



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



Grupo de Trabalho (GT 4 – Gestão de Organizações Públicas)

Transição de Governo Municipal: Um estudo de caso de São Carlos-SP

Guilherme José Rodrigues Rezende, Mestre em Administração Pública (FGV/EAESP), Brasil.
Marco Antônio Carvalho Teixeira, Prof. do Departamento de Gestão Pública (FGV/EAESP), Brasil.

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. Esse artigo buscou descrever e analisar o processo de transição de São Carlos 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 a 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, Contextualização e Escolhas Metodológicas

No Brasil, a cada quadriênio os mais de cinco 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.

Somado a isso, temos que a partir de 1985, segundo Carvalho et al. (2007), ocorreu uma intensa criação de municípios no Brasil, parte de um processo mais amplo de descentralização política e administrativa. 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.

Com o processo de redemocratização marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e por eleições livres, 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.

Segundo o relatório da Confederação Nacional dos Municípios (CNM¹), no pleito eleitoral de 2016 a taxa de reeleição de prefeitos foi a menor da história recente, onde 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.

Como exemplo dessas intercorrências podemos citar os casos de contratos de prestação de serviços que vencem nos últimos dias do mandato, a venda de bens públicos para equilíbrio das contas no último semestre, desaparecimento de sistemas de informação e dados acerca de dados públicos, ausência e ocultação 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 a transição de governo esteja internalizada 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 os efeitos negativos da 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 e Calvo (2002), 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 segundo os autores 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 técnicas 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

¹ A CNM (Confederação Nacional dos Municípios) é “uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 8 de fevereiro de 1980”. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm>>, acessado em 01/01/2019.

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 (CEPAM, 2012a).

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 (SADER, 1990; SALLUM JUNIOR, 1994; O'DONNELL, 1987, 1988) 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. Mesmo que sejam processos distintos, é possível sim discutir relações entre os dois fenômenos. 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 São Carlos no ano de 2016?

Fruto de uma dissertação de mestrado, o objetivo geral deste trabalho é descrever e analisar o processo de transição de São Carlos 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), 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 estudo de caso coletivo 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 apenas sobre o primeiro.

A Análise ou Pesquisa 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 encontrados e utilizados documentos oficiais, tais como: Leis, Decretos, Portarias, Relatórios Oficiais, Atas de Reunião e Ofícios, notícias jornalísticas também foram analisadas.

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.

Além de dezesseis pré-entrevistas para compreensão do fenômeno, no caso de São Carlos foram realizadas oito entrevistas com partícipes do processo, priorizamos por entrevistar aqueles atores nomeados pelo Decreto Municipal 287 de 13 de outubro de 2016. O total das entrevistas resultam em 5 horas e 57 minutos de gravações, e em 107 páginas de transcrição. Os entrevistados, em sua maioria eram homens, acima dos 50 anos, com ensino superior e com larga experiência no setor público. Representavam também diversas partes desses processo: administração, governo eleito e câmara municipal.

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).

Para tanto, selecionamos 4 categorias principais, ou eixos de análise, que se subdividiram em outras 20 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:

Quadro 1 - Categorias e Subcategorias

Eixo de Análise / Categoria	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.

Ainda segundo a autora, a análise temática busca descobrir os “núcleos de sentido” presentes na comunicação, cuja presença ou frequência podem significar ou apontar para alguma direção, considerando o objetivo analítico escolhido. 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.

Resultados e Discussão

Para iniciar 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). São Carlos é uma cidade com cerca de 249.415 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2018. Localizada na região central do Estado de São Paulo, o município tem uma distinta vocação

científica, até por isso lhe foi outorgado por lei o título de Capital da Tecnologia. Além disso, a cidade possui uma das Leis de Transição mais antigas do Estado, e talvez do Brasil, promulgada no mês de junho do ano 2000, concomitante à aprovação da LRF, datada do mês de maio no mesmo ano. Com esse instrumento normativo, a cidade faz parte da minoria dos municípios paulistas que possuem leis que instituem legalmente o processo de transição, conforme destacado por (CRUZ, 2013; CEPAM, 2011). Em que pese uma significativa parte dos Estados brasileiros já regulamentarem tal prática (PEREIRA, 2018). Além disso, soma-se ao fato desse dispositivo antecipar em dois anos a promulgação das normas relacionadas à TG no governo federal.

