

# DOM CONTEXTO

EDIÇÃO ESPECIAL  
**GESTÃO PÚBLICA**

MAI-JUN/2022



◆ Transição de governos

CONFIRA MAIS A SEGUIR

**FDC**

# CARTA DO EDITOR

Estamos a menos de cinco meses para a realização das próximas eleições no Brasil, no âmbito estadual e federal. Momento que inspira reflexões e possibilidades de mudanças e melhorias nos processos de gestão pública.

Neste sentido, resolvemos dedicar esta edição da revista ao processo de transição de governos. Para isso, convidamos alguns professores, especialistas e gestores públicos a compartilharem alguns estudos e experiências aprendidas.

A proposta aqui é colaborar para que os processos de transição possam ser transparentes, profissionais e determinantes da preservação de políticas públicas de interesse da sociedade brasileira.

O trabalho foi realizado em parceria com a área FDC Gestão Pública, que tem atuado no desenvolvimento de líderes e estratégias de gestão para o setor público. Ela tem promovido dois importantes fóruns de discussões – os Diálogos da Gestão Pública e o WEB Café –, ambos estão também abordando este tema.

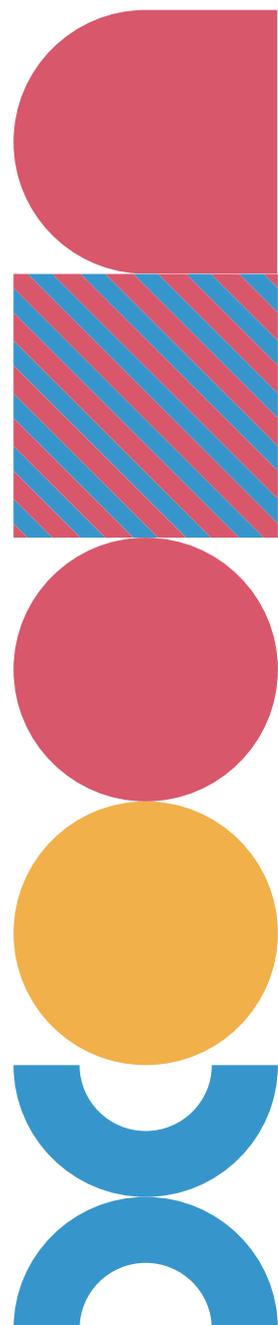
É importante para o desenvolvimento do nosso país que o processo de transição de governo seja feito de forma estruturada e planejada, tanto para a finalização de um governo quanto para início de outro.

**Paulo Resende**  
Editor Executivo



# SUMÁRIO

<b>Transição de governo</b> por <b>Fabrcio Marques Santos</b>	<b>4</b>
<b>O negócio da transição</b> por <b>Francisco Gaetani</b>	<b>11</b>
<b>Transiciones de gobierno en Chile</b> por <b>Francisco Silva Durán</b>	<b>17</b>
<b>Transição de governo nos municípios: uma exigência da democracia brasileira</b> por <b>Gustavo de Lima Cezário e Rodrigo Garrido Dias</b>	<b>25</b>
<b>Três ideias-força para uma transição de sucesso</b> por <b>Leany Lemos e Renato Brown</b>	<b>35</b>
<b>Lições aprendidas a partir de dois casos de transição</b> por <b>Mateus Simões de Almeida</b>	<b>41</b>
<b>Transição de governo no Brasil e nos EUA: percepções da experiência recente</b> por <b>Natasha Nunes</b>	<b>47</b>
<b>O processo de transição de governos</b> por <b>Humberto Falcão Martins, Renata Vilhena e Caio Marini</b>	<b>54</b>
<b>Transição de governo em ação: componentes da arquitetura do projeto e principais iniciativas na linha do tempo</b> por <b>Caio Marini, Renata Vilhena e Humberto Falcão Martins</b>	<b>59</b>





Créditos da Imagem: Depositphotos

## Transição de governo

POR **FABRÍCIO MARQUES SANTOS**

Os mandatos eletivos para os cargos do poder executivo no Brasil têm duração de quatro anos. Neste ano de 2022, teremos eleições para os poderes executivos estaduais e para o poder executivo federal. O mandato eletivo limitado a quatro anos é uma forma de possibilitar a troca de governantes e, assim, melhorar as gestões dos governos com novas ideias e políticas públicas, objetivando com a alternância de poder reforçar a demo-

cracia e trazer benefícios ao cidadão. Esta etapa de alternância de poder requer uma boa transição de governo para que os potenciais ganhos da alternância não sejam fragilizados com os riscos de descontinuidade de políticas públicas assertivas. A transição governamental precisa se traduzir em um instrumento facilitador, com foco na continuidade de políticas públicas e a garantia de um ciclo constante sem prejuízo à população.

Ressalta-se que o processo de transição visa garantir o princípio da supremacia do interesse público, uma vez que minimiza a possibilidade de paralisação no atendimento aos interesses da coletividade, conforme determina a Lei Complementar nº 101/2000, pois nela foram introduzidas regras que devem ser observadas pelos gestores para o final de mandato.

A cultura da transição de governo no Brasil ainda é bastante incipiente. No âmbito da União, foi editada, há apenas 20 anos, a Lei Federal nº 10.609, em 20 de dezembro de 2002, versando especificamente sobre a transição de governo, facultando ao candidato eleito à Presidente da República a possibilidade de instituir ou não a equipe de transição com a definição de suas atividades.

Na esfera dos Estados, existem alguns exemplos recentes de regulamentação, por meio de Decreto, que dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual durante o processo de transição governamental. Mas há ainda um caminho longo para uma verdadeira institucionalização dos processos de transição nos governos estaduais.

Neste contexto, o CONSAD, no âmbito do projeto de apoio aos Estados, está elaborando um documento que visa proporcionar aos candidatos eleitos e suas equipes as informações mais relevantes da atual gestão e orientações que lhe possibilite receber o governo de seu antecessor com razoável conhecimento acerca de cada órgão ou entidade para, ato contínuo, planejar as ações necessárias à implementação do novo programa de governo, incluindo o planejamento das ações e atividades para os 100 primeiros dias do governo

Para isso, o Consad está mobilizando toda a sua rede de servidores estaduais e parceiros institucionais para a construção de um documento orientador de uma boa transição de governo e, ao mesmo tempo, que traga os maiores desafios atuais das gestões públicas estaduais, promovendo um diagnóstico construído pelos próprios servidores e gestores estaduais. O objetivo é publicar um guia prático para as transições de governo e, ao mesmo tempo, aproveitar o momento de renovação para apontar possíveis mudanças de paradigmas para os novos governantes, sempre com foco em trazer inovações com vista à melhoria da oferta dos serviços públicos.

A publicação abordará muitos eixos da gestão pública, com destaque para os seguintes tópicos:

- A importância de se planejar a transição
- Etapas da transição
- Principais atos normativos pertinentes à transição
- Estrutura organizacional da Equipe de transição
- Criação da equipe de transição
- Abordagem dos temas transversais da gestão pública:
  - ◇ Gestão de Pessoas
  - ◇ Gestão de Compras
  - ◇ Gestão de Ativos e Parceiras
  - ◇ Governo Digital
  - ◇ Políticas baseadas em evidências
  - ◇ Importância das Escolas de Governo
  - ◇ Comunicação Institucional
  - ◇ Políticas Estratégicas
  - ◇ Cenário Fiscal e Regra de Ouro
  - ◇ Panorama Orçamentário
  - ◇ Estruturas Regimentais e Modelos Organizacionais
  - ◇ Perfil da Força de Trabalho

- ◇ Situação Remuneratória dos Servidores
- ◇ Gestão do Patrimônio
- ◇ Gestão de Contratos, Parcerias e Convênios
- ◇ Programando os 100 primeiros dias do novo governo

Além disso, no contexto de preparação para a transição de governos, o Con-sad se propôs a construir uma coletânea de boas práticas em gestão de pessoas, com o objetivo de difundir tais experiências para as novas gestões estaduais que assumirem a partir de 2023. Busca-se contribuir para a produção de conhecimento em gestão de pessoas e para o compartilhamento de experiências entre os entes federativos estaduais, com o objetivo de aprimorar a gestão pública. Acredita-se que muitos avanços podem ser feitos a partir do conhecimento já produzido e consolidado.

Foram estabelecidos cinco eixos considerados prioritários: (i) institucionalização do papel estratégico da gestão de pessoas; (ii) Uso de tecnologia na gestão de pessoas no setor público; (iii) reestruturação das carreiras no setor público; e (iv) seleção e qualificação de lideranças.

## **EIXO 1: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAPEL ESTRATÉGICO DA GESTÃO DE PESSOAS**

Observa-se que a gestão de pessoas é um tema frequentemente relegado a uma posição de menor importância na agenda política dos governos estaduais. Em geral, os governantes têm dado pouca visibilidade ao impacto que a valorização do servidor público tem na entrega de serviços de qualidade à população. Conseqüentemente, o tema da gestão de pessoas, quando entra em pauta, acaba sendo reduzido à discussão sobre folha de pagamento, ofuscando outros temas essenciais.

Para combater esse problema, o primeiro eixo prioritário é o de institucionalização do papel estratégico da gestão de pessoas. É necessária a formulação

de uma política estadual coerente, com uma estrutura de governança que estipule diretrizes e promova perenidade e continuidade na gestão de pessoas, garantindo uma proteção às trocas de governo.

O reconhecimento do papel estratégico da gestão de pessoas também envolve a remodelação da própria carreira de gestão de pessoas: é indispensável o investimento na atração, retenção e qualificação dos servidores encarregados das tarefas de gestão, tanto no órgão central quanto nos demais órgãos do Estado. O fortalecimento da área meio é essencial para que a gestão de pessoas deixe de se resumir à execução das tarefas básicas e passe a enfrentar desafios maiores de modernização e inovação.

