



Apresentação

Transição de Governo: novas estratégias

Prof. Fernando S. Coelho

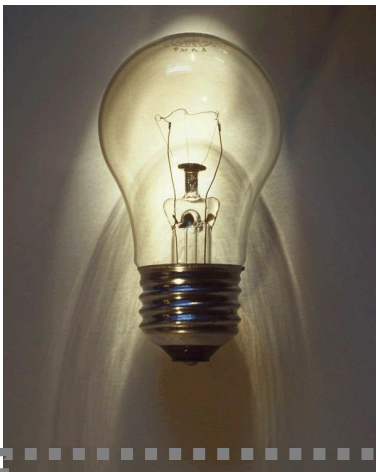
Maria do Carmo M. Toledo Cruz

Silvia Maura T. Seixas

Celso T. Junqueira



Florianópolis, 1º de março de 2018



O que abordaremos nesta exposição?

- Transição de Governo (TG) como Política Pública de Gestão/Planej.
- A trajetória da TG no Brasil pós-redemocratização
- Reflexões sobre a TG na União: o caso FHC-LULA (2002)
- A experiência de institucionalização da TG em municípios de São Paulo
- A hora e a vez da TG nos Estados: sugestões para as eleições de 2018

No Brasil, a autoimagem da Transição de Governo envolve:

Tensão política

Descontinuidades administrativas

Prejuízos sociais

**Um processo de alternância de poder
marcado pela antigovernança pública!**

TRANSIÇÃO DE GOVERNO



Afinal, o que impede ou dificulta o processo?

- Recenticidade do regime democrático no país;
- Características socioculturais da *POLITICS* brasileira
 - Cultura de Terra Arrasada após o processo eleitoral*
 - Vontade, implícita ou explícita, de ruptura para causar desgaste político*
 - Personalismo como antítese do interesse público*
- Insuficiência de institucionalização jurídica da transição de governo
- Falta de política de transição de governo: gestão/planejamento.

A ausência da Transição de Governo ocasiona, por exemplo:

- Contratos de prestação de serviço vencidos ou em vencimento
- Desparecimento de documentos e materiais
- Deletamento de Sistemas de Informação e Arquivos
- Falta de informações sobre convênios, finanças e pessoal
- Improviso na agenda dos primeiros meses (100 dias)
- Aumento do desperdício passivo (ineficiência)
- Interrupção de alguns serviços públicos

Transição de Governo: a definição operacional (procedimental)

Processo que ocorre no período compreendido entre a divulgação do resultado eleitoral e a posse do mandatário político recém-eleito.

