

TRANSIÇÃO DE GOVERNO NO BRASIL: um levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder (1988-2017)

GOVERNMENTAL TRANSITIONS IN BRAZIL: AN INVENTORY OF THE NORMATIVE INSTRUMENTS OF THE POWER ALTERNATION PROCESSES (1988-2017)

AUTORES:

Mírian Lucia Pereira

Mestranda em Administração Pública (Profiap/Univasf), graduada em Comunicação Social - Relações Públicas pela Escola Superior de Relações Públicas (1995) e em Tecnologias da Informação e da Comunicação: Redes de Computadores pela União dos Institutos Brasileiros de Tecnologia (2006).

Fernando de Souza Coelho

Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, em 2006, com aperfeiçoamento em Desenvolvimento Local no Weitz Center for Development Studies em Israel (CERUR). Mestre em Administração e Governo pela EAESP-FGV em 2002, com intercâmbio na Maestría en Administración (MBA) del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Bacharel em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEARP-USP), concluído em 1998.

Francisco Ricardo Duarte

Graduado em Filosofia pela Faculdade Católica de Anápolis e em Administração de Empresas pela Universidade Estadual de Londrina (1997). Especialista em Administração, Orientação e Supervisão Escolar e também no Ensino de Filosofia. É mestre em Administração (Gestão de Negócios) pela Universidade Estadual de Londrina (2002). Doutor em Difusão do Conhecimento - na Universidade Federal da Bahia - UFBA. É Professor Adjunto I da Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco.

David Fernando de Moraes Neri

Doutor em Engenharia Química e Biológica pela Universidade do Minho, Braga - Portugal (2008), com mestrado em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Pernambuco (2005) e graduação em Ciências Biológicas pela Universidade de Pernambuco (2003). Atualmente é Professor Adjunto IV de Bioquímica do Colegiado de Ciências Farmacêuticas da Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF e Professor permanente do Programa de Pós-Graduação de Ciências dos Materiais. Atua como revisor de periódicos internacionais.

Marcelo Henrique Pereira dos Santos

Possui graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mestrado em Ciências Sociais (Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutorado em Ciências Sociais (Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professor Adjunto IV da Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco. É professor pesquisador do Mestrado Profissional em Extensão Rural da UNIVASF. É professor do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). É professor colaborador do Mestrado Profissional de Sociologia em Rede Nacional (PROFSOCIO).

TRANSIÇÃO DE GOVERNO NO BRASIL: um levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder (1988-2017)

GOVERNMENTAL TRANSITIONS IN BRAZIL: AN INVENTORY OF THE NORMATIVE INSTRUMENTS OF THE POWER ALTERNATION PROCESSES (1988-2017)

RESUMO

O processo de transição de governo no Brasil entrou na agenda da gestão pública com a redemocratização do país na década de oitenta e o retorno das eleições diretas para o poder executivo nos três níveis de governo. Todavia, sua institucionalização no país é recente. No governo federal, por exemplo, o instrumento normativo surge no ano de 2002, na transição FHC-Lula. Nos governos estaduais e municipais, a alternância de poder é regulamentada gradualmente por instrumentos normativos e documentos orientadores que surgiram a partir da Constituição de 1988, avolumando-se a cada eleição a partir de meados dos anos 2000. Neste contexto, esse artigo é per se um estudo exploratório, baseado na análise documental, que realiza um levantamento dos instrumentos normativos que regulamentam e/ou orientaram a alternância de poder no governo federal e nas 27 unidades da federação. Os resultados apontam para o protagonismo dos órgãos de controle nas últimas eleições e para a oportunidade de o processo de transição de governo ser tratado como uma política pública de gestão pelos órgãos do poder executivo.

Palavras-chave: Transição de Governo, Passagem de Mandato, Boa Governança Pública.

ABSTRACT

The governmental transition in Brazil emerged on the agenda of public administration with the re-democratization of the country in the 1980s and the return of direct elections in the three levels of government. However, its institutionalization in the country is recent. In the federal government the normative instrument appears in the year of 2002, during the FHC-Lula transition. In the state and municipal governments, the alternation of power has been gradually regulated by normative instruments and guiding documents since the 1988 Federal Constitution, increasing in each election from the mid-2000s. In this context, this article is an exploratory study that, based on documentary analysis, makes an inventory of the normative instruments that regulate and guide the alternation of power in the federal government and in the 27 units of the federation. The results show that control institutions are prominent in the current debate and point to the opportunity for the government transition process to be treated as a public policy of management by the executive branch.

Keywords: Government Transition, Transfer of the Executive Power, Good Public Governance.

Em artigo de opinião recente, publicado em um blog do Estadão, um pesquisador de administração pública, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, afirma:

O ano de 2018 tem guardado muitas incertezas quanto a disputa pelo Palácio do Planalto onde mais de 10 candidatos estão pleiteando a Presidência da República. Com Michel Temer fora da disputa não teremos a possibilidade de uma reeleição, em que pese Henrique Meirelles se apresentar como candidato do governo. **Assim sendo, uma das poucas certezas deste ano é que teremos uma transição de governo** (REZENDE, 2018, p. 1, grifo nosso).

Embora a transição de governo seja factível, no Brasil, desde o processo de redemocratização nos anos 1980 (com o retorno das eleições diretas e o processo de alternância de poder), é comum em nossa cultura política a ausência de um processo – normatizado e gerencial – de troca de mandato e passagem de poder orientado pelos princípios/valores da governança pública.

Persiste um costume na gestão pública brasileira de *intransição*, seja pela insuficiência de instrumentos normativos para tal, seja pelo comportamento político antirrepublicano, velado ou explícito, de que o governo subsequente não obtenha êxito na implementação de suas ações, especialmente, se estas forem originárias do governo anterior. São inúmeras as queixas nos Tribunais de Contas e nos Ministérios Públicos estaduais, nos períodos pós-eleitorais, que denunciam descasos nos meses que antecedem o fim do mandato e registram reclamações dos mandatários políticos eleitos sobre o não acesso às informações para sua posse, sobretudo, nos municípios e em alguns estados.