Conectada à remodelação da carreira está a centralização das tarefas de gestão de pessoas: é essencial que tais atividades deixem de ser executadas por servidores da área fim e passem a ser desempenhadas por ocupantes de cargos transversais. Dessa forma, a gestão de pessoas será cada vez mais qualificada e padronizada, ao passo que os profissionais de outras carreiras finalísticas estarão liberados para executarem as funções pertinentes ao cargo para o qual foram concursados, reduzindo o custo efetivo da gestão pública e permitindo uma alocação mais eficiente de servidores. Garante-se, assim, maior nivelamento remuneratório, profissionalização e uniformidade nas entregas relativas às funções meio. Também facilita a integração das áreas finalísticas às diretrizes da área central de gestão de pessoas.

## **EIXO 2: USO DE TECNOLOGIA NA GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO**

O avanço na qualidade da gestão de pessoas está intimamente ligado à disponibilidade de sistemas adequados de informatização, automação e gestão de dados e processos. Os Estados enfrentam dificuldades na unificação de políticas e processos de gestão de pessoas, bem como no compartilhamento eficiente e tempestivo de informações sobre a vida funcional dos servidores. Manter-se atualizado em relação às inovações tecnológicas é um desafio para os governos,

principalmente tendo em vista o tempo necessário para a realização das compras públicas.

Assim, o segundo eixo prioritário consiste na incorporação de inovações tecnológicas à gestão de pessoas, incluindo a automatização de processos, o armazenamento e processamento centralizado de dados e a gestão integrada da vida funcional dos servidores. O uso da tecnologia traz diversos benefícios: permite a otimização do tempo dos servidores, garantindo melhor aproveitamento da força de trabalho existente; acelera o atendimento das demandas, aumentando o grau de satisfação dos servidores públicos com os processos de gestão de pessoas; e auxilia os governantes na tomada de decisões estratégicas sobre o quadro de servidores a partir de dados precisos e atualizados.

### **EIXO 3: REESTRUTURAÇÃO DAS CARREIRAS NO SETOR PÚBLICO**

Em geral, as mudanças nas carreiras públicas ocorrem de maneira dispersa e fragmentada, seguindo a heterogeneidade da força política de cada grupo.

Para que a gestão de pessoas avance, é necessário pensar a reestruturação das carreiras do setor público de maneira coerente, integrada, padronizada e alinhada a objetivos e diretrizes estratégicas.

Assim, o terceiro eixo prioritário envolve a criação de planos, mecanismos e estruturas de governança para negociação de carreiras dentro de um plano geral estratégico e eficiente.

### **EIXO 4: SELEÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE LIDERANÇAS**

Os cargos comissionados e de alta gestão garantem a flexibilidade necessária para a concretização das agendas dos governantes, mas ao mesmo tempo representam um desafio em termos de garantia de qualificação para o desempenho das atividades.

Assim, o quarto eixo prioritário para aprimoramento da gestão de pessoas no setor público consiste na elaboração e institucionalização de instrumentos

para seleção de lideranças por competências, bem como na criação de mecanismos para promover a qualificação dos ocupantes de tais cargos. Os Estados devem buscar não apenas inovar na forma de seleção, mas também criar maneiras de qualificar as pessoas selecionadas.



**FABRÍCIO  
MARQUES  
SANTOS**



Professor convidado da Fundação Dom Cabral – FDC na área de Gestão Pública. É mestre em Economia. Foi Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas e Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD).



Créditos da Imagem: Depositphotos

## O negócio da transição

POR FRANCISCO GAETANI

Precisamos falar sobre Transição. Trata-se de uma janela de oportunidade importante para auxiliar governos eleitos a terem um início de mandato estruturado, ao invés de se perder meses com a familiarização sobre os mecanismos de funcionamento da máquina pública. Campanha é uma coisa, Governo é outra.

A tendência é que não se discuta sobre transição quando há a possibilidade de reeleição, o que é um

equivoco. Vários exemplos recentes mostram que com um mesmo Presidente ou com a manutenção do grupo incumbente no poder uma transição organizada e preparada poderia ajudar muito.

A transição de FHC I para FHC II foi muito mais tumultuada do que a de Itamar para FHC. O mesmo pode ser dito para a passagem de Dilma I para Dilma II. A mudança de Lula para Dilma foi muito maior do que em geral as pessoas imaginam. A passagem do poder de Temer para Bolsonaro foi preparada pelo governo que se encerrava, mas em boa medida desperdiçada pelo governo que assumia. Nenhuma transição, entretanto, foi preparada como a de FHC para Lula, quando se lançaram as bases para a atual legislação que trata do assunto.

Na época, o governo buscou inspiração na ONG Partnership for Public Service, uma organização do terceiro setor suprapartidária criada nos Estados Unidos para dar suporte a processos de transição presidencial. A mesma sensibilidade demonstrou o governo Temer, embora sem a interlocução com o governo eleito em 2018, ao contrário do que se passou em 2002. Ainda assim, o material preparado pela equipe de transição do Governo Temer foi importante para embasar o trabalho da equipe do Ministro Paulo Guedes, no redesenho da estrutura administrativa da administração pública federal implementada em janeiro de 2019.

Existem metodologias que auxiliam o processo de transição. Há rotinas, procedimentos, cuidados e protocolos cujo início ocorre na verdade bem antes do dia seguinte aos resultados das eleições. A decisão de se investir em um processo de transição é tomada meses antes e envolve a cúpula das áreas política e econômica do governo do dia. No momento atual, essa decisão depende dos Ministros da Economia e da Casa Civil.

A racionalidade é, aparentemente, simples: quanto mais se investe na preparação da transição, mais informações estarão disponíveis para o governo (re) eleito se (re)organizar. Na prática, há um conjunto de questões importantes

que afetam a transição, que não podem ser subestimadas e que precisam ser equacionadas.

A primeira delas diz respeito à compreensão do sentido republicano de se facilitar a transição para um novo governo eleito, imediatamente após a conclusão de um processo eleitoral que frequentemente deixa sequelas, por vezes profundas e insuperáveis. A transição é uma aposta na melhoria do governo que chegará. Alocar tempo, energia e recursos nesta tarefa pressupõe maturidade política e uma atitude republicana que nem todos os governos possuem.

O segundo ponto diz respeito ao contexto. O fim de governo é difícil. As eleições drenam a energia política da direção do governo. O gabinete ministerial, após as desincompatibilizações, é frágil. É um momento de desmobilização das equipes. A politização das discussões sobre políticas públicas se intensifica. Tudo tende a ser percebido como ingrediente de disputa pelo poder. A responsividade da máquina é árdua e a obtenção de dados, custosa.

O terceiro ponto é a internalização do princípio da alternância do poder, pilar da democracia representativa. Se a rotatividade dos governantes é inerente ao processo democrático, cabe ao Estado se estruturar para assegurar a continuidade administrativa a despeito das mudanças periódicas potenciais de seus dirigentes. Uma transição bem-feita é – ou deveria ser – do interesse de todos. Mas se observamos como alguns de nossos dirigentes máximos, em prefeituras, governos estaduais e presidentes se portam nestes momentos de troca da guarda, seja na entrada, seja na saída, vemos que temos muito que amadurecer ainda.

Finalmente, há um elemento mais sensível neste processo, constituído pelo conjunto de procedimentos entre a conclusão e início a serem conduzidos pelo governo que se encerra e pelo governo que se inicia, respectivamente. Em tempos de controladores descontrolados, de apagão das canetas e de uma profunda aversão ao risco pelas burocracias, esse é um momento extremamente sensível. Dirigentes do governo que se encerra sabem que fora dos cargos

terão dificuldades de levantarem informações e de se defenderem no caso de identificação de irregularidades após a chegada de um novo governo. Da mesma forma, dirigentes que assumem posições de direção sabem que transcorridos uns poucos meses os problemas que herdaram passarão a ser atribuídos a eles, não a seus antecessores. Quem cuidará, então, do procedimento de conclusão de quem sai e do início de quem entra, enquanto os Tribunais de Contas observam o momento de entrarem em cena?

Há, portanto, um mercado para negócios ligados à transição, com vários produtos e serviços associados ao momento da passagem do governo. Os quadros permanentes do Estado são, por excelência, os profissionais mais bem posicionados para dele participarem. Mas há espaço – e muito – para empresas de consultoria, auditoria, política, estratégia, negociação, *analytics* e políticas públicas atuarem neste intervalo do calendário político.

Tudo que contribua para uma melhor estruturação do processo de transição auxilia na qualificação e fundamentação dos processos decisórios, notadamente do governo que entra. Isso diminui os erros cometidos nesta fase, com consequências frequentemente duradouras para o governo que se inicia.

O mercado sobre a transição de governo diz respeito ao Governo Federal, mas também a estados e municípios. As características das transições variam conforme a instância de governo. Nos estados e municípios, as transições são mais personalizadas, dado o fato de as forças políticas possuírem um relacionamento mais permanente nesses âmbitos.

No âmbito federal, a próxima transição terá características distintas das anteriores, dada a hoje provável derrota do governo do dia e a disposição explícita pelo Presidente de denunciar resultados e boicotar a posse de um novo governo eleito. Essa transição contará pouco com o suporte oficial da burocracia, embora seja razoável esperar, por parte do Ministério da Economia, uma postura mais profissional no processo de passagem do governo.