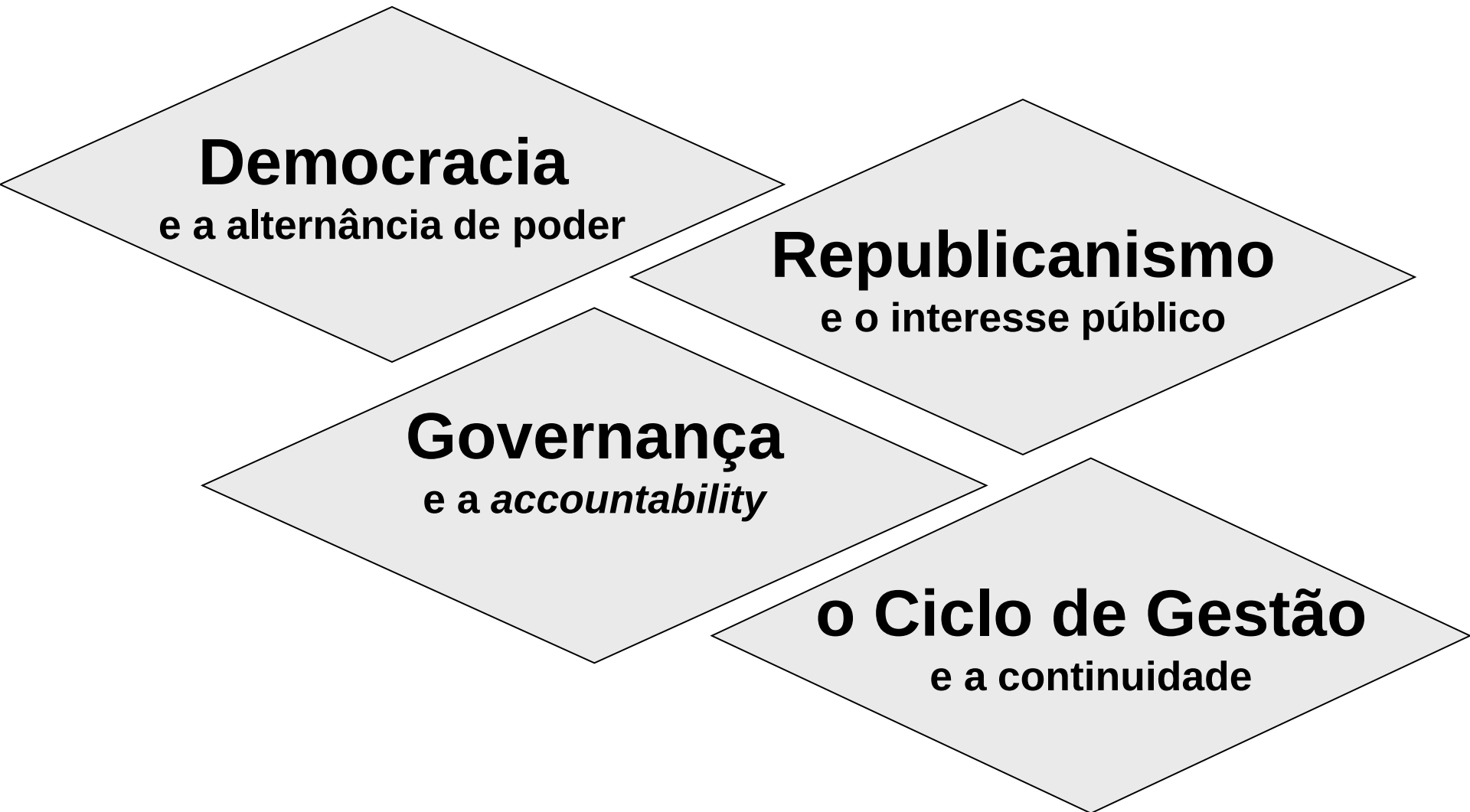
Envolve o levantamento de informações para as funções de controle:

- realização das prestações de conta de final de mandato; e
- conscientização e providências para o início de mandato.

Agenda dos órgãos de controle (CGU, TCEs e MPEs) nos últimos 10 anos



A Tendência é institucionalizar a TG como Política de Gestão Pública!



Passagem ordenada de poder, com gestão da ação governamental, com comissão de TG e um processo de avaliação e planejamento.

A agenda da TG como Política de Gestão/Planej. nas últimas eleições

Fluxo de Problemas

- os problemas na prestação de contas
- as descontinuidades administrativas
- a improvisação na gestão pública (100 dias)
- insuficiência de tempo para o planejamento

Fluxo de Soluções

- o sistema planejamento-orçamento
- as Leis: LRF, LTransp. (LC/131) e LAI
- a indução de alguns órgãos e boas práticas
- a emergência do controle social

Fluxo Político

- Iniciativas do Executivo (políticos e secretários)
- Leis de TG & Arranjos de Gestão



Por uma nova engrenagem na TG: abordagem estratégica

A **Transição de Governo (TG)** para além das questões burocráticas do período eleição-posse.

Da mera troca de governantes para se tornar um **instrumento de avaliação e planeamento** da gestão pública!

