



Créditos da Imagem: Depositphotos

Transição de governo nos municípios: uma exigência da democracia brasileira

POR **GUSTAVO DE LIMA CEZÁRIO** e
RODRIGO GARRIDO DIAS

A cada início de uma gestão nos municípios, é comum que os recém-empossados se vejam diante de fatos inusitados, como a dificuldade em ter acesso a documentos e informações. Casos envolvendo cadastros públicos deletados e até mesmo apagões em sistemas informatizados são situações que infelizmente ainda acontecem em nosso País.

O gestor público exerce função. Ele cuida daquilo que não lhe pertence. Nesse sentido, a democracia – que é o regime onde o poder reside no povo – exige que resquícios de patrimonialismo sejam vistos como coisa do passado e que de fato possamos evoluir para processos de transição transparentes e republicanos entre governos. A forma republicana, aliás, inspirada no modelo norte-americano, vige no Brasil com a Constituição de 1891. Ela se caracteriza pela periodicidade no exercício do mandato e pela *accountability*, o que exige uma condução dos negócios públicos “às claras”.

A Lei 10.609/2002 dispõe sobre a instituição facultativa de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, criando inclusive uma estrutura de cargos em comissão para o apoio a esse processo (BRASIL, 2002). Outro instrumento importante é o Decreto 7.221/2010, que trouxe ritos mínimos para o processo de transição e definições essenciais, como o conceito de transição governamental.

Seguindo o exemplo dessas iniciativas federais, alguns municípios avançaram para a adoção de atos normativos locais (leis, decretos e/ou portarias), criando um procedimento mínimo de transição de governo. A institucionalização, via lei local, apesar de não garantir a ocorrência da transição, pode servir como “mecanismo de incentivo” (CRUZ, 2012, p. 271). Neste sentido, importa mais a compreensão política da necessidade e a determinação de realizar a transição. Esse processo de conscientização é fundamental.

Assim, o presente artigo aborda inicialmente esse roteiro prático de orientação aos municípios para a realização de uma transição republicana, depois traz recomendações de gestores municipais que compartilham suas experiências a respeito da transição e, por último, aborda a importância do planejamento voltado aos primeiros 100 dias do governo. A ideia, nestas poucas páginas, é trazer elementos para uma reflexão crítica a respeito de um instituto tão essencial para a democracia que é a transição de governo.

ROTEIRO PRÁTICO PARA UMA BOA TRANSIÇÃO

Os municípios devem, dentro da sua autonomia federativa, normatizar procedimentos para a transição em atos normativos locais (leis, decretos ou portarias). Para tal, sugere-se a adoção de procedimento mais simples que o definido na Lei 10.609/2002 para a União. Basta a designação, por ato infralegal, de um servidor ou servidores que serão os responsáveis por levar todas as informações aos indicados pelo candidato eleito, sem que esses últimos ocupem cargos públicos nesse período.

Entre as providências mínimas que podem compor o conteúdo material desses atos normativos, está o que deve ser disponibilizado de informação na transição. Documentos oficiais (como planos, leis, estatutos, regimentos internos) devem estar organizados e de fácil busca. A consolidação de instrumentos de verificação deve ser preparada pelo governo anterior: inventários, quadro de pessoal, demonstrativos, listagem de contratos e convênios, relação de terceirizados. Outras informações relevantes são processos relacionados a órgãos de justiça e de controle, a exemplo de ações cíveis e trabalhistas, desapropriações em andamento, relação de concursados não admitidos, termos de ajustamento de condutas firmados.

O encerramento de mandato deve contemplar uma série de providências da contabilidade pública que levará as informações imprescindíveis para a equipe da gestão que foi eleita. A Nota Técnica da Confederação Nacional de Municípios (2020, p.17-24) traz algumas dicas relevantes sobre (i) extratos e posições de ativos e dívidas; (ii) estimativas e ajuste para cumprimento de Índices; (iii) alterações orçamentárias; (iv) equilíbrio financeiro e orçamentário; (v) regularizações e ajustes prévios; (vi) dívida ativa e plena competência tributária; (vii) duodécimos; (viii) recursos vinculados; (ix) prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria; (x) organizações sociais; (xi) transparência, audiências públicas e publicação de relatórios; (xii) restos a pagar; (xiii) recursos da Lei Aldir Blanc.