A transição não é um processo apenas intragoverno. Novos dirigentes eleitos recebem insumos para um novo governo fornecidos pela própria coalizão que o apoia (ex.: partido), por grupos de interesse institucionalmente estabelecidos (ex.: entidades de classe), por setores econômicos organizados setorialmente (ex.: FEBRABAN e ANFAVEA), por organizações do terceiro setor (ex.: fundações empresariais), por instituições internacionais (ex.: sistema ONU e bancos internacionais de desenvolvimento), por grandes conglomerados empresariais, por movimentos sociais, etc. Todos querem levar suas pautas de modo a influenciar a montagem do novo governo e o processo de tomada de decisão dos primeiros dias. O problema é que não há como, neste curto espaço de tempo, de forma improvisada e atabalhoada, problematizar racionalmente todas essas interações.

Trata-se de um intenso contexto, em que a política é soberana, mas que o acaso, as relações interpessoais, o poder do dinheiro, a dimensão da vitória e vários outros fatores contam na modelagem do governo novo, antes dele ter início. Por que não buscar introduzir elementos de racionalidade neste processo? Por que não preparar as contribuições de todos, com fundamentação, evidência e argumentação para o novo governo, e não para candidatos obcecados por agradar potenciais eleitores? Por que não utilizar os meses antes das eleições para tratar dados e informações, de modo que, quando a oportunidade se colocar, seja facilitada a inteligibilidade do que se propõe bem como demonstrar como agrega valor ao interesse público?

A transição pode ser feita com mais ou menos organização, método e cuidado, tanto com relação ao governo que se encerra quanto ao que entra. Ela pode ser conduzida de forma mais profissional e coordenada. Investir nela é apostar em governos que começam com mais chances de dar certo, para além das questões políticas partidárias.

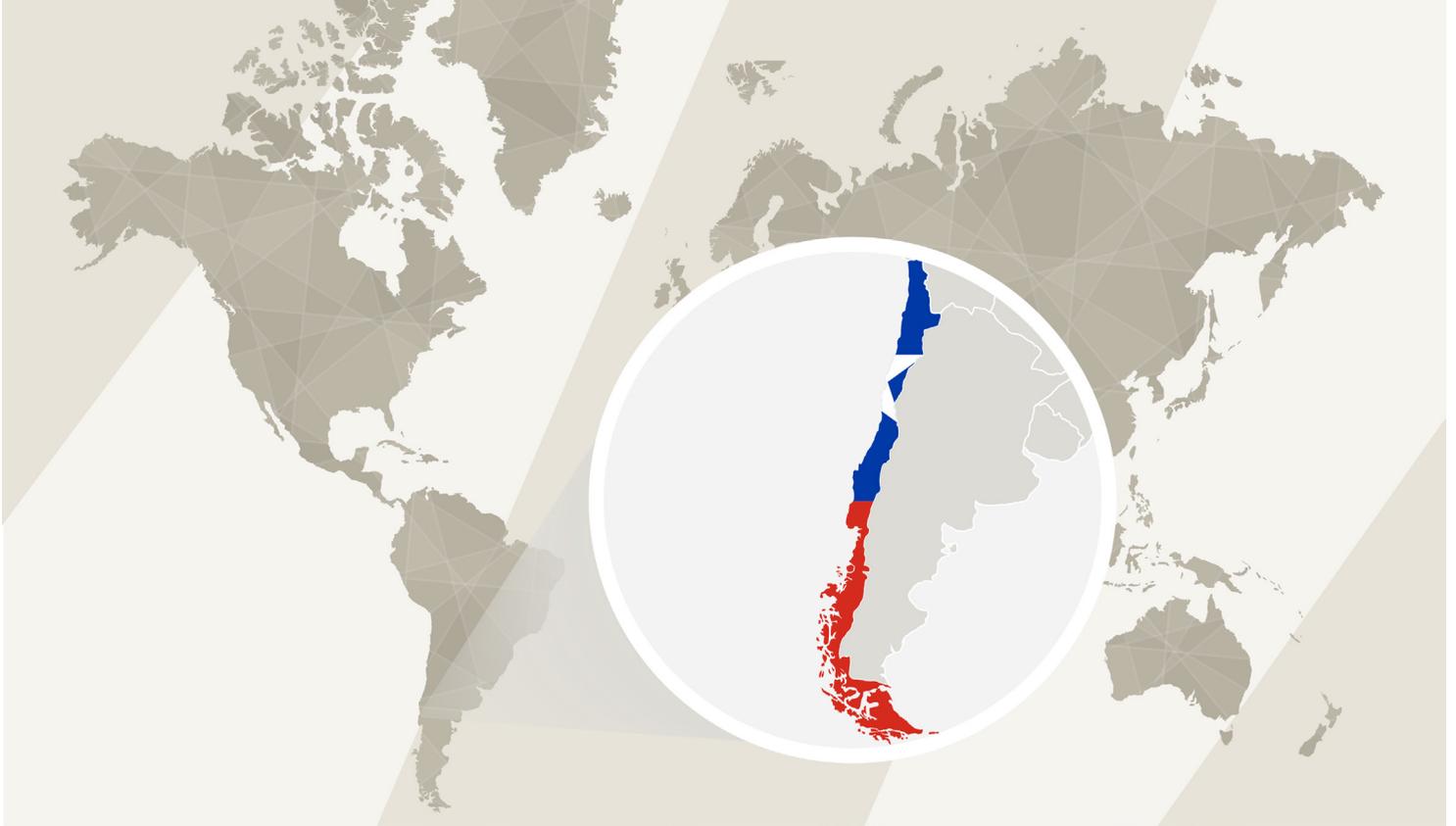
Se cada governo que perder sua sucessão adotar uma postura de terra arrasada, queimada das plantações e explosões de pontes quando sair, vamos

transformar a alternância do poder inerente à democracia em um pesadelo recorrente da administração pública, às expensas da sociedade, do setor privado, da juventude e do país. Temos uma transição no horizonte no governo federal e potencialmente várias nos estados. A hora de começar a trabalhar nelas é agora, não no dia seguinte ao resultado das eleições, até porque esse trabalho, até certo ponto, independe de quem ganhe.



**FRANCISCO  
GAETANI**

Mestre e Doutor em Administração Pública e graduado em Ciências Econômicas. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Foi secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, Secretário-Executivo Adjunto e Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente é professor do mestrado da FGV EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.



Créditos da Imagem: Depositphotos

# Transiciones de gobierno en Chile

POR FRANCISCO SILVA DURÁN

Las transiciones de gobierno en Chile se han caracterizado por un importante respeto a las instituciones y a la forma como la sociedad entiende y desea fortalecer el proceso democrático. Se cuenta con una institucionalidad electoral que ha dado garantía de procesos confiables y transparentes, capaz de entregar resultados certeros a solo unas horas después del cierre de las mesas de votación.

Una vez entregados los resultados, el o la jefe/a de Estado saliente se comunicó directamente con la nueva autoridad a cargo del país, momento que se caracterizó por un espíritu republicano que luego se tradujo en un conjunto de reuniones entre las carteras ministeriales salientes y entrantes.

En los últimos treinta años destaca particularmente el proceso de transición a la democracia asumido por la coalición gobernante, a saber, la «Concertación de Partidos por la Democracia» que asumió el gobierno con el hasta entonces dictador Augusto Pinochet Ugarte, en el rol de comandante en jefe del Ejército y con una Constitución con importantes amarres institucionales.

En el año 1990 Chile retornó a la democracia luego de una larga dictadura. Una vez asumido el nuevo gobierno, importantes esfuerzos se destinaron a fortalecer la institucionalidad del Estado a objeto de garantizar ciertos mínimos de funcionamiento en materia de provisión de servicios sociales a la ciudadanía. Durante los años anteriores no hubo inversión relevante en materia de fortalecimiento de la institucionalidad pública, y en virtud de ello, se instauró una agenda de reformas del Estado tendientes a instalar nuevas capacidades en el Estado.

El mismo año 90, un informe de la Misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Management Development Program, 1990), dio cuenta de los desafíos que enfrentaba el recién asumido gobierno democrático. Su recomendación fue orientar los esfuerzos de transformación del aparato público en lo siguiente:

- a) Mejoramiento de la eficacia y eficiencia del Estado sin presionar por aumentos sustanciales en el gasto público.
- b) Crear un conjunto coherente de líneas de acción en áreas estratégicas que permitan mejorar la situación actual, sacando el mejor partido de la realidad existente. Se hace hincapié que no existe la pretensión de volver al modelo de «Estado Benefactor».

Se indica una idea fundamental al momento de definir las capacidades del Estado en aquel momento. «*Los funcionarios en general carecen de costumbres*

*y prácticas que favorezcan la coordinación organizacional horizontal, ni experiencias recientes de interacción desde el Sector Público con una comunidad que participe» (Informe de Misión – MDP, 1990:8).*

Además, se identificaron problemas estructurales y funcionales de la administración pública chilena, que se circunscribían a disfunciones en la coordinación global de políticas, mal funcionamiento interno de los ministerios, deficiencias en el ámbito de la gestión de personas, ausencia de mecanismos de planificación y control de gestión, e insuficiencias en los procesos de descentralización y participación ciudadana.

En base a lo anterior, la Misión propuso líneas de acción para modernizar la gestión pública y adecuarla al nuevo contexto democrático, a saber: fortalecer la coordinación de las políticas públicas, mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los ministerios, desarrollar los recursos humanos en la administración pública, perfeccionar el proceso de descentralización e impulsar el proceso de modernización de la gestión pública.

En aquellos años se estimó especialmente importante fortalecer la administración del Estado a efectos de permitir al ejecutivo un adecuado funcionamiento y con ello una buena provisión de servicios sociales a la ciudadanía. Como se aprecia, en estos años hubo un importante esfuerzo por fortalecer el aparato del Estado luego de varios años en que estuvo fuera de las prioridades. El proceso de transición a la democracia significó cambios estructurales y adecuaciones que permitieron un desarrollo sostenido durante los próximos 30 años. En aquella época, la pobreza de ingresos en Chile afectaba a cerca del 40% de los hogares y se alcanzaban los mayores niveles de desigualdad que se tenga registro. El ingreso per cápita era de 9500 dólares, menor por cierto al ingreso de América Latina. Tres décadas después, Chile está a la cabeza de la región en la gran mayoría de indicadores de bienestar social y la pobreza del país se redujo a cerca del 9%.