Modelos de TG:

TGTotal – TG com alternância de poder total

 TGParcial – TG com alternância de poder parcial

TGMínima – TG baseada em processo de reeleição

Exemplo: o **Processo de Transição** está contido no **Ciclo das Políticas Públicas** (e dos programas de governo)



TG: iniciativas de institucionalização recentes



- De Alguns Estados e Municípios
 - Pelo Executivo e Legislativo
 - Pelos TCEs, dos MPes e da CGU
 - Pela Sociedade Civil
 - Órgãos de Pesquisa (CEPAM), com radiografia do Estado de São Paulo
- = Instrumento Normativo + Práticas

O Caso FEDERAL: a transição FHC-LULA

2002 - No último ano de mandato do Governo FHC, assistimos um processo de alternância de poder, baseado em um **marco legal** e na formação de uma **comissão de transição**.



- Tornou-se uma referência: inclusive internacional para a América Latina – adaptado no México na transição de F. Calderón para Peña Nieto (2012)
- Cobertura da imprensa na época (2002/2): com muitas reportagens de jornais, revistas e TVs sobre a transição de governo democrática.

O Caso FEDERAL: a transição FHC-LULA

Marco Legal da TG

- Decreto n. 4199, de abril de 2002.
- Exposição de Motivos Interministerial n. 346 (Casa Civil e MPOG)
- Medida Provisória 76, outubro de 2002.
- Lei 10.609, dezembro de 2002.

Acordo Político da TG (tácito)

- Obrigação do fornecimento de informações com prazo estipulado.
- Manutenção de sigilo pela equipe de transição.
- Decisões relevantes com impacto pós-2002 seriam discutidas em conjunto.
- Se não houvesse acordo, a preferência era por não tomar a decisão.

O Caso FEDERAL: a transição FHC-LULA

Modelo Administrativo da TG

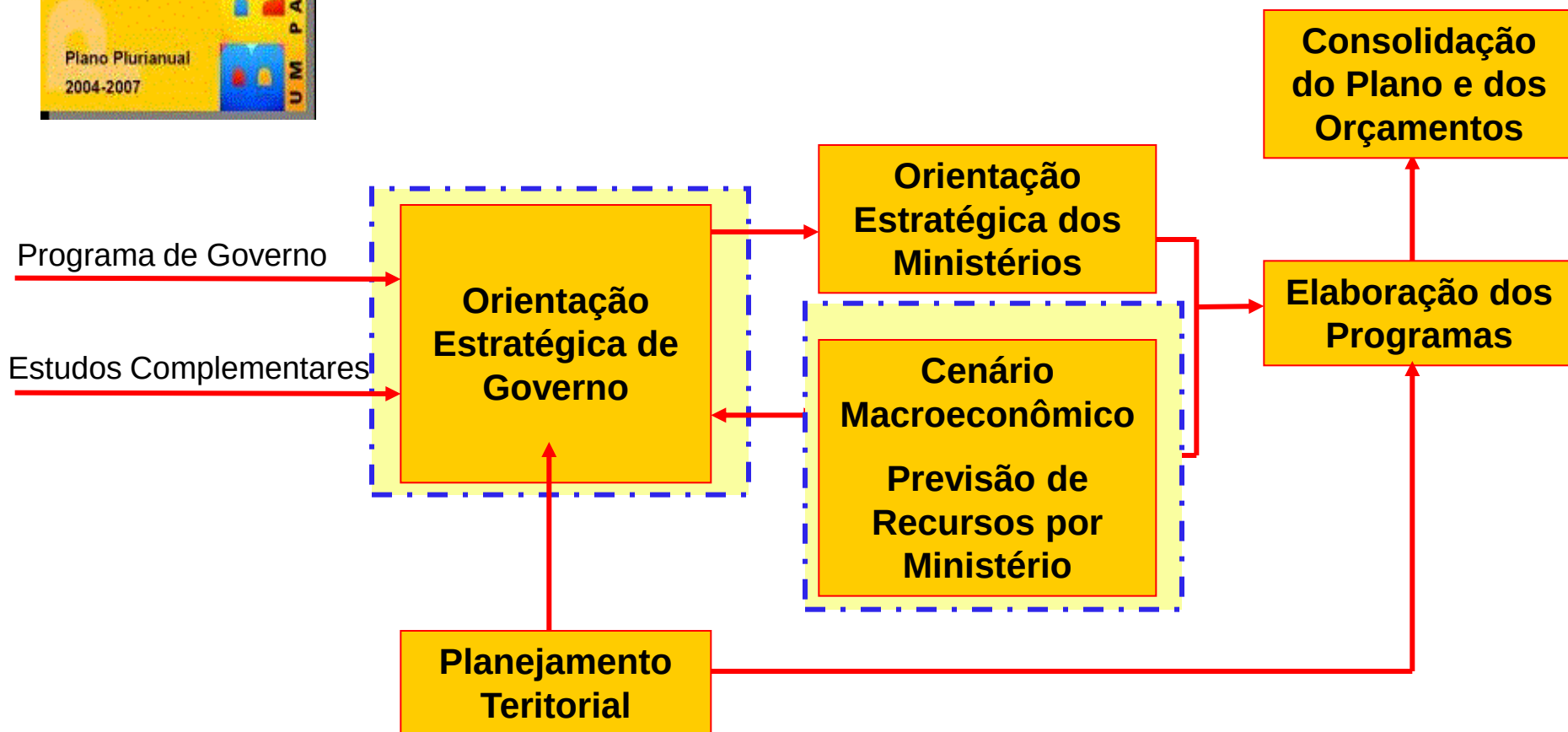
- 60 dias de trabalho
- Comissão designada após reunião entre eleito e o atual presidente
- interlocução entre coordenadores gerais e por área
- Cinco equipes de transição (governo, desen. econômico, pol. sociais, empresas públicas e infraestrutura)
- 50 cargos (CETG: com 7 faixas salariais). Orçamento de R\$ 1,5 mi (PR)