Vale mencionar que a Lei 14.120/2021, conhecida como Lei do Governo Digital, já está em plena vigência em relação aos entes locais e exige a digitalização dos processos. A guarda de documentos digitalizados deve conter os instrumentos de execução, comprovante de quitação, registros de publicação de transparência, entre outros. O quadro abaixo ilustra, assim, algumas das providências a serem tomadas por aqueles que em nome da Administração Pública foram designados para a transição:

ASSUNTO	PROVIDÊNCIA
Dívidas e Créditos do Ente Público	Elaborar e disponibilizar um demonstrativo completo das dívidas e créditos do município, bem como os extratos bancários de todas as contas do ente.
Convênios e Contratos	Relacionar e disponibilizar todos os convênios e contratos detalhando os compromissos assumidos e prazos a serem cumpridos pelo município.
Bens Públicos	Realizar um inventário de todos os bens municipais e disponibilizá-lo.
Recursos Humanos	Elaborar um demonstrativo dos quadros de cargos, contratos temporários e listagem de servidores cedidos, bem como da folha de pagamento destacando o comprometimento do ente com os gastos com pessoal.
Leis Estruturantes	Entregar exemplares atualizados das principais leis locais (Lei Orgânica Municipal; Estatuto dos Servidores; Planos de Carreira; Lei de Estrutura Administrativa; Plano Diretor; Código Tributário Municipal e o PPA, LDO e LOA)
Ações Judiciais	Listar as ações judiciais onde o município atua como autor, réu e/ou terceiro interessado, destacando ainda os precatórios e requisições de pequeno valor de responsabilidade do Município.

Fonte: Elaborado pelos autores

Veja-se, portanto, que a realização de uma transição de governo transparente e republicana é uma exigência do momento presente em que a Administração Pública, por provocação da cidadania, deixa para trás o modelo burocrático e de controle e parte cada vez mais para uma perspectiva gerencial e de resultados.

RECOMENDAÇÕES DE GESTORES MUNICIPAIS

Para a elaboração deste ensaio, resolvemos escutar um grupo de gestores municipais que vivenciaram essa experiência. Ao questionar o que é mais importante em uma transição de governo, pudemos identificar sete recomendações básicas.

1ª Disposição entre as partes

Ambos os lados precisam esquecer as divergências do processo eleitoral em nome do bem-estar dos munícipes. Dotar de valores republicanos, entender que a vida no município não para com a transição e que as questões devem ser tratadas como políticas de Estado, com total transparência. O respeito, a educação e o entrosamento entre as equipes é fundamental para combater a comportamento previsível de “caça às bruxas” dos entrantes e de “atender o mínimo obrigatório” dos que estão saindo. Ao recordar a tendência cíclica da democracia de alternância de poder entre grupos, o pleno acordo é essencial para garantir uma cultura de estabilidade política.

2ª Adoção de um ato normativo

O objetivo é orientar a transição e descrever minimamente o processo. Caso o município não possua uma lei que institui a transição democrática, pode-se basear em leis ou decretos de outros municípios ou seguir as orientações da lei federal ou estadual. O importante é que sejam dadas as condições para o seguimento dos serviços e dos projetos.

3ª Primazia da continuidade da política

Compreender que licitações, serviços por terceirizados, estoques de materiais e merendas escolares podem colocar em risco o atendimento da população nos primeiros dias de governo. As políticas públicas não podem ser interrompidas pelas eleições diretas e democráticas. Ao buscar informações sobre projetos

e programas implementados pelo governo anterior, deve-se compreender as justificativas de atender as comunidades e trabalhar no sentido de mantê-las, dar sequência a obras inacabadas e serviços sociais. Aos poucos, a experiência no mandato ajuda a filtrar o que é coerente dentro do plano de governo, fiscalizar o que for inconsistente e levar aos órgãos de controle o que merece ser auditado.