En 2010, por primera vez en 20 años cambió la coalición política gobernante y asumieron fuerzas de centro derecha. A esas alturas, a partir de 2003 ya se esta-

ba implementando el Sistema de Alta Dirección Pública, que obliga a concursar los cargos de jefas/es de servicios y directivos/as de segundos niveles de jerarquía de las instituciones públicas. Se trata de un régimen de concursos regulados por el Consejo de Alta Dirección Pública, órgano transversal en su composición y que ha gozado de una importante legitimidad en Chile en los últimos 18 años. El Sistema de Alta Dirección Pública ha ampliado su cobertura desde 600 cargos en el año 2005 a cerca de 5000 en la actualidad.

El cambio de gobierno significó la desvinculación de más del 90% de los directivos jefes de servicio y cerca del 56% en el caso de cargos de segundo nivel. Se trata del primer gran cambio de dirección política desde el retorno a la democracia, y conforme a la legislación vigente, se permitía a la autoridad solicitar la renuncia en cualquier momento a los referidos directivos.

Cabe recordar que esta institucionalidad se implementó a partir de una profunda crisis que permitió instalar la selección por mérito en los cargos directivos de la administración del Estado en Chile. Los cargos están provistos conforme a perfiles de selección que propone la autoridad, ministros en el caso de jefes de servicios y jefes de servicio en el caso de cargos de segundo nivel, los que son aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública. Los perfiles contienen las competencias que deben ser valoradas respecto a cada candidato, entre ellas visión estratégica, gestión y logro, gestión de redes, manejo de crisis y contingencias y liderazgo y gestión de personas. Los valores para el ejercicio del cargo son probidad y ética de la gestión pública, vocación de servicio público y conciencia de impacto público. Además, se contemplan los principales productos estratégicos, requisitos y condiciones de desempeño establecidas en la ley para el desempeño de los cargos.

Es importante indicar que los directivos públicos deben suscribir un convenio de desempeño con la autoridad, ministros en el caso de jefes de servicio o bien jefes de servicio en el caso de directivos de segundo nivel jerárquico. Asimismo, los servicios públicos de la administración del Estado en Chile cuentan con

indicadores institucionales que son seguidos estrictamente año a año conforme al ciclo presupuestario.

Indica la guía metodológica de definiciones estratégicas e indicadores de desempeño 2021, que las definiciones estratégicas de cada servicio público son una herramienta que debe entregar información sobre los ejes orientadores del quehacer de las instituciones y se obtienen a partir de un proceso de planificación estratégica o de un proceso más simple de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas en torno al quehacer actual.

Lo señalado, corresponde a un subconjunto de definiciones estratégicas de una institución, que se enmarca en un proceso de formulación presupuestaria. La información de las definiciones estratégicas se enmarca en las orientaciones gubernamentales y ministeriales y, corresponden a: Misión, Objetivos Estratégicos ministeriales e institucionales, Productos Estratégicos (bienes y/o servicios) y Usuarios, Beneficiarios o Clientes. Su incorporación tiene por objeto apoyar los procesos de planificación y control de las instituciones y, a partir de esto, orientar la gestión institucional hacia los resultados y contribuir a la discusión del presupuesto de cada institución.

Los servicios públicos son dependientes o relacionados con los ministerios respectivos y deben cumplir con las directrices gubernamentales que se traducen en compromisos de gestión como los señalados previamente. Son dirigidos desde la respectiva cartera ministerial debiendo adecuar su actuar a los referidos instrumentos de gestión.

Durante las transiciones gubernamentales hay un conjunto de reuniones entre las autoridades salientes y las entrantes, ministros y subsecretarios fundamentalmente, las que permiten hacer un traspaso en la gestión de las respectivas carteras. Bajo cada ministerio se encuentran los servicios públicos dependientes o relacionados al mismo, cuyos cuerpos directivos –jefe de servicio y segundos niveles- forman parte de la concursabilidad del Sistema de Alta Dirección Pública.

Es en este punto en el que uno de los principales actores en las transiciones de gobierno es el Sistema de Alta Dirección Pública. En aquellas transiciones donde ha habido un cambio de coalición política se produce una cantidad significativa de remociones de jefes de servicio y directivos que han sido seleccionados por procesos de selección del Sistema. Con los años se ha generado una importante reflexión sobre la importancia de la estabilidad de este tipo de funcionarios, los que para efectos de la remoción – como se señaló anteriormente- se entienden de exclusiva confianza y por ello se les puede desvincular en cualquier tiempo.

La reforma del año de 2016 contenida en la ley N° 20.955, definió cambios importantes en relación al balance de los principios de mérito y confianza que inspiran al modelo del Sistema de Alta Dirección Pública. La reforma consideró un énfasis respecto de los cargos de segundo nivel jerárquico dado el carácter más técnico de los mismos:

Las modificaciones más relevantes contenidas en la ley N° 20.955 fueron las siguientes:

- Se estableció la posibilidad de designar directamente a 12 jefes de servicio eximiendo al respectivo cargo de la concursabilidad del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Se estableció la obligación de fundar toda solicitud de renuncia de cargos de segundo nivel en razones de confianza o desempeño.
- Durante los seis primeros meses de cada período presidencial, además de fundamentar, se requiere informar previamente al Consejo de Alta Dirección Pública las desvinculaciones en cargos de segundo nivel. Dicho consejo puede citar a la autoridad a dar explicación a informar sobre el grado de cumplimiento del convenio de desempeño como de los fundamentos esgrimidos para la desvinculación.
- Se limita la posibilidad de solicitar procesos de selección dentro de los últimos ocho meses del período presidencial, salvo autorización expresa del Consejo de Alta Dirección Pública.

- Además se establecieron plazos para agilizar las vacantes de cargos regidos por el Sistema de Alta Dirección Pública. Cinco días para informar las vacantes y quince días para presentar el perfil de selección como informar los representantes de las autoridades en los Comités de Selección de cargos de segundo nivel.

Todos estos cambios tuvieron por finalidad ser catalizadores en los momentos de cambios de gobierno sobre todo respecto de la remoción de cargos de segundo nivel de jerarquía del Sistema de Alta Dirección Pública. Si bien las reformas en líneas gruesas generaron beneficios, la experiencia del año 2018 no mostró un cambio significativo en el proceso de desvinculación de los altos directivos públicos. Las desvinculaciones de altos directivos a tres meses de haber asumido el nuevo gobierno en 2018 alcanzaban cerca del 60% de los jefes de servicio y 20% en los cargos de segundo nivel.

Con el resto del empleo público no sucede lo mismo. Durante las transiciones gubernamentales no se genera un recambio masivo de funcionarios públicos. En años de cambio de coalición política gobernante las no renovaciones de contrata (desvinculaciones) alcanzaron el 1,18% (2015) y 1,02% (2019). Los empleos en el Estado presentan una alta estabilidad, que en parte se debe al impacto que ha tenido la jurisprudencia de Contraloría General de la República sobre “Confianza Legítima”, que definió que concurriendo dos renovaciones o más de las contrata respectivas, las cuales se deben extender por un plazo de a lo menos 24 meses continuos, la Administración se encuentra en la obligación de volver a renovar las contrata de que se trate, por el mismo plazo, en el mismo grado y en el mismo escalafón, a menos, que existan motivos razonables, los cuales deberán constar en un acto administrativo fundado, que autorice al jefe superior de servicio, para poner término anticipado a una contrata, no renovarla o renovarla en un grado, periodo o escalafón, distinto.”

Como se aprecia en este breve artículo, si bien los procesos de transición de gobierno en Chile se caracterizan por un importante tono republicano, en mate-

ria de regulación del Sistema de Alta Dirección Pública, pese al importante avance, se requieren ajustes que permitan un mejor equilibrio entre los principios de mérito y confianza que lo inspiran.

### PARA PROFUNDIZAR EL TEMA

Ramírez, Álvaro. "Reforma del Estado, Modernización de la Gestión Pública y Construcción de Capital Social. El Caso Chileno 1994-2001". Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Guía Metodológica de definiciones estratégicas e indicadores de desempeño 2021.

[https://www.dipres.gob.cl/598/articles-36280\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-36280_doc_pdf.pdf)



Abogado, Máster en Gestión de Calidad y en Dirección Estratégica de Personas. Actualmente es Jefe División Jurídica y Asuntos Institucionales en Dirección Nacional del Servicio Civil del Chile.

**FRANCISCO  
SILVA  
DURÁN**





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 visitar 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](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](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.



Créditos da Imagem: Depositphotos

## Três ideias-força para uma transição de sucesso

POR **LEANY LEMOS** e  
**RENATO BROWN**

O processo de transição nos remete à ideia de transferência de informações entre as equipes de governos – que entram e que saem – e a apropriação pela nova equipe dos conhecimentos e mecanismos de funcionamento da máquina pública. O objetivo é diminuir a descontinuidade de ações e de políticas públicas e, assim, os prejuízos aos cidadãos.

Há ampla literatura internacional sobre transições de governo, especialmente sobre o caso norte-americano. Alguns bons exemplos são Thompson (1993), que fornece uma síntese de estudos do *Miller Center of Public Affairs* sobre transições presidenciais, especialmente a ocorrida entre os governos de Reagan e Bush, em 1989; e Burke (2000), que fornece uma exposição de quatro transições de governo no período entre Carter e Clinton.