Caso Exemplar de TG

- A Alternância de poder ocorreu de fato; imagem de processo democrático!
- Consciência política, marco legal e operacionalização administrativa.
- Referência para AL, disseminada por organismos internacionais.
- Foi aperfeiçoada nas eleições de 2006 e 2010 (sistemas de gestão e agenda 100).



Impacto: A TG apoiou o PPA 2004-2007



O CASO MUNICIPAL: intransição é o comum

Evidências { Notícias veiculadas na imprensa escrita (jornais e revistas)
Relatório de Órgãos de Controle (Ex: TCE/PE – 59 casos/2016)

Ex. 1 Patrocínio de Muriaé - MG – “*A justiça da Comarca garantiu, na última semana, o direito do prefeito eleito de Patrocínio do Muriaé-MG, Pablo Emílio Campos Correa (PPS) e sua equipe, de constituírem uma comissão de transição para trabalhar junto à Prefeitura até o final do atual mandato, em 31 de dezembro. A liminar foi assinada pelo juiz Dr. Felipe Teixeira Cancela Jr.*”

Ex. 2 Chapadinha - MA – “*A prefeita eleita Ducilene Pontes, Belezinha, (PRB) já encaminhou ofício a prefeita Danúbia Carneiro no dia 25 de outubro comunicando a nomeação de uma Comissão de Transição para tratar dos assuntos de interesse da futura administração municipal. Não teve resposta!*”



TG: PESQUISA e PROJETO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO em SP



Pesquisa: identificar o estágio de institucionalização do processo de transição de governo nos municípios paulistas

Projeto: atuação do Cepam na promoção de processos de transição de governo democrática.