Em 2000, ano de eleições municipais, a cidade elege sua primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), escolhendo o até então reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAr) como prefeito da cidade por uma exígua margem de 128 votos conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As gestões petistas irão governar a cidade até o ano de 2012, quando o candidato do PSDB, Paulo Altomani, vence a corrida eleitoral mesmo sob a tentativa de reeleição do prefeito Oswaldo Barba (PT), outro ex-reitor da UFSCAr.

Naquele momento, ocorre outra grande mudança no executivo são-carlense, também orientada pela Lei de Transição municipal. Entretanto, uma novidade ocorre em termos de transparência do processo. De iniciativa do ex-prefeito Oswaldo Barba, foi criado em 06 de novembro de 2012 o Portal da Transição de São Carlos², que segundo informações do próprio portal – que continua ativo – tem objetivo de proporcionar maior transparência à TG e facilitar o acesso a informações de interesse público.

Nas eleições subsequentes, no ano de 2016, o empresário Airton Garcia Ferreira (PSB) vence as eleições municipais e o candidato à reeleição, Paulo Roberto Altomani. 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 São Carlos no ano de 2016. 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), o que pode representar maiores desafios para o processo.

Com um breve contexto delineado, abaixo faremos a descrição do caso estudado, assim como sua análise. Baseado nas categorias anteriormente elencadas que buscam dar maior coesão aos dados coletados, e dentro de uma narrativa cronológica, iremos apresentar e interpretar os fatos relacionados com a TG em São Carlos no ano de 2016.

Nas eleições municipais de 2016 que ocorreram no domingo dia 02/10/2016, os eleitores são-carlenses escolheram um novo prefeito, há apenas 91 dias para assumir a gestão pelo

² O Portal da Transição está disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/portal-da-transicao.html>>.

quadriênio 2017-2020. Consta mencionar que é a primeira vez que Airton Garcia assumiria a prefeitura da cidade. Desta forma, 11 dias após o resultado eleitoral, foi publicada a nomeação da “Comissão de Acompanhamento da Transição da Administração Municipal” pelo Decreto 287, de 13 de outubro de 2016, orientada pela Lei de Transição Municipal, nº 12.575/2000.

No que se refere à categoria “Aspectos Organizacionais”, temos que o decreto municipal nomeia os seis membros para a comissão de transição de forma paritária, em acordo com os achados de CRUZ (2013) e CEPAM (2011). Sendo composta por dois representantes de três entidades (governo eleito, administração e câmara municipal), não se resumindo a esses participantes. Importante mencionar que ficou patente a liderança de duas pessoas indicadas pelos 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 os partícipes das reuniões em sua maioria eram chefes de seção, diretores de departamento e secretários municipais, com considerável participação de servidores públicos de diferentes setores da prefeitura. Perfil mais diversificado quando comparado com aquele descrito pelo CEPAM(2011) e Cruz (2013), onde a maioria observada era de representantes da área financeira e chefia de gabinete. Ainda sobre os convidados para participar das reuniões, surge também a transversal questão da continuidade administrativa (SPINK, 1987), muito presente na maioria das entrevistas, que nesse caso específico se relacionou com a convocação de servidores públicos para as atividades da TG, de acordo com S3:

[...] eu evidenciei que eram muito servidores de carreira, muitos...eu achei que é um fator importante. Volto a falar, fato de ter o servidor de carreira eu acho que dá mais **confiabilidade na continuidade**, porque de repente uma pessoa passa uma informação e ela não está mais na prefeitura eu acho que é mais complicado também. Então tínhamos vários servidores de carreira e aí eles pegaram os diretores né, um diretor de convênio, diretor da Fazenda na parte de despesa, diretor da fazenda da parte da arrecadação. (S3, 2018, grifo nosso)