No Brasil, há alguns interessantes estudos de caso sobre a transição havida entre Fernando Henrique Cardoso e Lula, e, no nível dos subnacionais, uma literatura que aponta para a grande descontinuidade entre governos. O Governo Federal, entre 2008 e 2016, produziu documentos como *Apoio à Transição Municipal: orientações para o gestor municipal em encerramento de mandato*; e o *Guia para Encerramento do Mandato*, tendo por foco a continuidade dos programas federais, de forma a auxiliar o processo. Também alguns Tribunais de Contas Estaduais, na última década, começaram a emitir instruções orientadoras, de forma a tornar o processo menos desarticulado e mais eficiente. A Controladoria-Geral da União também produziu material de alerta, em que demonstra as muitas consequências perversas de transições de governo mal conduzidas – ou até inexistentes –, que geram a descontinuidade de serviços públicos e prejuízos para a população, dentre elas: i) falta de informação sobre contratos de prestação de serviço em vencimento; ii) venda de maquinário no último semestre do mandato; iii) sistemas de informação travados e sumiço de HDs, principalmente os que envolvem dados relevantes para acompanhamento de políticas públicas; iv) desaparecimento de documentos e materiais; v) falta de informação sobre convênios, finanças e pessoal; vi) improvisado na agenda dos primeiros meses.

É essencial se pensar em transições estruturadas, seja para quem sai, seja para quem inicia. A transição estruturada é relevante tanto para garantir melhores condições de governabilidade da equipe que assume o governo quanto, também, uma segurança para a equipe que passa as funções. Assegurar o fluxo de informações e publicizá-lo é importante para o gestor e para a população, sendo

muito recomendável a existência de um sítio na rede mundial de computadores onde se coloque a maior quantidade das informações necessárias à transição e que isso fique claro e transparente para a população.

Pensando nisso, articulamos aqui 3 pontos essenciais para auxiliar os gestores que iniciam mandatos.

### QUEM TEM TIME, TEM TUDO

O processo de transição de governo possui várias dimensões, que vão da econômica à política, perpassando por principais políticas públicas e pela organização da gestão e do planejamento municipal ou estadual. Assim, é relevante que durante o período de transição de governo haja uma equipe (coordenador-geral e coordenadores temáticos) que esteja encarregada desse processo e se dedique minimamente a observar as seguintes dimensões:

- i) fiscal (as principais despesas, folha, previdência, custeio, investimento, situação de restos a pagar, dívida, DEA etc.);
- ii) gestão administrativa (quais principais gargalos e oportunidades de melhoria em compras, patrimônio, gestão de pessoas, governo digital etc.);
- iii) jogar as bases do planejamento estratégico (não basta olhar o hoje, temos de olhar o amanhã);
- iv) políticas públicas, divididas pelo menos nos grandes grupos:
  - a) Econômica e de desenvolvimento econômico e social;
  - b) Educação;
  - c) Saúde;
  - d) Políticas sociais redistributivas ou assistencial;
  - e) Obras e infraestrutura;
  - f) Serviços públicos fundamentais prestados;
- v) segurança jurídica – importante ter a procuradoria ou advocacia ao lado;
- vi) controle e coordenação de governo.

É fundamental que as equipes de transição se espelhem e haja, no governo de saída, os pontos focais e pessoas destacadas para fornecer as informações e fazer o diálogo.

### COM UM DIAGNÓSTICO E UM PLANO DE 120 DIAS, VOCÊ VAI LONGE

Todas as dimensões acima geram produtos e resultados que envolvem a busca de informações e elaboração de um plano de ação para que o novo governo se ajuste e assuma o controle da máquina administrativa, reduzindo descon continuidades e acelerando o aprendizado dos novos gestores.

Dentre os produtos esperados em um processo de transição de governo, destacam-se:

- i) relatórios de situação de cada área;
- ii) proposta de Estrutura Administrativa da Administração Pública;
- iii) propostas de decretos e de projetos de lei a serem encaminhados ao Poder Legislativo já no início de mandato;
- iv) identificação de marco estratégico do governo;
- v) plano dos 120 primeiros dias, para acompanhar os pontos críticos e também para uma pauta positiva de início de mandato;
- vi) estrutura e embrião do Plano Plurianual (PPA);
- vii) relatório de avaliação de riscos geral do governo com respectivas estratégias de mitigação.

É importante que se deixe registrado que o processo de transição não se dá somente entre o período eleitoral e o início do mandato, mas também nos primeiros meses de governo, quando também são já preparadas as peças orçamentárias e de planejamento para o ano seguinte. Por isso, o plano de 120 dias assume caráter essencial.

Em alguns estados e municípios, o processo da transição de governo já está previsto em Lei ou Lei Orgânica. Na União, a Lei nº 10.609, de 2002, regula esse procedimento. Caso não exista norma legal, é importante que, minimamente,

as relações entre a equipe de transição e o governo sejam reguladas por algum diploma. No mínimo, um Decreto definindo os canais formais de comunicação e as equipes designadas.

## **O PATROCÍNIO DO CHEFE, NA TRANSIÇÃO E NO GOVERNO, SÃO CENTRAIS**

Você pode delegar as ações, mas não a liderança. O melhor time e o melhor plano não caminham sem a liderança, que dá as diretrizes, monitora as prioridades e valida resultados. Além disso, há toda a condução política do processo de transição, que deve ser feita pelo Chefe eleito, a quem cabe, nesse mesmo período:

- i) definir a estrutura básica do governo e o seu primeiro escalão;
- ii) construir a base e lideranças do governo junto ao Poder Legislativo;
- iii) definir canais de participação com as estruturas da sociedade civil organizada e a composição de conselhos participativos de políticas públicas; validar os fundamentos do plano de comunicação do governo com a sociedade e com os outros entes federativos;
- iv) validar e encaminhar as medidas de 1º dia, 30, 120 e 180 dias;
- v) validar o embrião do Mapa Estratégico do governo; e
- vi) conhecer e validar os mapas de riscos e medidas de mitigação.

A transição de governo é um momento para se preparar para um grande salto. Quatro anos passam depressa, e uma estrutura adequada garante uma aceleração do processo e, o que é mais importante: bem-feita, demonstra o vigor da democracia.

## PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

THOMPSON, Kenneth W. *Presidential Transitions: the Reagan to Bush Experience*. Lanham: **University Press of America**, 1993.

BURKE, John. **Presidential Transitions: From Politics to Practice**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

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

GOVERNO FEDERAL E MUNICÍPIOS. **Apoio à transição municipal: orientações para o gestor municipal em encerramento de mandato**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilha-encerramento-mandato-2008.pdf>

ORIENTAÇÕES PARA O GESTOR MUNICIPAL. **Guia para encerramento do mandato**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilha-encerramento-mandato-2012.pdf>

### Exemplos de instruções orientadas produzidas por alguns Tribunais de Contas Estaduais, entre vários:

SP: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-municipais-com-regras-ultimo-ano-mandato-e/>;

GO: <https://www.tcm.go.gov.br/escolatcm/transicao-de-mandatos/>;

ES: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2020/04/Encerramento-de-Mandato.pdf>;

BA: <https://www.tcm.ba.gov.br/tcm-disponibiliza-guia-de-orientacao-sobre-encerramento-do-mandato/>



LEANY  
LEMONS



Doutora em Estudos Comparativos das Américas. Mestre em Ciências Política pela Universidade de Brasília. Foi Secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal e do Rio Grande do Sul e Presidente do BRDE. É servidora de carreira do Senado Federal.



RENATO  
BROWN



Mestre em Administração Pública e especialista em Avaliação de Políticas Públicas. Foi Secretário Adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo do Distrito Federal e Assessor Sênior do BRDE. É Consultor de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.



Créditos da Imagem: Depositphotos

## Lições aprendidas a partir de dois casos de transição

POR MATEUS SIMÕES DE ALMEIDA

A formação de equipes de transição entre governos é prática bem consolidada nas democracias, onde acabaram por ser positivadas, com o claro objetivo de evitar, ou pelo menos tentar evitar, solução de continuidade. De fato, contudo, não é uma prática reservada das democracias, aliás, nas passagens de Coroa, como na sucessão do Pontificado Romano,

em que a “virada” pode ser mais radical, dada a vitaliciedade do cargo, esse processo é até mais traumático e trabalhoso. A verdade, contudo, é que o conceito de que uma “comissão” deve se encarregar de transitar entre o antigo e o novo é uma prática recomendada pela lógica, e empregada em qualquer tipo de organização, de Governos a pequenos negócios privados, afinal, a troca da alta administração é sempre um período de graves riscos, para os líderes e para as instituições lideradas por eles.

Apesar disso, especialmente no que se refere a transições de governo, o tema da Transição de Governos é pouco sistematizado, com exceção de alguns procedimentos regulamentados por leis ou decretos e que dizem mais respeito à burocracia do que ao objetivo de garantir a qualidade e confiança das informações, procedimentos e riscos inerentes a esse momento, especialmente quando a passagem se dá entre grupos de oposição, no natural processo de alternância de poder, inerente às democracias.

Talvez por ser o primeiro mandatário eleito pelo Novo, ainda em 2016, ou pela experiência adquirida em Governança, certo é que coordenei os dois processos de transição dos primeiros governos assumidos por candidatos eleitos pelo Partido Novo, no Estado de Minas, em 2018, e no Município de Joinville, em 2020. Nessa experiência, ficou consolidado que a transição deve comportar ao menos três dimensões distintas e que devem correr em paralelo, dada a criticidade de cada uma delas: Levantamento de dados sensíveis e diagnóstico; Formação (seleção) de equipe e o Plano de 100 dias.