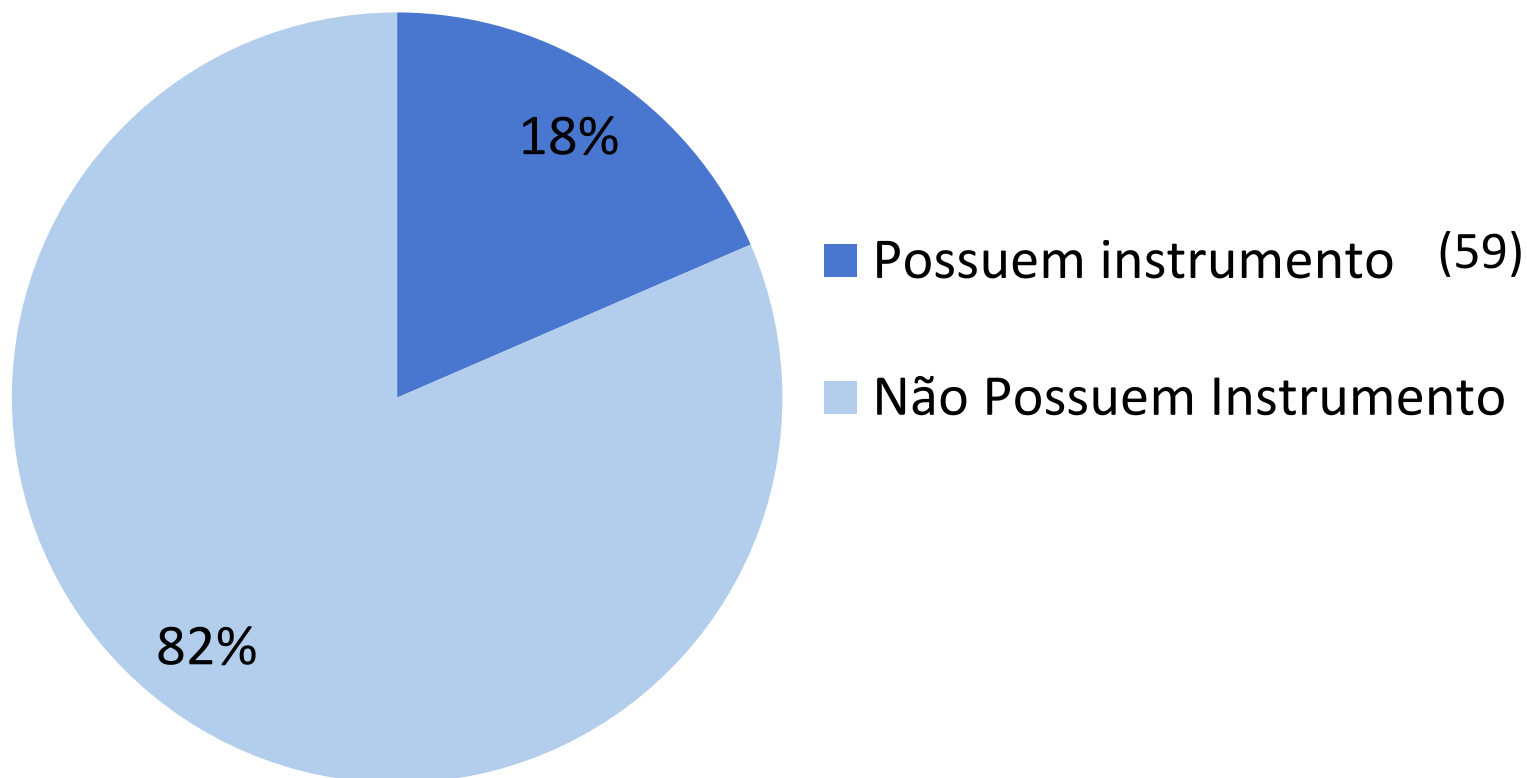
A PESQUISA APLICADA foi baseada em:



1. Pesquisa bibliográfica e documental (união, estados e municípios).
2. Envio de questionários fechados (645 municípios)
 - Complementação de informações, por telefone
 - Análise dos instrumentos (Lei, Decreto, LOM, Portaria, IsN.)
 - Existência de Comissão de TG e Infraestrutura
3. Entrevista com alguns prefeitos e/ou equipes
4. Projeto-piloto na AMENSP

Resultados (1)