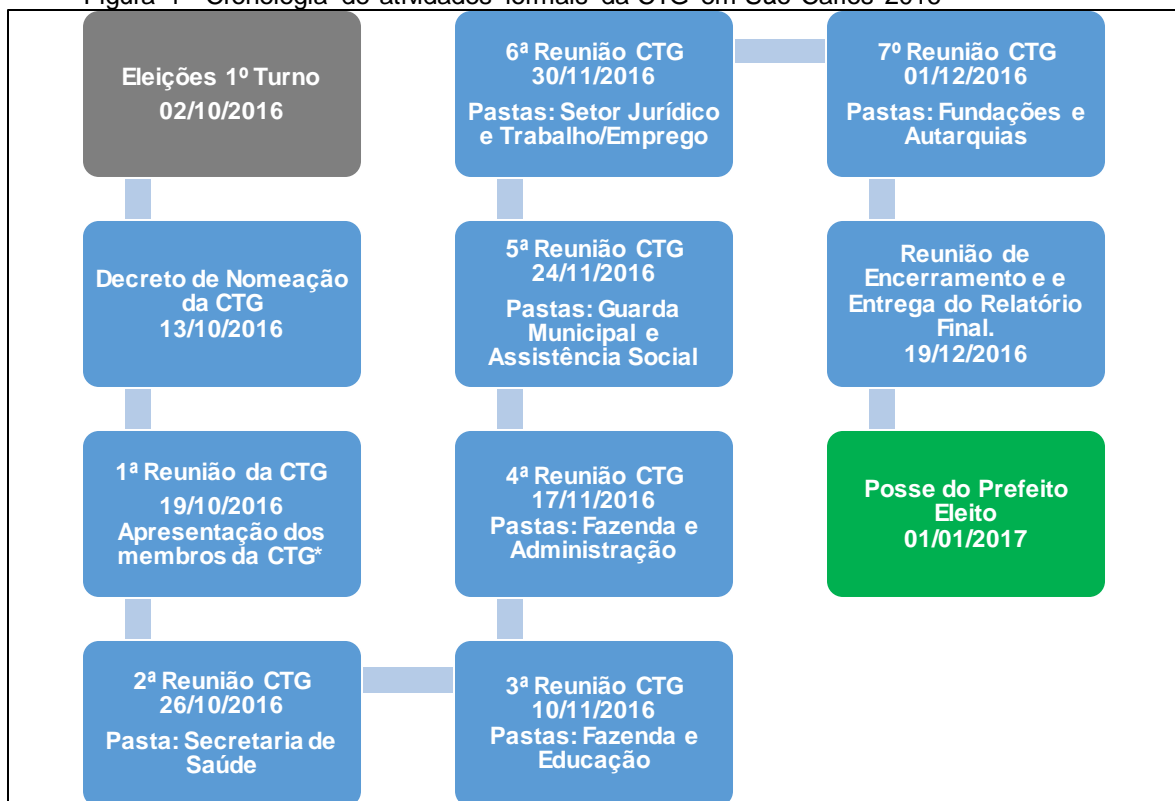
As atividades da CTG ocorreram de maneira centralizada, ou seja, mais restrita às reuniões da CTG, essencialmente por meio reuniões fechadas (sem visitas técnicas a repartições públicas). A reunião inaugural ocorreu no dia 19/10/2016, única com a presença do prefeito eleito, onde os membros acordaram as próximas atividades da comissão, assim como trocavam pedidos e respostas de informações acerca da prefeitura. Válido ressaltar que o prefeito derrotado não compareceu em nenhuma das reuniões da comissão.