Uma vez que o ordenamento de processos de transição de governo é incipiente, no Brasil, e está na ordem do dia em nossa democracia, este trabalho joga luz na sua institucionalização, no país, entre 1988 e 2017, realizando um inventário dos instrumentos normativos (atos regulatórios) e dos documentos orientadores (cartilhas e manuais) voltados para regulamentar e/ou orientar a alternância de poder no governo federal e nas 27 unidades da federação. Optou-se, diante do volume, por não realizar tal pesquisa com os 5.570 municípios e registra-se que, em alguns casos, os instrumentos normativos, para os governos estaduais, são estendidos às prefeituras.

O artigo, além desta introdução (seção 1), está organizado em quatro seções. A seção 2, na sequência, apresenta os conceitos e os princípios que referenciam a transição de governo (TG) como objeto de estudo. A seção 3, subsequente, traz a definição operacional de TG e mostra sua aplicação no contexto brasileiro, além de caracterizar o *design* da pesquisa. A seção 4 descreve e analisa os resultados do levantamento dos instrumentos normativos de TG nos últimos 30 anos. E as considerações finais apresentam uma síntese do trabalho, algumas provocações e ideias para uma agenda de pesquisa.

2 CONCEITOS E PRINCÍPIOS QUE REFERENCIAM O TEMA

Em texto dos anos 1990, o cientista político Guillermo O'Donnell afirma que as poliarquias são formadas pela complexa síntese entre três tradições do pensamento político, a dizer, liberalismo, democracia e republicanismo. Do liberalismo, as poliarquias apreendem que existem garantias individuais que não podem ser ameaçadas e usurpadas por nenhum poder, nem mesmo pelo Estado. São exemplos de tais garantias o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à livre expressão de ideias, entre outros. A democracia, por sua vez, defende que a deliberação sobre as questões coletivas não são restritas a uma elite virtuosa e sim prerrogativa do povo que tem o direito de decidir sobre qualquer assunto que achar apropriado. O republicanismo, por sua vez,

(...) identifica, no cumprimento dos deveres públicos, uma atividade de tal forma enobrecedora que requer uma cuidadosa sujeição à lei e um devotado serviço ao interesse público, mesmo que à custa de sacrificar os interesses privados dos mandatários (O'DONNELL, 1998, p. 30-31).

Qualquer democracia representativa prevê a periódica alternância na ocupação dos cargos políticos. Porém, a essa característica da democracia representativa se associa o ideário republicano de que o exercício do cargo público deve ser feito de modo responsável, pois o agente, além de representar – em tese – o verdadeiro detentor do poder (o povo), também deve zelar pela coisa pública e abrir mão dos seus interesses particulares.

Claramente, o tema da transição governamental se insere na tradição republicana e remete também ao controle e à prestação de contas dos órgãos públicos, ou seja, diz respeito à chamada *accountability*. Existem duas formas de *accountability*, a primeira é

denominada de *accountability* vertical e passa pelo exercício do controle dos representantes políticos por parte dos cidadãos por meio do exercício do voto. A cada eleição, os eleitores são convocados a punir ou recompensar seus representantes reelegendo-os ou substituindo-os por outros. A outra forma de *accountability* é chamada de horizontal e é definida por O'Donnell como:

(...) a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (Idem, p. 40).

A crise política e de representação que assola o Brasil, nos últimos anos, denota algumas falhas na *accountability* vertical, mas, igualmente, enseja uma aprendizagem social para a nossa democracia. Por outro lado, o país tem avançado nas últimas décadas na construção da *accountability* horizontal na medida em que se verificam aperfeiçoamentos (sujeitos ao mau uso e/ou abuso, obviamente) na atuação das instituições de controle/fiscalização como Tribunais de Contas, Polícia Federal, Ministério Público e Poder Judiciário. No entanto, são necessários novos avanços na *accountability* horizontal, instituindo e melhorando outros mecanismos como, por exemplo, processos bem definidos de transição governamental no Poder Executivo (e nos órgãos e entidades estatais), nos três níveis de governo.

Diante das lacunas da *accountability* vertical, ainda é muito comum um distanciamento entre as promessas de “palanque” (tal como os exageros do “eu vou fazer”) e a concretude das ações confessadas nos embaraçosos “é o que se pode fazer”, bem como, ao término de mandatos e diante da alternância de poder, certo descompromisso com uma transição de governo democrática e garantidora da continuidade das ações governamentais. A respeito disso, Coelho (2014) pondera que o fato de não haver uma tradição de continuidade administrativa no serviço público brasileiro, por inúmeros motivos tecnopolíticos e socioculturais, acaba por sedimentar a prática da reinvenção de programas/projetos de gestão que favorece a descontinuidade como fenômeno organizacional no cotidiano da administração pública.

Empiricamente, essa constatação na gestão pública pode ser ilustrada, por exemplo, na fala de Gilberto Jales, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, ao Jornal Tribuna do Norte, abordando o caso dos municípios. Segundo ele:

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

Destarte, há que se promover e se consolidar mudanças nesses comportamentos equivocados que foram cristalizados ao longo do tempo, no setor público, incentivando a prática social da transição democrática entre governos e mitigando os malefícios que a "intransição" pode provocar ao bem-estar social. Ademais, é imprescindível investir na normatização de procedimentos para dotar as gestões subsequentes de dados/informações que subsidiem a elaboração (ou ajuste) de planos de governo o mais próximo possível da sua capacidade de exequibilidade. Ratifica-se, ainda, a importância desses processos, porventura, enxergando-os como uma política pública de gestão que advém do regime democrático garantidor da alternância na ocupação dos cargos públicos e da pretensão em dotar a administração pública de mecanismos gerenciais que favoreçam a continuidade administrativa.

De modo metafórico, para jogar luz na importância da transição de governo pode-se citar – historicamente – o general romano Júlio Cesar: *Alea jacta est* (isto é, “A sorte está lançada”). Essa frase, originária do latim, é atribuída a ele quando, não tendo certeza sobre se deveria atravessar a fronteira - entre a Gália Cisalpina (atualmente, França) e a Itália - estabelecida pelo Rio Rubicão, incumbiu à sorte a responsabilidade pelo resultado da sua decisão. Dentre as consequências apontadas pela história, os países entraram em guerra e, por um grande período, recaiu sobre todos os efeitos decorrentes dela (VILAR, 2010). Nos dias atuais, seja no espectro particular ou coletivo, essa expressão é costumeiramente utilizada na acepção de evidenciar comportamentos que desinvestem da razão, dos planos que estão prescritos, e que entregam às mãos do destino o arbítrio para decidir e revelar os produtos das suas escolhas.

