órgãos de controle e fiscalização também foram citadas por Pereira (2018) em seu estudo.

É necessário destacar que algumas informações não formais apareceram a partir da posse, que se concentraram em casos de serviços executados por prestadores, contudo, sem nota de empenho correspondente. Essa é uma situação recorrente e delicada no cenário municipal, que emergiu também neste trabalho.

A partir das verbalizações é possível verificar um consenso que o tempo é um recurso escasso durante o período de transição, percepção também identificada por Pereira (2018), também encontramos divergências acerca de sua suficiência, em que pese o fato dos membros da administração que compõem a comissão acumulem funções num período atribulado da gestão municipal e enfrentando dilemas profissionais individuais. Mesmo que a portaria que criou a CTG estabelecesse prazos iniciais e finais das atividades da comissão, esta não determinou prazos para fornecimento das informações, quadro semelhante ao encontrado por CEPAM (2011) e discutido por Cruz (2013).

Chamamos atenção para o tempo transcorrido de 01 mês entre a eleição (02/10/2016) e o início formal da TG (03/10/2016), desta forma, restaram apenas 2 meses para realização do processo, eventualmente, um início antecipado proveria mais tempo para as atividades da CTG.

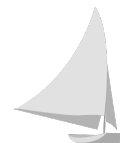
Acerca da subcategoria “transparência”, apontamos para uma subutilização do portal de transparência do município, que é restrito a informações de caráter administrativas e orçamentárias, as últimas regidas pela Lei complementar 131/2009.

Assim como o indicativo de que muitas informações relevantes para o processo não se encontram nesses portais e ainda muitas delas são produzidas e compiladas manualmente, sem o uso de sistemas informatizados. Mesmo que eventualmente outros tipos informações de interesse da CTG estivessem disponíveis pela internet, assim mesmo foram solicitadas formalmente e repassadas também por vias formais.

Por fim, a categoria “Visão sobre o Processo” se debruça sobre como os entrevistados percebem a relação entre o processo eleitoral e atividades da comissão, os possíveis efeitos da TG no início do governo, assim como seus pontos positivos e propostas de melhoria do processo.

Sobre eventuais efeitos do processo eleitoral na transição, As respostas majoritariamente apontam para a conclusão em que as eleições não tiveram efeitos negativos evidentes para as atividades da transição, contudo, fica patente nas mensagens a existência de um clima de tensão, oriundo das profundas diferenças políticas entre os grupos que até então estavam concorrendo na disputa eleitoral. Não apenas nessa questão, mas ficou claro para o pesquisador durante a condução das entrevistas a delicadeza em falar sobre a transição, em vários momentos alguns entrevistados relutavam nas respostas ou ponderavam suas considerações, a preocupação com o que “o outro lado” pensava também era presente em algumas entrevistas.

Acerca de possíveis efeitos da TG no início do novo governo, numa perspectiva mais abrangente, verificamos a possibilidade de construir um diagnóstico mais completo da administração, viabilizado por meio transição, permite aos tomadores de decisão antecipar



problemas e definir prioridades, traçando planos e mensurando recursos ter um início de gestão que evite contratempos logo no início do mandato.

A percepção de relevância e validade da transição foram unânimes entre os entrevistados, aqui selecionamos alguns excertos que buscam justificar também essa visão positiva acerca do processo. Num primeiro momento, a relevância da TG foi colocada como forma de fortalecimento da democracia e da República, assim como uma forma de contraposição a práticas patrimonialistas e de descontinuidade administrativa de bens e serviços públicos.

Quanto aos pontos fortes verificados pelos respondentes, um dos pontos levantados o clima de cordialidade e de responsabilidade entre os dois grupos políticos antagônicos que se alternavam mais uma vez. Outros dois pontos mencionados como elementos positivos, foi o fato de a TG possibilitar a continuidade de serviços essenciais para a população, “entrando precocemente” e podendo realizar os ajustes necessários, inclusive em relação ao segundo ponto, o desenvolvimento de uma boa relação com o funcionalismo, evitando percalços. A percepção do processo como exitoso, inclusive se desdobrou no fato de que a maioria dos entrevistados declarou que participaria novamente de uma transição de governo.

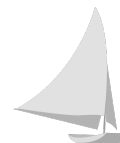
Por fim, em relação a possíveis melhorias para outros processos de TG, O primeiro ponto levando foi a completude dos dados transacionados, além da necessidade da prontidão de um conjunto de informações confiáveis para a transição de governo, além da necessidade desses documentos serem analisados e validados por técnicos. Um segundo ponto diz respeito a necessidade da participação de todos os membros da camada de gestão da administração pública, considerando a relevância destes atores na passagem de gestão. Outra presença requisita foi a de servidores municipais, visto que são eles que de fato produzem e organizam as informações para os gestores públicos, além de que permitiria não apenas uma visão mais diversificada, como também ampliar a aclimação entre o funcionalismo e a nova gestão. Outro ponto levantado foi a necessidade de regulamentação a partir de dispositivos normativos que regulem o processo de transição, que dê uma base formal para a prática assim como permitir seu constante aprimoramento por meio de sucessivas experiências.