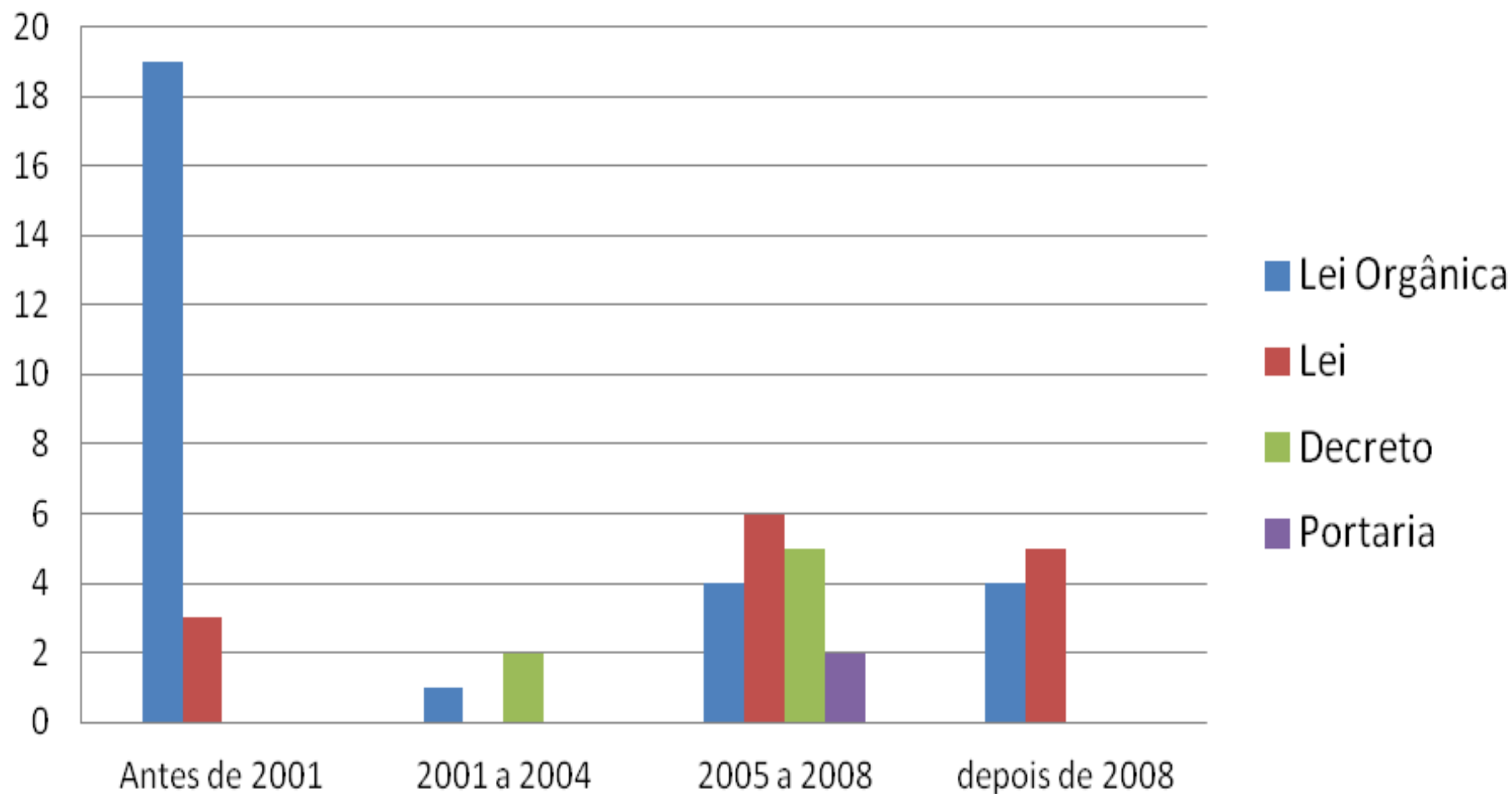
Existência de Instrumento de Transição de Governo



<http://www.redecim.com.br/group/transicao-de-governo/page/instrumental-revisado-diagnostico-de-gestao-por-area-de-atividade>

Resultados (2)