Por sua vez, o processo de transição de governo, posicionando-se normativamente como antítese do acaso, almeja dirimir as imprecisões e sobressaltos entre duas gestões, distanciando-se da randomização típica da sorte. Todavia, ainda que sejam evidenciados nas três esferas de governo de nossa federação – inclusive, sendo instituídos também em organizações da Administração Pública, a exemplo de universidades, empresas públicas, etc. – é fácil perceber que sua ocorrência é bastante incipiente e demonstra, quando acontecem, um compromisso com valores que perfazem a boa política, bem como um alinhamento com os aspectos financeiros, orçamentários e fiscais, notadamente, como reflexo dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000 alterada pela LC nº 131 de 2009). Essa é a diretriz que algumas associações estaduais e municipalistas, e vários Tribunais de Contas dos Municípios e dos Estados, vêm propagando durante as eleições ocorridas nesta década, com uma variedade de dispositivos regulatórios e um conjunto de documentos orientadores.

Em contraponto a essas iniciativas, é observável, como prática recorrente, a existência de um comportamento deliberadamente desinteressado em colaborar para que a nova gestão inicie com a devida organização, privando-a do conhecimento imprescindível ao funcionamento dos primeiros dias/meses de governo. Pelas palavras do procurador regional da República Fábio George Cruz da Nóbrega, a regra, sobretudo nos municípios, ainda é:

(...) a interrupção na prestação de serviços de saúde e educação, o desaparecimento de documentos, de computadores e outros bens. (...). O cidadão não tem nada a ver se [fulano] não foi reeleito ou não fez o sucessor. Ele quer a continuidade administrativa, que os serviços sejam mantidos (G1, 2012).

Ratifica-se o exposto por meio de Coelho (2014), o qual afirma que não havendo a transição de governo, o que aguarda a nova gestão são pendências em contratos de prestação de serviço; deleção de dados dos sistemas de informação; desaparecimento de documentos e materiais de trabalho; e inexistência de informações sobre convênios, finanças e pessoal. Tudo levando à improvisação das ações no início da gestão, por vezes, resultando em desperdícios passivos (ineficiência) e prejuízos ao erário.

A persistência desta realidade, após mais de 30 anos do processo de redemocratização do país – e do retorno das eleições diretas –, demonstra *per si* o quão fundamental é institucionalizar os processos de transição governamental por meio de

instrumentos normativos, ferramentas de trabalho e formação de equipes que possibilitem uma passagem de governo integrada. Conforme aponta Seixas (2012):

(...) além de constituírem um ato de extrema civilidade, essas medidas trazem em seu bojo princípios de democracia; de forma transparente propõem a entrega da máquina pública com um nível de conhecimento bastante abrangente sobre a atuação dos direitos e obrigações que o novo governo vai herdar (p. 2).

Enfim, a neutralização de posturas que não se coadunam com os princípios republicanos e democráticos comprometidos com a continuidade da prestação de serviços à comunidade, pautada por normas jurídicas e métodos gerenciais, constitui o objetivo fulcral da estruturação de qualquer processo de transição de governo, abrangendo o período entre o *day after* da eleição e o dia da posse da nova gestão.

3 DEFINIÇÃO OPERACIONAL, O CONTEXTO BRASILEIRO E A PESQUISA

Em linhas gerais, o dicionário Aurélio define transição como sendo um substantivo feminino que designa “[...] passagem de um lugar, assunto, tom ou estado para outro”. Por sua vez, o processo de transição governamental – que compreende os meses entre a divulgação do resultado oficial da eleição e a posse do novo ocupante do cargo – remete às atividades que se utilizam de estruturas, processos e comportamentos que objetivam salvaguardar a continuidade na prestação dos serviços de uma instituição, aos seus públicos, com base no conhecimento do cenário institucional, visando diminuir os impactos na passagem das gestões (PEREIRA; DUARTE, 2016, p. 2).

O art. 1º do Decreto nº 7.221/2010, da Presidência da República do Brasil, um dos primeiros instrumentos utilizados para institucionalizar os ritos desses processos de alteração de governo, na esfera federal, apresenta o conceito de transição de gestão que, ao longo da presente década, foi se estendendo aos estados e seus municípios brasileiros:

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

Nesta transição, considera-se um grande desafio que os gestores – singularmente, aqueles que estão deixando os cargos – observem a tradição republicana, que pressupõe a existência do comprometimento e zelo com a *res publica*, assim como do inextricável dever de prestação de contas, referente ao erário, aplicado na tutela do bem coletivo, consoante o que estabelece o parágrafo único, do art. 70, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

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

Para além do arcabouço jurídico e considerando a cultura organizacional e a orientação para resultados da administração pública pós-burocrática, perspectiva-se uma conscientização política e um fortalecimento do ciclo de gestão.

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

Sob esse prisma, o processo de transição de governo é compreendido pelas diversas ações desenvolvidas no período que antecede à passagem da gestão e que são delineadas por medidas acauteladoras que objetivam munir os novos gestores do conhecimento imprescindível à execução das suas atividades, sendo uma de suas etapas essenciais o planejamento, que definirá: o tempo necessário à sua realização, o local em que será realizado, os métodos empregados, as ferramentas de trabalho, a composição/perfil da equipe, dentre outros.