A dinâmica de trabalho possuiu características semelhantes com o descrito por PEREIRA (2018), considerando a ausência de um esquema ou metodologia de trabalho, caracterizando-se por sua incrementalidade, destacando também a reatividade de parte da

comissão da prefeitura, assim como a importância balizadora do instrumento normativo. Conforme as informações do relatório de transição e com o amparo das entrevistas, podemos inferir que ocorreram 07 (sete) reuniões dos membros da comissão, tendo início no dia 19/10/2016 e a última no dia 01/12/2016, ocorrendo uma cerimônia de encerramento no dia 19/12/2016. De acordo com a maioria dos entrevistados e as atas das reuniões, pode-se dizer que a comissão se reunia semanalmente, no período da manhã, iniciando as atividades em torno das 09 horas da manhã, e com atividades que iam até meio dia ou 13 horas do período vespertino.

Também verificamos que algumas secretarias ocuparam a maior parte das discussões da CTG, principalmente as maiores pastas com maiores orçamentos, quadro de pessoal e atribuições. Sobre quais foram os temas focais desse caso, podemos citar as secretarias relacionadas a finanças públicas, patrimônio, gestão de pessoal e setor jurídico, os núcleos mais técnicos da prefeitura. Assim como as secretarias estruturantes: Saúde, Educação, Assistência Social, Guarda Municipal e Emprego/Renda. Também foram tratadas das 4 autarquias e fundações municipais: FESC (Fundação Educacional de São Carlos), Prohab (Progresso e Habitação de São Carlos), Fundação Pró-Memória de São Carlos e o SAAE (Serviço Autônomo de Água e Esgoto). A figura abaixo ilustra cronologicamente quando as reuniões da CTG ocorreram e quais os principais temas debatidos:

Figura 1 - Cronologia de atividades formais da CTG em São Carlos 2016



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o que foi explanado até aqui, podemos inferir que a CTG na cidade foi relativamente abrangente em relação aos temas e secretarias abordados, visto que mesmo ocorrendo uma concentração em algumas áreas, foi possível verificar destacada diversidade dos temas debatidos assim como sua relevância orçamentária e de suas atribuições.

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). No tocante à infraestrutura, mesmo que a Lei de Transição municipal não preveja disponibilidade de recursos físicos e materiais, em consonância com o apontado por CEPAM (2011) e Cruz (2013), a maior parte dos entrevistados concordaram que a infraestrutura física foi adequada para consecução das atividades da CTG. Em relação à remuneração e financiamento da TG, a lei de transição não dispõe acerca dessa questão, e a partir das entrevistas ficou patente que não houve nenhum tipo de pagamento pelos trabalhos realizados.

Em relação à categoria “Aspectos Normativo-Legais”, é possível notar uma relação positiva entre o instrumento normativo e a prática da TG, visto que de maneira geral os respondentes elencam fatores positivos da existência da Lei de Transição na cidade, mesmo sob a unanimidade de que o dispositivo carece de atualizações, essa necessidade de atualização do dispositivo legal também foi elencada por Pereira (2018).

Um dos entrevistados destacou a importância da trajetória histórica das transições na cidade, e a vincula com a existência do regramento. Essa afirmação pode ser refletida a partir de Hall e Taylor (2003), que tratam das três versões do neo-institucionalismo, especialmente ao tratar do institucionalismo histórico e sobre o conceito de trajetória percorrida, que segundo os autores é “causalidade social dependente da trajetória percorrida” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 200).

Verificamos também um consenso em relação a uma visão favorável à existência de um regramento que institua e regule a TG, em que pese as ressalvas acerca dos limites dos regramentos. Contudo, é relevante interpretar essa inclinação pela objetivação do processo da TG dentro do contexto burocrático, de modo a se amalgamar um sistema de incentivos e sanções em relação ao processo. Por fim, mesmo com um crescente aumento dos problemas na administração pública que são transferidos para a seara do judiciário, nossas investigações acerca de 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 não houveram significativos esforços de preparação para realização do processo pela administração, ressaltando o respondido por um entrevistado que dado a tentativa do prefeito

se reeleger, de certa forma essa questão influenciou a não realização de tratativas antecipadas por parte da administração municipal.