### **QUANTO AO LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES SENSÍVEIS E ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICO**

O atual Governo de Minas Gerais foi eleito em 2018, em primeiro turno, o que implica dizer que, em termos de tempo para preparo, o Governo teve desde o final do primeiro turno para se organizar de forma a garantir à administração entrante as informações e acessos necessários. Infelizmente, ao ser iniciado o

processo de transição na primeira semana de novembro, com duração de menos de 60 dias, quase nada estava já preparado. Somado a isso a falta de experiência da própria equipe que assumia, afinal se tratava da primeira eleição executiva vencida pelo partido, o resultado foi uma quase paralisia do processo nos primeiros dias. Os dados disponíveis no portal da transparência, sem o devido tratamento, não garantiam sua devida finalidade.

Acabamos desenvolvendo um procedimento padrão para esse contexto de transição. Notificação, avaliação dos dados da resposta, anúncio público de obscuridades, seguido de cruzamento externo de dados e planos de contingência para superar a falta de informações. Nesse contexto também foi extremamente útil a formação de 4 grandes frentes de trabalho, para a qual pudemos contar com o apoio gratuito de entidades, além de centenas de voluntários, divididos em 4 grandes eixos para consolidação dos diagnósticos: (i) Políticas Públicas, com o apoio da Fundação Dom Cabral, (ii) Fiscal e Financeiro, com apoio do Instituto Aquila, (iii) Estrutura de Pessoal, com apoio do Instituto Falconi e (iv) Estrutura de Estado.

Com isso, a chegada à transição de Joinville, até pelo prazo encurtado, em virtude do adiamento das eleições de 2020 por conta da pandemia, teve início já com a emissão de uma série de ofícios com pedido formal de relatórios. O clima, ali, contou com a colaboração da equipe do Governo que se encerrava, mas o procedimento foi útil, pois permitiu que em uma semana tivéssemos já um panorama geral da administração municipal de forma razoavelmente consolidada.

## A FORMAÇÃO DAS EQUIPES DE GOVERNO

É uma ilusão imaginar que um Governo eleito já esteja com sua equipe formada previamente às eleições, seja porque a vitória eleitoral traz novos agentes para a mesa de conversação, seja porque o resultado eleitoral em outras partes libera ou sequestra quadros de forma dinâmica. As duas experiências sob minha

coordenação acabaram contando com processos de seleção para a composição do primeiro e segundo escalões de governo, com processos um pouco distintos e que acredito possam ainda passar por aperfeiçoamentos. Deles, retiro 3 grandes modelos, alternativos ao tradicional processo de indicação política que tive a sorte de não presenciar em nenhuma das oportunidades:

- 1) Seleção aberta com edital: Esse modelo foi utilizado para seleção de 5 vagas de secretário em MG e de quase todos os cargos de recrutamento amplo em Joinville, consistindo na publicação de edital geral aberto, com definição de perfil e requisitos, submetendo os inscritos qualificados a um processo de entrevistas e provas. É o que permite maior capilaridade da captação de nomes, maior velocidade do início do processo e, ao mesmo tempo, o mais desafiador em termos de depuração inicial dos nomes, já que o afluxo de inscrições “fora do perfil” demanda uma força de trabalho enorme para classificar aqueles que devem efetivamente ser submetidos ao processo seletivo.
- 2) Processo seletivo por convite: a partir de critérios previamente fixados, é possível adotar um modelo simplificado do processo aberto referido acima. Esse mecanismo foi experimentado em Minas Gerais, na seleção de 6 secretários, bem como da chefia de todos os órgãos cuja nomeação é restrita a servidores da carreira. Apesar da desvantagem aparente que pode advir de uma seleção de grupo inicial de abordagem restrita, o ganho de qualidade na identificação de profissionais com potencial experimentado é evidente. O processo fica mais rápido e mais qualificado, mas é evidente que pode se perder a oportunidade de atrair talentos menos evidentes, especialmente aqueles que querem se virar para o público depois de uma carreira privada.
- 3) Sistematização de processo de seleção contínuo, com qualificação e avaliação de líderes em gestão pública: A experiência do Transforma Minas, que sistematizou não apenas o processo de seleção por meio de

edital aberto, com requisitos bem estruturados, mas a formação posterior dos selecionados, para um ambiente de liderança pública da alta performance, com instituição de mecanismos de avaliação continuada da progressão e dos resultados atingidos, pode ser a síntese mais adequada para a seleção, em especial dos cargos usualmente denominados de segundo escalão, em que a competência técnica é ainda mais relevante, deixando a habilidade política e a representação institucional como questões laterais.

Nas experiências conduzidas em Minas e Joinville, o processo de seleção foi sempre assistido por consultorias especializadas, contratadas por doadores ou que diretamente doaram seus serviços, sendo inquestionável que apenas essa expertise permitiu que a seleção se desse com o êxito que os resultados de ambos os governos acabaram por evidenciar.

### O PLANO DE 100 DIAS

Talvez em um cenário ideal, o plano de 100 dias deveria ser aquele lançado nos planos de governo, que já tem, em regra, um capítulo dedicado a essa fase inaugural dos mandatos. A realidade, contudo, demonstra que os diagnósticos, já referidos anteriormente, são essenciais para a validação e ajuste, possibilitando o desenho de um cronograma com entregas efetivas que possam ser executadas pelos titulares de cada pasta e acompanhadas pela administração central.

A experiência em Minas serviu de alerta para um esforço mais estruturado em Joinville. Apesar de o ambiente colaborativo que acabou se apresentando em Santa Catarina, a verdade é que esse esforço resultou em “kit boas-vindas” entregue a cada um dos escolhidos no processo seletivo para chefiar as pastas em que era entregue não só os diagnósticos, com pontos de atenção, mas as ações do plano de governo distribuídas em um cronograma de execução, com metas de 100 dias bem definidas.

Esse é um esforço mais de organização das informações já existentes, mas capaz de oferecer um ganho de velocidade de ao menos duas semanas aos entrantes no governo, além de organizar um painel de acompanhamento confiável ao chefe do executivo.

## TRANSIÇÃO ENQUANTO PROCESSO

As equipes de transição têm um desafio que é, no Brasil da polarização, agravado pelo risco de boicotes, mas ao mesmo tempo atenuado pelo desenvolvimento de ferramentas tecnológicas. Não me parece que estejamos diante de um tema que comporte fórmulas prontas e, dificilmente, a regulamentação poderá ajudar nesse processo, mas a sistematização desse momento dos Governos, com formação de equipes capacitadas da parte dos dois polos, o que sai e o que entra, pode, afinal, garantir que o fim de um governo não queira significar, a cada ciclo eleitoral, a refundação de um Estado.

O compartilhamento dessa experiência, se não constitui um guia, poderá, ao menos, auxiliar na reflexão das transições que estão por vir, esse ano e a cada dois anos, no contínuo ciclo de alternância de poder que marca as democracias.



MATEUS  
SIMÕES DE  
ALMEIDA



É professor Associado da Fundação Dom Cabral. Mestre em Direito Societário. Ex-Vereador de Belo Horizonte. Foi Procurador da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e Secretário Geral do Governo de Minas Gerais.



Créditos da Imagem: Depositphotos

# Transição de governo no Brasil e nos EUA: percepções da experiência recente

POR **NATASHA NUNES**

O Brasil passará, em 2022, por mais uma transição de governo em cenário político de polarização. Isso levanta questionamentos quanto à continuidade de projetos e políticas públicas em nível nacional e nos estados.

Propõe-se, aqui, contribuir para o debate da transição de governo a partir de experiências vivenciadas em processos anteriores, como a transi-

ção de 2018, no nível federal, incluindo visita técnica a Washington. Embora o recorte seja o da transição presidencial, considera-se que muitos dos apontamentos sejam válidos para governos estaduais.

A institucionalização da transição de governo no nível federal iniciou no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com inspiração na experiência norte-americana, cuja primeira lei de transição presidencial data de 1963.

Em 2018, o cenário político polarizou-se, com emoções conflituosas dominando a discussão do futuro das políticas públicas. O governo federal, então, mobilizou-se para organizar a melhor transição de governo possível. Os Estados Unidos (EUA) haviam vivenciado duas transições complexas: Obama-Trump e Bush-Obama. Mais uma vez, práticas norte-americanas poderiam inspirar o melhor caminho.

O *benchmarking* em Washington D.C. compreendeu visita técnica a *think tank Center for Presidential Transition* (CPT); ao escritório do governo que organiza o logístico às equipes de transição presidencial, o General Service Administration (GSA); além de entrevistas a participantes-chave de vários processos de transição de governo.

O processo de transição presidencial nos Estados Unidos guarda particularidades do seu sistema eleitoral. De início, a primeira fase da transição norte-americana ocorre quase um ano antes do início do mandato, com os possíveis candidatos nomeando seus coordenadores de transição entre abril e junho, sendo que a eleição só ocorre em novembro.

Isso se deve a duas características típicas. Primeira, os candidatos à eleição formam duas equipes, uma de campanha e outra de transição. Enquanto um time acompanha a busca por votos, o outro está em escritório oficial se inteirando das informações de governo e pensando na tradução daquela plataforma política para a implementação posterior. Concede-se, mediante assunção de compromissos e responsabilidade, acesso às informações do governo desde o momento da campanha. Esses dois times se somam depois da

eleição – com o desafio de conseguirem interagir e formar uma equipe coesa em 75 dias.

A segunda característica está no apoio logístico e acesso às informações às equipes de transição de cada candidato à eleição. O GSA viabiliza escritório em Washington para cada equipe dos dois candidatos em separado, com acesso a materiais e outros recursos já desde agosto, com o término das prévias partidárias.

Trata-se de um sistema sobretudo bipartidário, dos conhecidos partidos Republicano e Democrata. Outros partidos e candidatos independentes não conseguem intenção de voto suficiente para ser considerado como “viável” para o processo de transição presidencial. No Brasil, com o multipartidarismo e a pluralidade de candidatos a cada ano, seria difícil imaginar algo tão robusto e antecedente.