Entretanto, não se deve atribuir essa responsabilidade, apenas, ao gestor que ocupará o cargo. É salutar que o gestor que se encontra em final de mandato impregne-se do dever legal e do compromisso ético, disponibilizando a estrutura necessária, física e informacional, para o prosseguimento das atividades da administração, contribuindo para um processo de transição exitoso, como prevê, por exemplo, o artigo 3º, da Lei Complementar nº 260/2014, do Estado de Pernambuco: “o governo estadual ou municipal

em exercício deverá garantir a infraestrutura necessária para a realização dos trabalhos da comissão de transição” (PERNAMBUCO, 2014). Outrossim, a Constituição Estadual da Paraíba, no parágrafo único, do artigo 268, alerta que “o prefeito em exercício não poderá dificultar os trabalhos da Comissão de Transição, nem retardar ou impedir o início de seu trabalho” (PARAÍBA, 1989). Nesse mesmo sentido, os manuais da Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam) reforçam a importância de que sejam disponibilizadas todas as informações sobre os serviços prestados, as políticas implementadas, os projetos e programas destinados à comunidade para subsidiar a elaboração do plano de governo do sucessor ou possibilitar as ações emergenciais de início de mandato (CEPAM, 2012).

3.1 PROCESSOS DE TRANSIÇÃO DE GOVERNO: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Cruz et al. (2017) afirmam que a temática da transição é comumente tratada pela ciência política brasileira a partir das alternâncias de regime político, na história do país, mas inexplorada, na acepção de transição de governo, pela comunidade acadêmica de administração/gestão pública. Internacionalmente, a literatura também não é tão abundante.

Os primeiros relatos sistematizados de experiências de transição de governo, no exterior, referenciam os Estados Unidos, no governo do presidente Kennedy (1963), ocasião em que o Congresso norte-americano aprovou a Lei de Transição Presidencial. Todavia, em termos das primeiras práticas, os indícios apontam para 1944, ano em que presidente Roosevelt dialogou, com o seu sucessor, temas considerados de grande relevância à nação – a exemplo da segurança nacional e da política externa (BRASIL, 2002, p. 39).

Na América Latina, a primeira experiência institucionalizada de transição de governo presidencial ocorreu no Brasil, em 2002, na sucessão entre FHC e Lula. Antes, o relato mais próximo foi um experimentalismo no México, na passagem do presidente Ernesto Zedillo para o presidente Vicente Fox Quesada, em 2000. Ressalta-se que, apesar de o partido (PRI) do presidente Zedillo ter permanecido por mais de 70 anos ininterruptos no poder e de, àquela época, não existirem regras quanto ao processo de transição presidencial, este foi considerado muito exitoso (BRASIL, 2002, p. 40).

No contexto brasileiro, os primeiros passos para a institucionalização do processo de transição de governo, a partir da Nova República e da Constituição de 1988, são dados por duas unidades federativas estaduais, a saber: Minas Gerais e Paraíba. Ambos os estados estabeleceram a criação da *Comissão de Transição* em suas Cartas Constitucionais, promulgadas em 1989; o Rio Grande do Sul idem, em 1998. Em 2002, como já referenciado, no nível federal, o presidente FHC encaminhou, ao Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 76/2002, que, no seu artigo 2º, tem como objetivo: “inteirar-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal e preparar os atos de iniciativa do novo Presidente da República, a serem editados imediatamente após a posse” (BRASIL, 2002).

Anota-se que, antes desses registros, a alternância de poder entre os governantes ocorria de modo fortuito, no qual se evidenciava pouca, ou nenhuma, preocupação com a continuidade das ações e programas propostos pela antiga gestão. A governança e a *accountability*, ainda que imprescindíveis à nova gestão pública, eram pouco aplicadas às atividades ou, de modo simplista, traduzidas por meio de indicadores apresentados nos relatórios de gestão. Era comum – e em certa medida permanece nas narrativas e nas práticas naturais da contenda político-partidária – a desconstrução de cenários que pudessem atribuir, ao sucessor, os méritos alcançados por meio das ações planejadas e empreendidas pelo sucedido. Pela interpretação oficial do governo federal brasileiro, até então:

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

No decorrer do mesmo ano, a supracitada Medida Provisória foi transformada na Lei nº 10.609/2002, que dispôs sobre o processo de transição da Presidência da República e trouxe orientações sobre a composição da comissão de transição. Infere-se que, talvez por simetria, esta faculdade foi replicada em algumas leis estaduais. A experiência exitosa, nas eleições de 2002, inspirou o Governo Federal que, em 2008, – por via da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República –,

elaborou uma cartilha a qual teve como objetivo orientar os prefeitos, quanto ao início do mandato, com vistas a subsidiar o processo de transição. Já em 2010, com o objetivo de colaborar para a construção do Livro de Transição da Administração Pública Federal, foi desenvolvido o Sistema de Transição Governamental, pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em parceria com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) do Brasil.

O referido Sistema foi utilizado na União nos processos de transição de 2010 e 2014, objetivando “[...] integrar as diversas fontes de dados necessárias, complementar os dados oriundos dos responsáveis por cada órgão/secretaria do governo federal e, por fim, gerar o Livro de Transição” (LIMA et al., 2013, p. 356).

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

Em 2012, a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência produziu outra cartilha, desta vez, endereçada aos chefes do Poder Executivo no final do mandato. Segundo consta na apresentação, sua publicação teve como objetivo otimizar a transição nos municípios, nível de governo em que ocorriam inúmeros problemas advindos da alternância de poder nos convênios com a União – segundo a CGU. Assim, busca-se com a transição de governo propiciar as condições para que:

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

3.2 APONTAMENTOS SOBRE A PESQUISA

Em suma, desde a Constituição Estadual de Minas Gerais e da Paraíba, ambas de 1989, e até os dias correntes, observa-se uma gradual institucionalização do processo de transição de governo em alguns dos entes da federação brasileira. Induzido por instrumentos normativos e/ou por documentos orientadores que regulam sua prática, o intento é que tal processo não se restrinja a uma passagem de gestão, mas, de modo contínuo, aplique-se nas subseqüentes como um mecanismo de alternância de poder baseado em um instituto jurídico. Embora Cruz et al. (2017) revelem a existência de alguns casos de transição governamental bastante satisfatórios, sem qualquer previsão legal, são os instrumentos normativos que, de alguma maneira, têm contribuído para uma adoção mais avolumada e sistematizada desse processo na gestão pública brasileira.

Considerando tal pressuposto, este artigo deriva de uma pesquisa que se propôs a fazer uma varredura inédita dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder no Brasil nos últimos 30 anos, tendo como inflexão a Constituição de 1988. A realização dessa sistematização baseou-se em uma extensiva investigação documental, além de visita aos *sites* de múltiplas organizações públicas. Em adição, para confirmar e/ou detalhar as informações levantadas foram enviadas mensagens por e-mails e canais de comunicação para representantes dos Governos e dos Tribunais de Contas das 27 unidades da federação.