Como informação adicional, apresentamos a pontuação da cidade de São Carlos no Ranking de Transparência do MPF³ (Ministério Público Federal), realizado em 2016, e que basicamente avalia o cumprimento das exigências legais da LAI (Lei de Acesso à Informação). O município tirou nota 4,60/10, ocupando a 461ª colocação no ranking estadual. Esse cenário de baixa transparência pode ter influenciado o baixo uso dos portais no processo de transição.

Esses resultados reforçam a ideia de reatividade da equipe da administração, também destacada por Pereira (2018) em seu trabalho. Consta mencionar também que esse cenário de não preparação antagoniza substancialmente com o modelo de TG canadense desenhado por David Zussman (2013), em que nas fases pré-eleitoral e eleitoral haveriam uma gama de atividades preparatórias para a TG, focadas no desenho de um “plano de transição”.

Também verificamos que não ocorreram problemas em relação à disponibilização dos dados, e seria natural considerando todo o arcabouço jurídico que organiza o processo. Entretanto, no que se refere à consistência as divergências ficaram aparentes, os fornecedores da informação atestam sua veracidade, reforçando o papel dos servidores nesse aspecto de fidedignidade, e visto que essas informações são repassadas para órgãos de controle e fiscalização, a necessidade de fidedignidade e o papel do tribunal também foram mencionadas por Pereira (2018). Na percepção dos respondentes da equipe do prefeito eleito, pode ter ocorrido em alguns casos a distorção ou ocultação de informações, também se aventa a diferença de interpretação acerca dos dados, principalmente aqueles relacionados com as dívidas do município e perspectivas acerca de processos judiciais.

Em relação aos prazos procedimentais, há uma percepção geral em que os prazos foram suficientes, mesmo sob queixas que este teria sido exíguo, característica também verificada por Pereira (2018). E assim como apontado pelo CEPAM (2011) e Cruz (2013), a legislação local não trata dos prazos procedimentais para repasse de informações.

No que tange ao uso dos portais de transparência e outras informações públicas, as entrevistas apontam uma subutilização dos portais do município, mesmo que eventualmente informações de interesse estivessem disponíveis, assim mesmo foram solicitadas formalmente nas reuniões 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.

³ O Ranking Nacional de Transparência do MPF está disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>, acessado em 15/12/2018.

Sobre eventuais efeitos do processo eleitoral na transição, as mensagens emitidas pelos respondentes dão indicações dúbias, contudo, longe da dicotomia redutora em que há ou não, impactos ou efeitos advindos do processo eleitoral, é possível coletar outras impressões também relevantes para refletir essa questão. Por exemplo, a existência de um instrumento normativo, na visão de alguns dos respondentes, é relevante para amenizar eventuais efeitos negativos das disputas políticas no processo da TG. Ao mesmo tempo em que outras respostas apontam certa naturalidade que essas rivalidades políticas estejam presentes nas atividades da comissão por meio de um “clima de tensão”.

Acerca de possíveis efeitos da TG no início do novo governo, temos que mesmo não verificando unanimidade nessa questão, as entrevistas nos dão indicativos de que a TG influenciou positivamente o início e o primeiro ano de governo, em questões pontuais e urgentes como a programação de férias e pagamento de salários dos servidores, e em questões estruturantes como a percepção da situação fiscal do município. Já em relação à importância da TG na visão de seus partícipes, a relevância e validade da TG foi unânime, também foi salientado o quanto o processo não é apenas oportuno como também necessário, não se restringindo ao nível local e sim a todas as entidades da federação.