Para se ter noção, o custo da transição Obama foi de 9,3 milhões de dólares em 2008, sendo quatro milhões de doadores privados. No caso Trump, foram 4,39 milhões de um fundo federal de até sete milhões disponibilizados, além de 4,7 milhões em doações privadas (CPT, 2020, p.19). Deve-se considerar que o orçamento dos EUA estava em cerca de 5 trilhões de dólares, enquanto o orçamento brasileiro para 2022 é de 4,7 trilhões de reais, incluindo as despesas financeiras e com dívida – cerca de 2,2 trilhões de reais destinados às políticas públicas.

No Brasil, o governo disponibiliza apenas os cinquenta cargos de que trata a lei nº 10.609/02, espaço especialmente preparado para instalação e funcionamento do gabinete de transição e, caso requisitados, funcionários de governo para compor este novo gabinete. Isso tudo após a eleição. O estabelecimento de gabinete de transição reduzido intensifica o uso da requisição de servidores para girar os trabalhos. Isso traz oportunidade aos agentes públicos da atual gestão para exporem seu trabalho e buscar espaços na nova administração. A forma de interação, a postura e o nível de preparação para este momento de interação tornam-se grande ativo destes profissionais no seu reposicionamento.

Em ambos os casos, o governante eleito terá, no início de seu mandato, muitos cargos para alocar indicados políticos ou pessoas sem vínculo com a Administração Pública. Uma das principais preocupações da transição consiste, assim, na seleção de profissionais para cada vaga, bem como viabilizar o processo formal para sua nomeação.

Nos Estados Unidos, cerca de 30% precisam de aprovação do Senado para efetivação. São posições estratégicas para a renovação do governo. O processo de composição do governo torna-se lento e político-dependente.

No Brasil, a nomeação para cargos de confiança se dá de forma mais rápida e autônoma para o Presidente. Se, por um lado, isso pode gerar receio de trocas abruptas, por outro, permite que o ritmo dos trabalhos seja mais intenso. É possível garantir dezenas de lideranças estratégicas nomeadas na primeira semana de governo – geralmente, as do gabinete de transição.

A disputa por espaços aparece como traço comum e sensível nas duas transições de governo. Nos EUA, existe grande tensão entre equipes no pós-eleição, quando os times de campanha e de transição se unem e disputam protagonismo. O gabinete de transição brasileiro nasce já com grande participação do time de campanha. Haverá disputa por cargos e poder no novo governo e a composição da aliança partidária influenciará essa divisão. O histórico partidário de experiência em governar também influirá na intensidade da disputa: quanto mais experiência, maior tende a ser o quadro de profissionais dispostos a assumir posições.

Por fim, dois aspectos foram apontados como essenciais pelos entrevistados na visita de *benchmarking* de Washington D.C: a postura da equipe de governo e os materiais produzidos. Ofereceram também pontos para reflexão na missão da transição 2018-19 no governo brasileiro.

Martha Kumar, especialista em comunicação presidencial, alertou quanto à postura da equipe de governo, que terá contato com os novos entrantes, e à comunicação adotada. Deve-se adotar neutralidade, postura receptiva, não impor-

tando as convicções ideológicas pessoais. É importante observar a linguagem usada pela campanha, arma de conexão com o interlocutor.

Quanto aos materiais, a experiência norte-americana mostra-se profícua nas orientações e processos: formulários, modelos de documentos, guias orientadores, passo a passo detalhados ou executivos sobre como se preparar. Agentes do GSA e do escritório de Orçamento e Planejamento (OMB) expuseram a preocupação com repositórios detalhados de informação que pudessem compor livros que fossem entregues à equipe de transição. Frisaram, também, a importância do contato direto para esclarecimentos e detalhamento de informações que não se registram.

Em outra série de entrevistas, com executivos-chave de transições diferentes, a visão foi outra. Grandes relatos e repositórios detalhados não eram lidos. Com tempo exíguo e muitas demandas, os documentos apreciados pelos executivos eram os sumários executivos e resumos esquemáticos.

A experiência brasileira 2018-19 incorporou as duas modalidades com aprimoramentos. Criou-se repositório de informações *online*, de forma colaborativa com os Ministérios – informações sobre projetos, eventos cruciais, obrigações legais indispensáveis. Desenvolveu-se ferramenta de consulta interativa para visualizar dados da Administração, como estrutura, orçamento e cargos, de forma rápida, correlacionada e gerencial. Essa ferramenta trouxe conexão com a equipe de transição ao facilitar a visualização de dados importantes. Outra estratégia que obteve sucesso na aproximação entre a equipe de servidores públicos e os novos entrantes foram os sumários executivos adotados pelo Ministério do Planejamento.

A equipe de coordenação no Ministério dividiu os principais temas da pasta em 15 capítulos, com os temas em formato executivo que poderiam ser lidos de forma individual ou agrupados como um livro. Tudo eletrônico, com recursos gráficos e o racional de comunicar um mapa de rota para quem chegava.

O capítulo era levado para reunião temática com as equipes do gabinete de transição. Os chefes de equipes do governo apresentavam o material. Era a

ponte para aproximação entre gestão atual e novos entrantes. A boa repercussão permitiu que todas as equipes fossem recebidas.

Esses materiais executivos ainda circularam depois entre servidores e mídia e foram disponibilizados à sociedade. Seu uso não se restringiu à transição. Isso corrobora que é possível trabalhar em processos de transição mesmo com a perspectiva de reeleição sem que seja uma produção ineficiente. Quanto aos custos, a produção foi interna, aproveitando de alguma ociosidade dos técnicos em época de eleição.

A experiência desta coordenação e o *benchmarking* em Washington D.C. mostraram que há muito o que evoluir na institucionalidade da transição de governo no Brasil. Esse caminho pode ser impulsionado por propostas legislativas, mas o sucesso estará ligado, sobretudo, a lideranças no Poder Executivo.

O paradigma norte-americano pode servir como inspiração para atalhar lições. Nota-se o benefício de um processo estruturado para garantir a continuidade da prestação de serviços pela administração pública, mesmo em ano de crises.

Experiências brasileiras com menor custo e boa efetividade devem inspirar a construção de espaços na gestão pública para o processo transição, independentemente da troca de governante. No fim, será um movimento de organização e gerenciamento de realizações, pendências e próximos passos como se espera de um bom gerente, porém, com data e periodicidade atreladas ao evento da eleição.

## PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

BRASIL. **Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/10609.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10609.htm)

BRASIL. **Decreto nº 7.221, de 29 de junho de 2010.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7221.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7221.htm)

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Raio X do Orçamento 2022 (Pós Vetos) v2.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2022>

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. **Transição e democracia: institucionalizando a passagem do poder/**Presidência da República, Casa Civil. – Brasília: Presidência da República, 2002.

CENTER FOR PRESIDENTIAL TRANSITION (CPT). **Presidential Transition Guide 2020: a comprehensive guide to the activities required during the transition.** Washington D.C.: Partnerships for Public Service, abril 2020. Disponível em: [www.presidentialtransition.org](http://www.presidentialtransition.org)

\_\_\_\_\_. The 2020-21 **Presidential Transition: lessons learned and recommendations.** Washington D.C.: Partnerships for Public Service, janeiro 2022. Disponível em: [www.presidentialtransition.org](http://www.presidentialtransition.org)

KARMARCK, Elaine. The first 100 days: When did we start caring about them and why do they matter? In: **Fixgov by Brookings**, 16 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/04/16/the-first-100-days-when-did-we-start-caring-about-them-and-why-do-they-matter/>

KUMAR, Martha Joynt. **Before the Oath: how George W. Bush and Barack Obama managed a transfer of power.** Baltimore/Maryland: Johns Hopkins University Press, 2015.



**NATASHA  
NUNES**



Graduada em Direito e Administração Pública. Especialista em Gestão de Negócios e Mestre em Direito. Ex-Secretária-Executiva Adjunta na Secretaria de Governo da Presidência da República. Atualmente é Diretora na Conexis Brasil Digital e Conselheira Titular no Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade (ANPD).



Créditos da Imagem: Depositphotos

## O processo de transição de governos

POR **HUMBERTO FALCÃO MARTINS,**  
**RENATA VILHENA** e **CAIO MARINI**

Aparentemente, quem primeiro começou a dar importância à transição de governos foram os cientistas políticos e não os gestores públicos. O tema passou a despertar atenção porque acredita-se que os primeiros meses de um governo são preditores importantes do seu desempenho. Começar bem importa.

O processo não se esgota com a transmissão do governo, é algo maior que começa antes das eleições e se

estende até depois dos governantes tomarem posse. É o período mais crítico, porque o governo tem que ser montado e, em alguns casos, novos governantes chegam sem ter experiência executiva, política e nem de governo.

Transições de governo estão ligadas ao princípio da alternância no poder. Na administração pública, ela aparece como um processo, com começo, meio e fim e, fundamentalmente, de transformação institucional. Uma mudança pela qual os governos vão passar porque vão mudar os líderes, o direcionamento estratégico e os padrões de interação de instituições do governo com a sociedade.

Existe uma tônica hoje na literatura que é tratar esses momentos de transição como janelas de oportunidades de mudança. O que se quer é que as políticas públicas que estejam dando resultados sejam continuadas, que existam melhorias nos processos e que não haja perdas de patrimônio material ou imaterial ou captura patrimonialista.

Como usar esses momentos de transição como boas janelas de oportunidades? Você pode ter múltiplas estratégias de mudança. É possível ter uma mais continuísta, que não significa não fazer nada ou fazer rigorosamente as mesmas coisas como vinham sendo feitas, ou uma abordagem de virada para outra direção. Pode também haver uma abordagem mista, que na literatura se chama Equilíbrio Pontuado, que é uma mescla de períodos de continuidade com pequenas rupturas ao longo do caminho. A questão é como escolher a melhor estratégia de mudança que seja baseada na percepção realista e ponderada dos espaços e oportunidades promissoras.