Após a coleta desses dados/informações, procedeu-se a análise de conteúdo do material, permitindo a classificação, por unidade da federação e ano de publicação, dos instrumentos normativos concernentes ao processo de transição de governo, quais sejam: Constituição, Lei Ordinária, Decreto, Resolução e Instrução Normativa oriundas do Poder Executivo e do Poder Legislativo, bem como manuais e cartilhas expedidas por órgãos de controle e fiscalização.

4 ROL DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE TRANSIÇÃO DE GOVERNO

No período entre 1988 e 2017 é possível constatar que houve um avanço incremental na institucionalização dos processos de transição de governo, seja na esfera

TRANSIÇÃO DE GOVERNO NO BRASIL: um levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder (1988-2017)

Mírian Lucia Pereira, Fernando de Souza Coelho, Francisco Ricardo Duarte, David Fernando de Moraes Neri e Marcelo Henrique Pereira dos Santos

federal, seja nos estados e nos municípios brasileiros. Grosso modo, há que se destacar que a eclosão de instrumentos normativos dos processos de transição governamental, a partir do ano de 2000, sob a ótica jurídica, guarda uma relação estreita tanto com a Lei Eleitoral nº 9.504/1997 e alterações posteriores (especificamente quanto ao comportamento dos candidatos no período próximo às eleições), quanto com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 1001/2000 – a qual todos os gestores públicos estão adstritos. Em adição, sob a ótica política, o marco de um governo de transição exitoso, no executivo federal brasileiro, nas eleições de 2002, foi um grande impulso para a difusão de normas e instruções para passagens democráticas de mandatos no nível subnacional.

Na União, após a Lei nº 10.609/2002, a transição de governo retornou às preocupações das autoridades federais no intervalo entre os anos de 2008 e 2016, quando foram disponibilizadas orientações às gestões municipais, apenas, e não dispositivos regulatórios, idealmente, como leis. Abaixo, o Quadro 1 mostra a evolução dos instrumentos normativos e dos documentos orientadores em prol dos processos de transição de governo de iniciativa do governo federal.

Quadro 1 – Governo Federal: instrumentos normativos e documentos orientadores utilizados para realizar e/ou instruir os processos de transição governamental.

Ano	Poder/Órgão	Instrumento
2002	Presidência da República (Casa Civil)	Decreto nº 4.199
		Decreto nº 4.298
		Exposição de Motivos Interministerial nº 346
		Medida Provisória nº 76
	Câmara dos Deputados	Lei nº 10.609
2008	Presidência da República (Sec. de Governo)	Guia Básico para Gestão nos Municípios
2010	Presidência da República (Casa Civil)	Decreto nº 7.221*
2012	Presidência da República (Sec. de Relações Institucionais)	Cartilha com Orientações para o Gestor Municipal: Encerramento de Mandato.
2016	Presidência da República (Sec. de Governo)	Orientações para o Gestor Municipal: Encerramento de Mandato.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

* O Decreto nº 7.221/2010 revogou o Decreto nº 4.298/2002.

Revelando a intenção de instituir o tema na Carta Magna, em 2012, iniciou-se a tramitação de uma Proposta de Emenda a Constituição (PEC nº 157), introduzindo aspectos sobre a transição de governo, especificamente, diante da renúncia do titular do cargo eletivo. Além dessa PEC, há três projetos de lei – dos anos de 2013, 2016 e 2017 –

tramitando no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, os quais propõem a normatização das atividades de transição governamental, no âmbito do poder executivo nas esferas federal, estaduais e municipais. Especificamente, o PL nº 55/2017 (que tramita na Câmara Federal sob o número PLP nº 381/17) e o PLP 263/2016 vinculam essas atividades à Lei de Responsabilidade Fiscal, alterando-a, propondo a institucionalização dos processos de transição, nas esferas federativas, objetivando que o novo gestor possa iniciar seu mandato, e dar prosseguimento ao programa de governo e à implementação de políticas públicas, tendo como referência as informações consistentes obtidas por meio do ferramental da transição.

Na esfera estadual, em alguns casos, o governo institui a transição, do cargo do chefe do executivo do estado, por meio de atos legais, estendendo-a aos municípios. Percebe-se, ainda, a atuação dos Tribunais de Contas – estaduais e municipais – por meio de resoluções e manuais com orientações destinadas aos gestores públicos. Ademais, alguns poucos estados preveem a transição de gestão em suas Constituições. Além dos casos pioneiros de Minas Gerais e Paraíba (1989), anteriormente, mencionados, mais recentemente foi a vez de Goiás, em 2009, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul, em 2013, e Amazonas e Roraima em 2014. Por outro lado, em diversos estados nota-se ainda a ausência de uma lei que institucionalize o processo de passagem de gestão. Porém, diante dessa lacuna dos Poderes Executivo e Legislativo estaduais é patente a atuação protagonista dos Tribunais de Contas dos Estados. No decorrer desta década eles passaram a disponibilizar resoluções, instruções e manuais, buscando aprimorar, com esses instrumentos e documentos, a transição governamental nas unidades da federação.

Evidencia-se que nos anos de 2014 (com as eleições para governadores) e 2016 (com eleição para prefeitos) foram concebidos alguns instrumentos normativos bastante inovadores para instituir a transição governamental no nível subnacional. Em Pernambuco, por exemplo, cita-se a Lei de Responsabilidade de Transição (Lei Complementar nº 260/2014), com aplicação no governo estadual em 2014 e desdobramento nas prefeituras em 2016. Grosso modo, o levantamento documental realizado, sobre os instrumentos normativos e documentos orientadores dos processos de transição nos estados, conduz à

compreensão de que o Nordeste é a região do país que mais tem introduzido normas e instruções para que as passagens de gestão sejam institucionalizadas.

O Quadro 2 sumariza os instrumentos normativos e documentos orientadores do processo de transição de governo, criados no espectro temporal entre 1989 e 2017, nas unidades da federação brasileira.