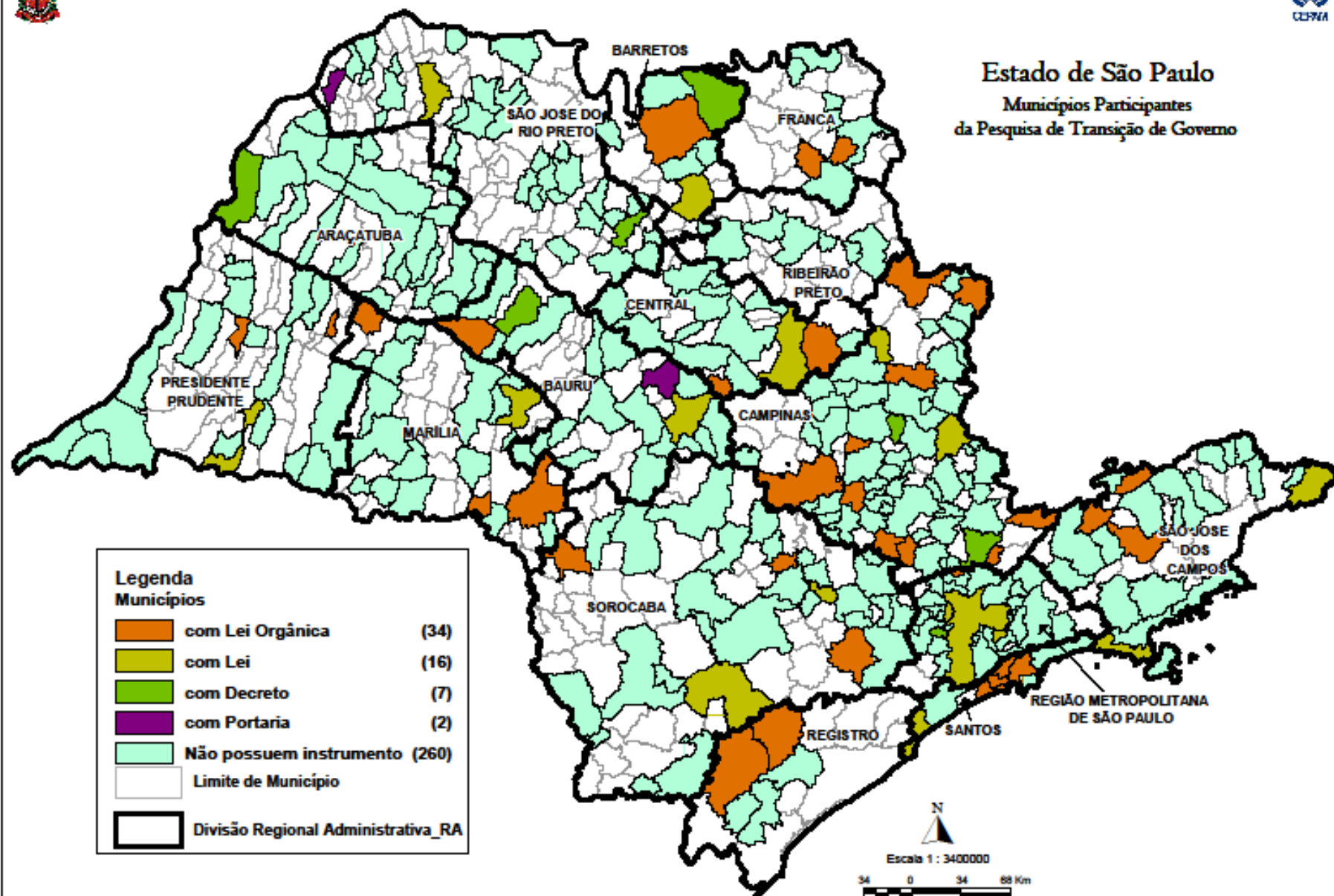
Instrumento de Transição e data de promulgação.