4ª Indicação dos membros da equipe de transição

Portarias de nomeação dos funcionários envolvidos no processo podem ser feitas *a posteriore*. Além de habilidades técnicas e políticas, competências socioemocionais por parte dos integrantes propiciam um ambiente favorável para o acesso e absorção das informações. Diversidade é outro aspecto importante na seleção da equipe, desde o momento inicial da transição. A infraestrutura necessária ao desenvolvimento dos trabalhos inclui espaço físico, equipamentos e recursos humanos que se fizerem necessário.

5ª Radiografia do Brasil

Inúmeras entidades disponibilizam um conjunto de dados e inteligências sobre o desenvolvimento territorial da localidade e região. O senso a ser realizado em 2022 e suas reestimativas devem ser acompanhadas pela gestão. Os planos municipais geralmente trazem diagnósticos relevantes para embasar programas e projetos do futuro.

6ª Sistemas operacionais

É natural a coexistência de diferentes plataformas de contabilidade, gestão de pessoas, prestações de contas, licitações, pagamentos, etc. É importante fortalecer a capacidade da nova equipe de dominar todos os sistemas, com destaque aos relacionados ao governo federal e estadual, principalmente referente a prazos e requisitos fiscais de convênios e contratos.

7ª Papel da comunicação na transição

Quanto mais formal essa comunicação, melhor para as duas partes. Os pedidos de acesso às informações devem ser formulados por escrito e dirigidos à autoridade indicada pelo prefeito, com prazo acordado para requisitar aos órgãos da Administração Municipal e, em seguida, encaminhar à coordenação da equipe de transição. A consolidação de dossiê com todos os documentos entregues, as prestações de contas parciais disponibilizadas pelos órgãos federais e estaduais e a digitalização dos documentos assinados fazem parte das práticas recomendadas.

PLANEJAMENTO DOS 100 PRIMEIROS DIAS DE GOVERNO

As primeiras ações marcam a percepção da população sobre a satisfação do governo. Por isto a importância do período da transição ser dedicada também para planejar as entregas e as respectivas comunicações dos 100 primeiros dias. De forma análoga ao setor privado, a transição pode ser vista como uma oportunidade e ser guiada por métodos e princípios que ampliam a eficiência. No caso do poder público, podemos analisar na ótica de ampliar as capacidades estatais, tendo o aprendizado do período de transição na pandemia.

Ao identificar as causas do mau desempenho e buscar um realinhamento, temos a oportunidade de revisitar as **estruturas organizativas, processos e planejamento**. As oportunidades abertas pela crise da Covid desencadearam um trampolim para aceitar mudanças. A cultura de resseleção das prioridades teve que trabalhar com o contexto da transformação digital. Os valores se destacaram como componentes fundamentais da construção de confiança e de orientação para as tomadas de decisões complexas. A cultura empreendedora simboliza a simplificação, o foco na execução, a valorização da criatividade. O planejamento situacional flexível a rápidos redirecionamentos deve respeitar ciclos mínimos de execução e clareza sobre as entregas.

A **capacidade financeira, tecnológica e de estrutura física** também teve que se adequar à nova realidade. Aspecto central é a conectividade nos municípios, tanto na zona rural quanto na zona urbana, com melhorias para educação, comércio, agricultura, saúde entre outros. Tecnologias para o trabalho remoto estão sendo repensadas juntamente com a adaptação das estruturas físicas nos equipamentos públicos. Um banco de dados precisa fornecer informações indispensáveis à concretização dos objetivos da Administração Pública Municipal, indicando as vocações do território. A política de governo digital deve tratar das regras de armazenamento e indexação dos documentos sensíveis.