Quadro 2 – Governos Estaduais: instrumentos normativos e documentos orientadores utilizados para realizar e/ou instruir os processos de transição governamental entre 1989 e 2017.

Ano	Instrumento	Poder/Órgão/Entidade
REGIÃO SUL		
Paraná (PR)		
2016	Manual de Orientações (Início e Fim de Mandato)	Tribunal de Contas do Estado
Santa Catarina (SC)		
2002	Decreto nº 5.934/2002	Executivo estadual
2014	Lei nº 16.449/2014	Executivo estadual
Rio Grande do Sul (RS)		
1998	Decreto nº 39.007/1998	Executivo estadual
2006	Decreto nº 44.716/2006	Executivo estadual
REGIÃO SUDESTE		
Espírito Santo (ES)		
2013	Emenda Constitucional (EC nº 96/2013)	Executivo e Legislativo Estadual
2015	Manual de Encerramento de Mandato	Tribunal de Contas do Estado
Minas Gerais (MG)		
1989	Constituição Estadual	Legislativo Estadual
2008	Emenda Constitucional (EC nº 80/2008)	Legislativo Estadual
2011	Lei nº 19.434/2011	Legislativo Estadual
2014	Decreto nº 46.631/2014	Executivo Estadual
Rio de Janeiro (RJ)		
2002	Decreto nº 32.027/2002	Executivo Estadual
São Paulo (SP)*		
2005	Lei nº 14.010/2005	Executivo Estadual
2006	Decreto nº 51.145/2006	Executivo Estadual
2012	Decreto nº 53.236/2012	Executivo Estadual
REGIÃO CENTRO-OESTE		
Distrito Federal (DF)		
2010	Decreto nº 32.290/2010	Executivo Estadual
2010	Decreto nº 32.616/2010	Executivo Estadual
2014	Decreto nº 35.966/2014	Executivo Estadual
2014	Decreto nº 35.987/2014	Executivo Estadual
2016	Lei nº 5.647/2016	Executivo Estadual
Goiás (GO)		
2009	Emenda Constitucional nº 44/2009	Legislativo Estadual

2016	Instrução Normativa nº 06/2016/TCM-GO	Tribunal de Contas dos Munic.
2016	Cartilha de Orientações para o Fim de Mandatos	Tribunal de Contas dos Munic.
Continuação		
Mato Grosso (MT)		
2016	Resolução Normativa nº 19/2016/TCE-MT	Tribunal de Contas do Estado
2016	Manual de Orientações aos Prefeitos	Tribunal de Contas do Estado
Mato Grosso do Sul (MS)		
2013	Emenda Constitucional nº 56/2013	Executivo e Legislativo Estadual
2014	Lei nº 4.612/2014	Executivo Estadual
2014	Decreto nº 14.070/2014	Executivo Estadual
2016	Resolução Normativa nº 37/2016/TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado
2016	Cartilha de Orientações (Fim de Mandato)	Tribunal de Contas do Estado
REGIÃO NORTE		
Acre (AC)		
2000	Resolução nº 42/2000/TCE-AC	Tribunal de Contas do Estado
2004	Resolução nº 50/2004/TCE-AC	Tribunal de Contas do Estado
2016	Resolução nº 101/2016/TCE-AC	Tribunal de Contas do Estado
Amapá (AP)		
2005	Resolução Normativa nº 135/2005/TCE-AP	Tribunal de Contas do Estado
Amazonas (AM)		
2014	Emenda Constitucional (EC nº 89/2014)	Legislativo Estadual
2016	Resolução Normativa nº 11/2016/TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado
2016	Recomendação Conjunta nº 001/2016	Ministério Público (Fed. e Est.)
Pará (PA)		
2016	Instrução Normativa nº 001/2016/TCM-PA	Tribunal de Contas dos Munic
2016	Manual de Transição de Governo	Tribunal de Contas dos Munic.
Rondônia (RO)		
2010	Decreto nº 15.498/2010	Executivo Estadual
2013	Lei nº 3.139/2013	Executivo Estadual
2016	Decisão Normativa nº 001/2016/TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado
Roraima (RR)		
2008	Instrução Normativa nº 001/2008/TCE-RR	Tribunal de Contas do Estado
2014	Emenda Constitucional nº 40/2014	Legislativo Estadual
Tocantins (TO)		
2012	Cartilha de Apoio à Gestão Municipal	Executivo Estadual
2016	Instrução Normativa nº 2/2016/TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado
REGIÃO NORDESTE		
Alagoas (AL)		
2014	Decreto nº 36.672/2014	Executivo Estadual
2016	Resolução Normativa nº 003/2016/TCE-AL	Tribunal de Contas do Estado
Bahia (BA)		
2006	Decreto nº 10.158/2006	Executivo Estadual
2012	Resolução Normativa nº 1.311/2012/TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado
2012	Cartilha de Orientações aos Prefeitos	União dos Municípios da Bahia
2014	Decreto nº 15.622/2014	Executivo Estadual

2014	Decreto nº 15.624/2014	Executivo Estadual
2016	Guia de Orientações para Prefeitos: fim de mandato	Tribunal de Contas do Estado
Ceará (CE)		
2015	Manual de Orientações para Transição de Governo	Tribunal de Contas dos Munic.
2016	Manual de Orientações para Transição de Governo	Tribunal de Contas dos Munic.
2016	Instrução Normativa nº 01/2016/TCM-CE	Tribunal de Contas dos Munic.
Continuação		
Ano	Instrumento	Poder/Órgão/Entidade
Maranhão (MA)		
2014	Lei nº 10.186/2014	Executivo Estadual
2015	Lei nº 10.219/2015	Executivo Estadual
2016	Instrução Normativa nº 45/2016/TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado
Paraíba (PB)		
1989	Constituição Estadual	Legislativo Estadual
2009	Cartilha de Orientações	Tribunal de Contas do Estado
2016	Resolução Normativa nº 03/2016/TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado
Pernambuco (PE)		
2014	Lei Complementar nº 260/2014	Executivo Estadual
2014	Decreto nº 41.273/2014	Executivo Estadual
2016	Resolução Normativa nº 27/2016/TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado
2016	Manual de Orientações	Tribunal de Contas do Estado
Piauí (PI)		
2012	Lei nº 6.253/2012	Executivo Estadual
2012	Instrução Normativa nº 01/2012/TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado
Rio Grande do Norte (RN)		
2010	Decreto nº 21.955/2010	Executivo Estadual
2012	Resolução Normativa nº 027/2012/TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado
2014	Decreto nº 24.778/2014	Executivo Estadual
2016	Resolução Normativa nº 034/2016**/TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado
2016	Manual de Orientações	Tribunal de Contas do Estado
Sergipe (SE)		
2016	Resolução Normativa nº 301/2016/TCE-SE	Tribunal de Contas do Estado