Quanto aos pontos fortes verificados pelos respondentes, verificamos que um dos pontos levantados foi a aclimação entre nova gestão e o funcionalismo público, iniciada pelas atividades da comissão. Mesmo sob forte rivalidade político-eleitoral, a posição favorável do prefeito Paulo Altomani em relação ao processo foi mencionada positivamente, como fator que colaborou para as atividades da CTG, principalmente por não impor resistências. Também foi elogiada a postura dos membros da CTG que representavam a administração, mesmo em face de restrições de tempo, juntamente com os demais membros da comissão, desenvolveram um diagnóstico situacional amplo da prefeitura. A percepção do processo como cordial e relativamente bem-sucedido, inclusive se desdobra 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, um dos respondentes alertou para necessidade de se consolidar periodicamente o grande número de dados existentes e produzidos diariamente pela administração municipal. Outro ponto aventado foi uma participação ativa do prefeito eleito e de sua futura equipe de secretários, para aumentar o aproveitamento das atividades da TG.

Outra questão levantada foi o tempo, os poucos meses em que se geralmente conduz a transição de governo são escassos visto a necessidade de compreensão da situação político-administrativa da prefeitura. Assim como a previsão de visitas técnicas à estabelecimentos públicos e aos almoxarifados, não se pautando apenas por relatórios e planilhas, e também podendo executar uma verificação in loco das informações recebidas, ampliando sua percepção.

Conclusões

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 São Carlos, mesmo em detrimento da Lei de Transição datar do ano 2000, não verificamos a existência de um processo de acúmulo institucional de experiências e aprendizados, isso se manifesta também pelo fato da Lei não ter sido modificada desde de sua criação e a necessidade de sua atualização ser unânime entre os entrevistados.

Outra questão relevante é a subutilização do Portal da Transição e da Transparência, aparentemente entendido mais como um repositório do que como mecanismo de facilitação da transição. Mesmo assim, as atas e o próprio relatório final de transição não estão disponíveis nesses portais, em que pese o portal continuar ativo desde 2012, quando foi criado. Esse cenário de baixa transparência pode afetar negativamente o processo.

Considerando o exíguo prazo para realização da transição (três meses), a frequência semanal das sete reuniões realizadas pela CTG podem ser interpretadas como de baixa intensidade, que somada com a ausência de preparação anterior da administração, a centralização das atividades exclusivamente em reuniões fechadas, a reatividade da prefeitura na condução do processo e a inexistência de uma metodologia de trabalho, impõe ao processo uma série de dificuldades que necessitam ser repensadas para sua otimização.

Por outro lado, a transição na cidade abarcou um significativo número de áreas e secretarias, assim como diversidade de participantes (servidores e gestores públicos), abordou temas e problemas sensíveis à comunidade e apresentou um clima colaborativo entre as equipes. A administração municipal não infligiu resistências ao processo, e de maneira geral respondeu a todos os questionamentos da CTG de maneira célere e consistente. As contribuições para o início da gestão foram restritas, assim como o papel da Câmara Municipal, e o baixo envolvimento do prefeito eleito no processo pode ter influências na primeira situação. Destacamos a importância de se revisar a Lei de Transição na cidade, observando suas deficiências e buscando evitar engessamento do processo, já caracterizado pela sua formalidade.

Desta forma, concluímos que mesmo em face de grandes dificuldades pendentes de serem solucionadas, o município de São Carlos tem aplicado a Lei de Transição e dado condições mínimas ao prefeito eleito para ajustar seu programa de governo à realidade

municipal antes do início de seu mandato, e além disso, a cidade também inova com o desenvolvimento e manutenção do Portal da Transição, ferramenta de transparência ativa importante, que mesmo subtilizada, representa um avanço significativo.

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 cerca de 88% dos municípios paulistas (IBGE, 2017), e no âmbito nacional essa alta porcentagem se mantém.

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. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 de dezembro de 2018.

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, Guillermo. Transição democrática e políticas sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 21, n. 4, p. 9-16, 1987.

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, Mirian 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.

SADER, Emir. **A Transição no Brasil**: Da Ditadura à Democracia? São Paulo: Atual. 1990.

SALLUM JUNIOR, Brasília. Transição política e crise de estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 133-167, 1994.

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