Estado de São Paulo

Municípios Participantes da Pesquisa de Transição de Governo



Resultados (3)

- Processo recente: 82% dos municípios não realizam
- Concentração: informações contábeis e financeiras (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)
- Menor incidência: convênios/contratos, pessoal, patrimônio, organograma, dívidas, obras e serviços em execução ou formalizados, transferências a serem recebidas, projetos de lei na Câmara
- Composição: mista (candidato eleito e atual)
- Maioria não estabelece infraestrutura

Resultados (4)

- Seminário para divulgar a pesquisa (2011)
- Desenvolvimento de lei, **planilhas setoriais** (2012)
- **Projeto Piloto com 16 municípios associados**



- Oficinas, videoconferências, encontros e palestras
- Avaliação dos Resultados (2013).

O CASO AMENSP (2012)



- Amensp: 2 eixos de atuação

Encontro com Prefeitos: sensibilização, suporte político; e

Oficinas: suporte técnico e administrativo de avaliação e validação.

- Resultado: nova lógica, novo olhar: os dados se tornaram compreensíveis, utilizáveis e úteis

Conclusões da Pesquisa em SP

- Institucionalização da TG: 18% (2008) para 40% (2012)
- Novo arranjo: comissões de transição
- Lei não garante o processo, mas é importante.
- Avanço no Sistema de Informação Municipal
- Necessidade de aprimoramento: cronograma, composição, prazos para fornecimento de informações e mediação de conflitos.
- Importância da TG para o governo em final de mandato: descoberta!



Por uma Agenda de Transição de Governo nos Estados em 2018





Nas eleições de 2014 (...)!



(...) E nas eleições de 2018?





TG nos Estados do NO: instrumentos normativos em prol da transição de governo em três UFs

Amazonas – emenda constitucional (2014)

Rondônia – lei (2013)

Roraima – emenda constitucional (2014)



TG nos Estados do NE: instrumentos normativos em prol da transição de governo em seis UFs

Alagoas – decreto (2014)

Bahia – decreto (2013)

Maranhão – lei (2014)

Paraíba – Constituição Estadual (1989)

Pernambuco – Lei (2014)

Rio Grande do Norte – decreto (2014)



TG nos Estados do CO: instrumentos normativos em prol da transição de governo em duas UFs

Distrito Federal – decreto (2010; 2014)

Mato Grosso do Sul – lei (2014)



TG nos Estados do SE: instrumentos normativos em prol da transição de governo em duas UF's

**Minas Gerais – Constituição Estadual (1989)
decreto (2014)**

Rio de Janeiro – decreto (2002)



TG nos Estados do NO: instrumentos normativos em prol da transição de governo em duas UF

Santa Catarina – decreto (2002); lei (2014).

Rio Grande do Sul – decreto (1998)



TG: algumas considerações finais

- Não ocorre naturalmente; deve ser induzida!
- Administrativamente, envolve regras, estruturas e pessoas
- Impacta: prestação de contas, gestão da informação, avaliação e planejamento (com a percepção dos gestores e da sociedade)
- Cresceu nas eleições de 2014 (estados) e 2016 (municípios)
- Mas ainda é uma realidade incipiente, apesar de boas práticas!

Janela de Oportunidade nas Eleições de 2018



TG como Política Pública de Gestão/Planej. nos Estados!

Vocês, secretários estaduais de Administração e de Planejamento, são os empreendedores políticos da TG neste ano.

Risco: se os estados não avançarem na institucionalização da TG, em breve, as iniciativas de PL (381/17) do Congresso Nacional e os movimentos – subnacionais – dos órgãos de controle (TCEs e MPEs) devem regulamentar o processo de alternância de poder nos estados e municípios.

Para saber mais sobre TG: algumas fontes de consulta

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

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

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

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

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

COSTA, Cátia; ANDRADE, Helenice. (2003). “Governo de Transição FHC-LULA: constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula”. Rio de Janeiro: Observatório Databrasil. Disponível em: <http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_10.pdf>.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; COELHO, Fernando de Souza et al (2018). “Transição de Governo na Administração Pública Municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012.”. *Revista Agenda Política (UFSCar)*, v. 5 (n. 3), Disponível em: < <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/152> >.

Muito Obrigado!

fernandocoelho@usp.br