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

* No Estado de São Paulo, em adição, ocorreu um projeto de transição de governo para os municípios paulistas, levado a cabo pelo CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima) nas eleições de 2008 e 2012. Tal projeto se tornou uma referência – considerando suas cartilhas e materiais de apoio –, além da sua aplicação em muitos municípios. Para uma descrição e análise desse projeto, ver o trabalho de Cruz et al. (2017).

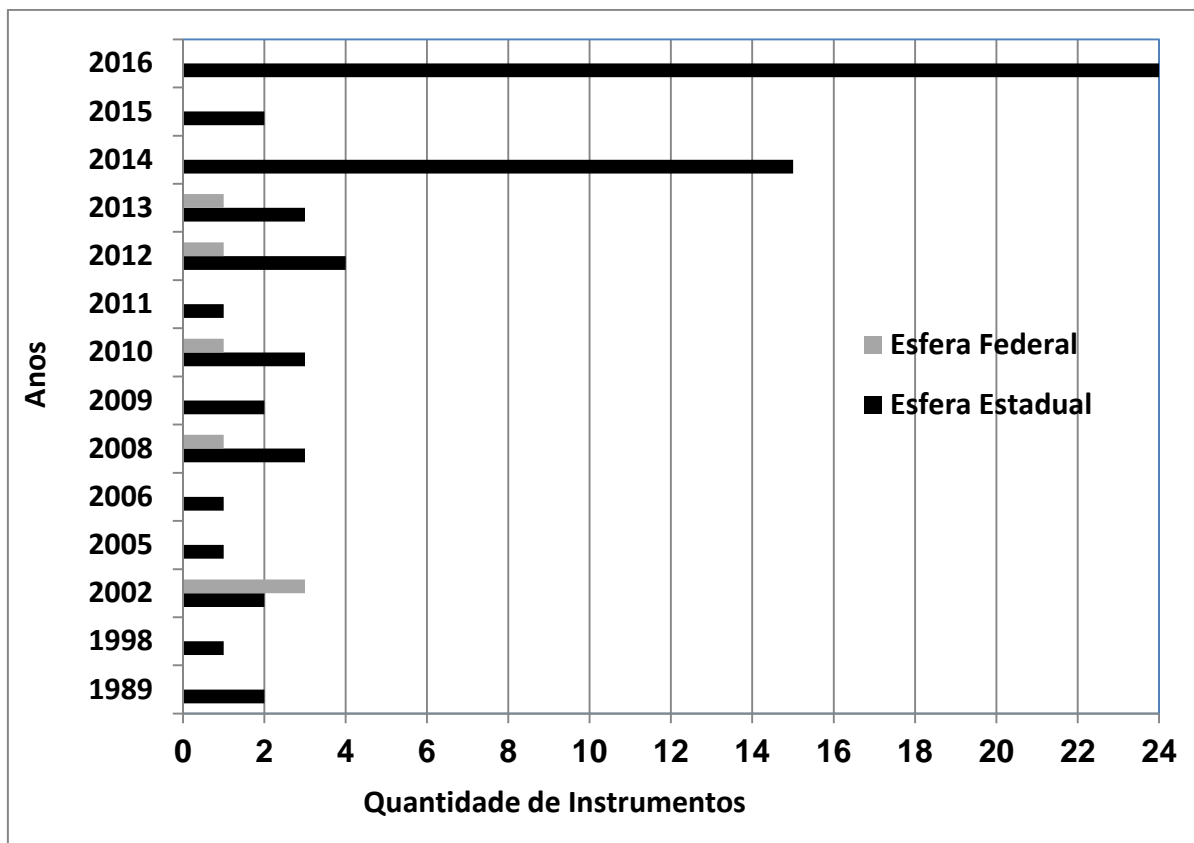
**Revogou a Resolução nº 027/2012/TCE-RN.

Analisando de forma mais acurada o conteúdo desse rol de instrumentos normativos e documentos orientadores, que disciplinam a transição de governo nos estados, foi possível identificar seus principais elementos constituintes, a saber: a definição de regras para composição das equipes de transição de governo; a especificação das informações que

devem ser repassadas para o sucessor, os prazos e as implicações penais quanto ao descumprimento; e o planejamento das atividades (cronograma) e dos recursos (financeiros, humanos e materiais) necessários à plena consecução da passagem de gestão.

Por fim, organizando o ano de surgimento dos instrumentos normativos, no intervalo de tempo entre 1989 e 2017, o Quadro 3 evidencia que o ano de 2002 foi a pedra fundamental – com a transição de governo entre FHC e Lula – para a entrada de tal processo na agenda governamental, com novos instrumentos normativos sendo criados, sucessivamente, nos anos posteriores. No contexto estadual a grande explosão dos instrumentos normativos ocorreu no ano de 2014, em virtude da realização das eleições estaduais. No bojo desse movimento, em 2016 ocorreu uma manifesta proliferação de documentos orientadores de poderes e/ou órgãos estaduais para as prefeituras como consequência das eleições municipais, com uma atuação bastante intensa dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

Quadro 3 – Quantidade de instrumentos normativos e documentos orientadores utilizados para realizar e/ou instruir os processos de transição governamental, criados entre os anos de 1989 e 2017 nos níveis federal e estadual.