O **capital humano** enfatiza a capacidade de escuta das equipes, a redefinição das expectativas, o diálogo sobre novas formas de trabalhar, o aprender a lidar e a valorizar a diversidade, o estímulo a redes de colaboração. Ao reavaliar “o único melhor caminho”, temos a chance de ajustar a estratégia à situação, re-pactuar metas irreais estipuladas, mantendo a ousadia de pensar como resolver o tido como impossível. Garantir ganhos iniciais é importante para motivar a equipe e sensibilizar a sociedade sobre as direções das mudanças a serem implementadas. Juntamente com a formação de equipe, deve ser implementada imediatamente uma prática rotineira de monitoramento de resultados prioritários, com uma sistemática clara de coordenação e comunicação. O resgate do propósito individual é um dos principais mecanismos de valorização pessoal e de potencializar o espírito público.

Por fim, deve-se pensar na **capacidade relacional** como redes de influência e novos padrões capazes de alterar percepções de interesses e alternativas. Criar coalizões é indispensável, principalmente com o Ministério Público e com os Tribunais de Contas. Sugere-se ainda a adesão a consórcios e demais arranjos de impacto regional. O mapeamento das lideranças locais deve vir junto da construção de espaços de aconselhamento e pactuação. Aposte nos novos canais de comunicação e de respostas instantâneas como forma de interagir em uma lógica multinível, da árvore à floresta.

Na transição, e sob a ótica do indivíduo, é importante considerar o equilíbrio entre o papel público e o lado pessoal das lideranças eleitas, principalmente com as mudanças impostas à família. As “medidas impopulares” devem vir no início de um governo, fortalecido pela legitimidade da eleição. Vale ressaltar ainda a capacidade de lidar com pressão de diferentes grupos de servidores, principalmente em um contexto de inflação elevada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de inúmeros instrumentos regulamentados de encerramento de mandato e de início de governo, a transição nos governos municipais ainda não está institucionalizada no Brasil. Lei local pode favorecer esse processo democrático, mas é a cultura política que precisa ser antes de mais nada fortalecida. Momento importante para a juntada de documentos do prefeito que está deixando a administração e de aprofundamento pela equipe que está entrando na prefeitura. Ao invés da paralisação dos serviços da prefeitura, o que se espera é a capacidade de gestão de aproveitar a transição para revisar e ampliar as capacidades estatais dos municípios.

PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

BRASIL. **Lei nº. 10.609, de 20 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a instituição facultativa de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão transitórios e outras disposições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10609.htm>. Acesso em: 7 de maio de 2022.

CEZÁRIO, Gustavo; BONIFÁCIO, Robert. **Democracia, relações inter-governamentais e gestão pública no Brasil sob a pandemia da COVID-19:** reflexões conceituais e aproximações empíricas. In: SANTANA, Luciana; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Governos e o enfrentamento da COVID-19. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Nota Técnica nº. 70/2020:** encerramento de exercício e do mandato de 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_n.70.2020_Encerramento-de-Exercicio-e-do-Mandato-de-2020-nos-Municipios.pdf>. Acesso em: 7 de maio de 2022.

CRUZ, Maria do Carmo 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. **Agenda Política**, v. 5, n. 3, p. 249-277, 2017.

GRIN, Eduardo José et al. **Introducción Capacidades estatales en municipios iberoamericanos:** un enfoque teórico-metodológico para los nuevos desafíos, cap. 1.

GRIN, Eduardo Jose; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais:** o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 2021.

WATKINS, Michael. **Os primeiros 90 dias:** Estratégias de sucesso para novos líderes. Alta Books Editora, 2018.



**GUSTAVO
DE LIMA
CEZÁRIO**



Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela FGV e Administração Pública pelo IDP. É Professor Relações Institucionais no Sebrae Nacional.



**RODRIGO
GARRIDO
DIAS**



Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense/RJ. Especialista em Teoria do Direito pela PUC/MG. Professor e Advogado na CNM em Brasília/DF.