Uma última questão levantada critica a inexistência de um trabalho prévio por parte da administração, assim como o método de organização da CTG e desenvolvimento do relatório. Visto que se a divisão temática ajuda na execução dos trabalhos, de certa forma aliena alguns participantes de um panorama geral, assim como aponta a superficialidade do relatório final, que não teria sido disponibilizado a todos participantes.

Considerações Finais

Inicialmente, é válido destacar limites dessa investigação, seus resultados e conclusões. As primeiras fronteiras aparecem em detrimento da experiência do pesquisador, outra questão limitante é a ausência de uma bibliografia consolidada acerca do tema de estudo. Ademais, as escolhas metodológicas cerceiam o alcance dos resultados encontrados, visto que se trata do estudo de caso de uma cidade do interior paulista, o que restringe a não intencionada generalização de seus resultados e conclusões. Além disso, o tempo transcorrido entre o fenômeno estudado e as entrevistas, cerca de um ano e meio, também impõe limites.

No caso de Araraquara, mesmo que não houvesse uma Lei que obrigasse a realização da TG, o bom relacionamento entre grupos políticos antagônicos que se alternaram no Executivo municipal em 2008 e 2016 permitiu a realização do processo e de sua formalização por meio de uma portaria. A transição na cidade também foi abrangente, tratando da maioria absoluta dos temas e secretarias do município, abordados em profundidade. Chama a atenção que neste caso em específico, em que houve sintonia entre os grupos políticos, a baixa participação direta dos servidores públicos nas reuniões gerais da CTG, em que pese que estes produziram e



organizaram os dados e informações relevantes para o processo. Mais uma vez, apontamos para uma subutilização do portal da transparência e da prefeitura durante a transição. O que se soma ao fato de a prefeitura não disponibilizar ativamente as atas de reunião da CTG e o próprio relatório final.

Temos que a TG do município em 2016 também foi caracterizada pela colaboração entre os membros da CTG, um considerável envolvimento do prefeito eleito por meio de seus membros nomeados e principalmente, pelas experiências de decisões conjuntas em temas que afetariam a próxima gestão. Uma característica específica deste caso também foi a existência de um “escritório de transição” num espaço cedido pela administração e que pode ter influenciado uma maior intensidade dos trabalhos e, por consequência, dos resultados da TG. A possibilidade da tomada de decisões conjuntas no período da transição para questões que ultrapassem o mandato é um dos pontos mais significativos desse caso e dessa pesquisa. Soma-se a esse fato a consequente institucionalização normativa da TG na cidade no ano de 2018, que coloca novos parâmetros para realização das transições na cidade.

Suscitando a continuidade das pesquisas sobre o tema da transição, se faz oportuno nas investigações em diferentes contextos políticos, como por exemplo em casos de reeleição e continuidade do grupo político. Assim como o desenvolvimento de pesquisas em diferentes regiões e esferas de governo (municipal, estadual e nacional), outro ponto relevante é a compreensão de como capitais e regiões metropolitanas conduzem a transição, considerando a alta complexidade de suas estruturas político-administrativas.

Por outro lado, a compreensão do fenômeno em cidades com menos de 100 mil habitantes é uma necessária agenda de pesquisa, considerando que no Estado de São Paulo, por exemplo, esse perfil populacional se refere a uma significativa parte do total de municípios, assim como no âmbito nacional.

Por fim, e não menos importante, é preciso compreender como outros países estão organizando a passagem de gestão, e viabilizar comparações que permitam aos autores e atores, dispor de uma maior diversidade de fontes para refletir acerca da transição de governo no Brasil.

Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2008.

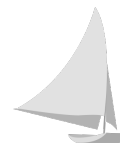
BRASIL. **Apoio à Transição Municipal: orientações para o gestor municipal encerramento de mandato**. Publicações da Presidência da República. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Controladoria Geral da União; e Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, 2012.

CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. **Dinâmica dos municípios**. 2007.

CEPAM – Centro de Estudos em Administração Municipal. **Projeto transição de governo nos municípios paulistas**. São Paulo: Cepam: mimeo. 2011

CNM - Confederação Nacional de Municípios. **Estudo técnico**: Os resultados do fenômeno da reeleição em 2008 e uma comparação com os dois últimos pleitos municipais. Brasília: 2009.

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



CRUZ, Maria do Carmo Toledo; COELHO, Fernando de Souza; SEIXAS, Silvia Maura Trazzi; JUNQUEIRA, Celso Torquato. 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, São Carlos. 2017. p 249-277.

FRANCO, Celso Torquato Junqueira. A Experiência Regional da Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do estado de São Paulo (Amensp) no Processo de Transição de Governo. **Anais do VI Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília**, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna, Competing paradigms in qualitative research. In: par DENZIN, Norman. **Handbook of Qualitative Research**, p. 105-117. 1994.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. **Transições do regime autoritário**: primeiras conclusões acerca de democracias incertas. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1988. v. 4.

PEREIRA, Mírian L. **Transição de governo municipal**: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). UNIVASF, Juazeiro-BA, 2018.

SAVOIE, Donald J. 1993. **Taking Power**: Managing Government Transitions. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.

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

STAKE, R.E. Case Studies. In: **Strategies of Qualitative Inquiry by Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S. (Eds.)**. Sage Publications, California. 445-454, 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. **Tipos de pesquisa em administração**. 1990.

ZUSSMAN, David. **Off and Running**: The Prospects and Pitfalls of Government Transitions in Canada. University of Toronto Press, 2013