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Desconsiderando os manuais e cartilhas (ou seja, os documentos orientadores) e somando as emendas constitucionais, leis, decretos, resoluções e instruções, catalogamos 65 instrumentos normativos de transição de governo de iniciativa estadual aplicáveis aos estados e/ou municípios, dos quais 60% surgiram nas duas últimas eleições – isto é, nos pleitos para governadores em 2014 e nas eleições para prefeitos em 2016.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a troca de mandato na federação brasileira tem sua imagem associada à descontinuidade de projetos e atividades, independente da esfera de governo. As gramáticas políticas afeitas ao personalismo, dentre outros aspectos, sempre estiveram presentes nessa travessia de gestão no Poder Executivo, muitas vezes revelando uma significativa ausência de compromisso com os princípios republicanos.

Porém, desde as primeiras experiências de alternância de poder na Nova República, para além do *case* de sucesso no governo federal da transição FHC-LULA, em 2002, observa-se um aumento da institucionalização dos processos democráticos de passagem de governo no âmbito estadual, desdobrando-se, em alguns casos, para aplicação – igualmente – no nível municipal. Na esteira desse movimento, é visível a significativa atuação dos Tribunais de Contas subnacionais na transição de gestão nos estados e nos municípios, seja na função orientadora (produção de cartilhas e manuais sobre o assunto), seja na seara fiscalizadora, especialmente, quanto aos aspectos de prestação de contas, objetivando o cumprimento do que estabelecem a Lei de Responsabilidade Fiscal e os preceitos eleitorais como os contidos na Lei 9.504/1997.

O levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder entre 1988 e 2017 empreendido neste artigo revela, entretanto, que poucas unidades federativas estaduais apresentaram a lei como mecanismo instituidor, regulamentando a TG geralmente por decretos caracterizados pela sua temporalidade. Em adição, vale salientar que a transição de governo, como prática nos governos que a adotam, ainda tem uma frágil vinculação às vertentes administrativo-gerencial e sociopolítica, elegendo sobremaneira o viés financeiro-contábil como mote; algo até esperado pelo maior protagonismo dos Tribunais de Contas na indução dessa agenda nos últimos anos.

Logo, as eleições estaduais de 2018 são uma janela de oportunidades para que as Secretarias Estaduais de Planejamento, Administração, Casa Civil e/ou Governo assumam o papel de tratar a transição de governo como uma política pública de gestão, traduzindo os instrumentos normativos em práticas efetivas de avaliação (para o mandato que se encerra) e de planejamento (para o mandato prestes a iniciar) governamental. Mesmo quando não ocorre a alternância total de poder, os casos de mudança do governante, com manutenção do mesmo grupo/partido político (a chamada alternância parcial de poder), bem como as situações de reeleição, requerem – igualmente – algumas ações coordenadas de sistematização de informações entre a eleição e a posse que também caracterizam, minimamente, a organização de um processo tecnopolítico de transição de governo.

Enfim, sob a normativa de que os agentes públicos são transitórios e que a Administração Pública é permanente, vislumbra-se que a garantia da prestação de serviços contínuos deve ser considerada como política pública de gestão. Desse modo, a transição de governo, baseada nos ideais republicanos e nos mecanismos de *accountability* horizontal, dá-se por meio de ações que manifestam o comprometimento e a maturidade política que o ocupante do cargo demonstrará quando, findando o seu período de atuação, preparará a “casa” para que seu sucessor possa promover a continuidade das atividades, especialmente, nos primeiros dias/meses da nova gestão, minimizando a probabilidade de ruptura na oferta dos serviços públicos de direito do cidadão e de competência/responsabilidade do ente governamental.

Como agenda de pesquisa, este artigo sugere que a academia de administração pública nacional, considerando as últimas eleições e os pleitos futuros, considere a realização de estudos de caso sobre a transição de governo, no nível subnacional, descrevendo o *enforcement* dos instrumentos normativos listados neste trabalho e, sobretudo, analisando o processo e o resultado de passagens democráticas e republicanas de poder para o funcionamento da gestão pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2017.

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

_____. Presidência da República. Casa Civil. Portaria Nº 27/2002: Instituição do processo de Transição Governamental. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/P27-02.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto nº 7.221 de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7221.htm#art10>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Exposição de Motivos Interministerial Nº 346/MP/CCIVIL-PR. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2002/346-MP-02.htm>. Acesso em: 26 jul. 2017.

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

_____. Presidência da República. Secretaria de Governo. Subchefia de Assuntos Federativos. Guia Orientações para o gestor municipal. Encerramento de Mandato. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/publicacoes/guia-encerramento-de-mandato>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

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

COELHO, Fernando de Souza. Transição de Governo: realidade ou utopia? Governança & Desenvolvimento. Brasília, nº 22, ano 10, p. 10-15, nov. 2014. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Consad-22_PA.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.

COELHO, Fernando de Souza et al. Transição de Governo: novas estratégias. 106º Fórum do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad). Florianópolis: 2018. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Transi%C3%A7%C3%A3o-de-Governo-Novas-Estrat%C3%A9gias-fernando-Coelho.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

COSTA, Cátia; ANDRADE, Helenice. 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, 2003.

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

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo et al. Transição de governo na administração pública municipal: Descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012. Revista Agenda Política (UFSCar), vol. 5, n. 3, 2017, p. 249-277. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/152>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

DAHL. Robert. Poliarquia. 1ª edição, São Paulo: EDUSP, 2005.

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

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. A Transição de governo nos municípios paulistas: projeto-piloto. São Paulo: Cepam, 2012. Disponível em: <https://issuu.com/cepam/docs/transicao_de_governo_nos_municipios_paulistas>. Acesso em: 28 ago. 2017.

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

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

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. Revista Lua Nova. São Paulo, nº 44, p. 27-56, 1998.

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

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

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

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

SALOMÃO, Fábio Samir. MAGALHÃES, José; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SEIXAS, Sílvia Maura Trazzi Seixas. Prefeitos paulistas: gestão 2013-2016. São Paulo: Cepam, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/cepam/docs/prefeitos_paulistas_16>. Acesso em: 11 nov. 2017.

REZENDE, G. J. R. Para além da eleições: pensando a transição de governo. Blog Estadão – Gestão, Política & Sociedade. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/para-alem-das-eleicoes-pensando-a-transicao-de-governo/>>. Acesso em: 15 ago. de 2018.

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

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

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