Seja qual for a estratégia do governo ou da equipe de transição que está entrando, é preciso chegar com direcionamento e redirecionamento, com tração, força de locomoção, ritmo e potência. O sucesso significa o governante assumir o comando do novo governo o quanto antes, com criação de equipe, projetos e planos.

Transições devem buscar assegurar *responsabilidade* e compromisso, tanto para quem sai quanto para quem entra, pelo que se fez e pelo que é esperado que se faça.

Outra questão é o tempo. O Plano de 100 dias vem da mídia americana, que é o marco para demonstrar ações e atitudes que gerem resultados. No primeiro ano, deve existir uma preocupação de sustentação dos ganhos iniciais do governo, como isso se estende para um horizonte de meio de governo e projetar a sucessão do próximo ciclo. No fim do governo, é hora de consolidar; fazer o balanço; fazer a transição. Para isso, existem algumas questões-chave. São elas:

**Formar equipe** - será preciso, em alguma extensão, recrutar, avaliar, alinhar e integrar equipe. Promover a interação entre a que sai com a que entra e isso é considerado uma das coisas mais difíceis, mesmo em governos de continuidade. Manter as pessoas juntas, coesas – no devido reconhecimento e recompensa – gerindo o clima dentro da equipe, preocupando com questões de diversidade de gênero, de raça, etnia, outras. Portanto, é importante estar aberto a tratar a equipe de forma profissional, com processos de *coaching* e integração.

**Momento da posse** - praxe de o governante dar início a uma série de assinaturas de atos normativos, pacotes com proposições legislativa, etc. Isto requer negociação política e qualidade jurídica para que não haja uma rejeição.

**Interação com a sociedade** - manter o contato com a sociedade com clareza de mensagens, não só por meio da mídia, mas por interação direta dos governantes com a sociedade via plataformas de múltiplos canais. A postura de inclusividade deve ser constante e dosando as expectativas. Também é fundamental interagir com os diversos veículos de comunicação, mas não simplesmente se deixar por ela pautar, mas pautá-la na medida do possível, de forma propositiva.

**Transformação institucional** - reorganizar a máquina, extinguir, fundir, aglutinar e /ou cindir organizações fazem parte das mudanças de um novo governo, pois formam-se novas estruturas, estratégias, programas, objetivos, sistemas, a forma como serviços são prestados, processos de trabalho, de atendimento. Qualquer mudança deve estar embasada em diagnósticos, em evidências de problemas e riscos. Em qualquer processo, é muito importante ter uma visão clara e marcante: está mudando o quê e para quê? Qual é o ganho? Quais são

as evidências da necessidade do benefício da mudança? É necessário construir narrativas em torno das necessidades e dos benefícios para explicar, para legitimar, para a máquina e para a sociedade também.

**Definição de prioridades** - mesmo que seja necessário, é impossível fazer tudo, ao mesmo tempo, de uma vez só. Mudanças abruptas, amplas e instantâneas costumam causar paralisia na máquina e isto pode gerar um péssimo início de governo, travando a implementação de boas ideias. Definir quem são os agentes-chave, mobilizar essa comunidade da mudança e, principalmente, com conexões na sociedade faz toda diferença. Outro ponto é ter muita clareza da capacidade de execução. Começar bem-intencionado, cheio de ideias, é muito usual. Mas o que dá para, de fato, entregar? A implementação não depende apenas da vontade política e da caneta na mão. Apenas dar ordens também não significa nada dentro de ambientes complexos de governo.

**Terreno da “governabilidade”** - dialogar com os outros poderes, porque terá que governar em conjunto, o que requer capacidade política para negociar. Por mais que um governante tenha maioria nas casas legislativas, terá que articular com a oposição e com a sociedade e com parlamentares. Além disso, terá de lidar com o judiciário, com o ministério público, com outros governos, e isto requerer capacidade relacional.

Por fim, **preparação do próprio indivíduo governante**, o executivo principal de governo. Posições de liderança exigem autoliderança, domínio pessoal, compromisso em assumir a nova responsabilidade, foco e disciplina. Tudo isto requer uma postura de vigilância própria muito grande sobre comportamentos, palavras e gestos proibidos.

Essas questões são fundamentais para que os governantes que saem cumpram seus papéis republicanos de proporcionar boas condições aos que iniciarão um outro governo ou mesmo o seu segundo mandato; governos nunca são iguais. O que está em jogo é o sucesso do governo em geral. É fundamental entrar em campo preparado. O início é um bom preditor dos primeiros meses, e estes, por

sua vez, são bons indicadores do sucesso do governo como um todo. O importante é ter um bom começo com clareza de prioridades (em função de recursos e capacidade de implementação), equipes bem selecionadas e entrosadas e amplo diálogo com a sociedade em geral, as forças políticas e o setor produtivo. O que está em jogo, em última análise, é o bem-estar e a prosperidade da sociedade.

### PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

Watkins, Michael. *The first 90 days: proven strategies for getting up to speed faster and smarter* / Michael Watkins. Harvard Business Review press. 2013.

<https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/how-to-lead-a-successful-government-transition>

<https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/navigating-the-first-100-days-lessons-from-former-us-cabinet-members>

<https://presidentialtransition.org/publications/2020-21-lessons-learned/>

<https://www.bcg.com/featured-insights/presidential-transition>

RIDDELL, Peter; HADDON, Catherine. 2009. *Transitions: preparing for changes of government*. Institute for government. UK.

PEREIRA, M. L.; COELHO, F. S.; DUARTE, F. R.; NERI, D. F. M.; SANTOS, M. H. P. 2018. *Transição de governo no Brasil: um levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder (1988-2017)*. Revista Interface, V. 15 nr. 1 pp. 7-31.



**HUMBERTO  
FALCÃO  
MARTINS**



É professor da Fundação Dom Cabral, com atuação nas áreas de Gestão Pública e Estratégia. Doutor em Administração, Mestre em Administração Pública e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.



**RENATA  
VILHENA**



É professora Associada da Fundação Dom Cabral nas áreas de gestão públicas como Planejamento Estratégico, Desenvolvimento de Competências, Remuneração, Gestão de Desempenho, Arquitetura Organizacional. Especialista em Gestão Pública e Legislação Urbana e em Administração Pública.



**CAIO  
MARINI**



É professor Associado da Fundação Dom Cabral nas áreas de estratégia e governança pública. Especialista em Engenharia Industrial, com formação em Administração Pública.



Créditos da Imagem: Depositphotos

# Transição de governo em ação: componentes da arquitetura do projeto e principais iniciativas na linha do tempo

POR **CAIO MARINI, RENATA VILHENA** e  
**HUMBERTO MARTINS FALCÃO**

Os processos de transição de governo, fenômeno decorrente da alternância na condução política do Poder Executivo nas democracias modernas, acontecem, via de regra, em ambientes que combinam tensões e expectativas. Por um lado, tensões derivadas dos embates, muitas ve-

zes acalorados, durante o período eleitoral e, também, do rito de passagem de uma administração, que conclui o seu mandato, para outra que inicia um novo período de governo. E, por outro lado, expectativas com relação às mudanças prometidas durante a campanha e legitimadas com os resultados do pleito.

Quando estabelecido formalmente, como resultado de um acordo entre as duas administrações, o processo se materializa a partir da elaboração da *estratégia* de transição que, para ser exitosa, pressupõe o *entrosamento entre as equipes* envolvidas (governo anterior e governo eleito) para assegurar a *continuidade* tanto dos serviços prestados ao cidadão como das iniciativas em curso consideradas relevantes e, ao mesmo tempo, *planejar/promover as mudanças* previstas na nova agenda. Tudo isto visando a *eficiência do gasto público, accountability* e a *estabilidade institucional* de forma a criar um ambiente de *confiança* junto à sociedade, conforme a figura a seguir:

**FIGURA 1. ARQUITETURA DO PROJETO**



A estratégia, construída de forma participativa pelas equipes dos governos (anterior e novo), tem por objetivo dar o direcionamento do processo de transição a partir de um conjunto de macroiniciativas contendo informações e instrumentos de gestão que possibilitem a “passagem do bastão” de forma serena, célere e transparente. O quadro a seguir ilustra o conjunto de macroiniciativas distribuídas na linha do tempo:

MACROINICIATIVAS	PERÍODO
Plano de transição	6 meses antes da eleição
Diagnóstico	Entre a eleição e a posse
Reforma administrativa	Após a eleição até a posse
Plano de 100 dias	Após a eleição até os primeiros 100 dias de governo
Mentoria e mapa de competências	Após a eleição até os 6 primeiros meses de governo
Modelo de gestão	Durante os 100 primeiros dias de governo
Seminários: desafios de governo	Durante os 100 primeiros dias de governo
Plano de desenvolvimento de longo prazo	Durante os 5 primeiros meses de governo
PPA Plano Plurianual	Durante os 5 primeiros meses de governo
Capacitação	Após a eleição até os primeiros 6 meses de governo

No período pré-eleitoral, duas macroiniciativas são fundamentais, ambas conduzidas sob a liderança do governo que conclui o seu mandato. A primeira delas, o *plano de transição*, tem como objetivos orientar e organizar de forma transparente o processo de transição a partir da definição de diretrizes básicas e de um conjunto de ações a realizar, com respectivos responsáveis. Tem como ponto de partida a realização de entrevistas com atores-chave para identificar expectativas e análise de experiências exitosas no campo (*benchmarking*). Inclui a definição da amplitude do processo de transição (cúpula de governo, governo como um todo, áreas prioritárias), instituição de uma comitê gestor, a capacitação das equipes do governo atual orientada para a promoção da cooperação, a elaboração de uma cartilha contendo informações relevantes para que as novas equipes possam entender as prioridades e o funcionamento dos principais órgãos de governo (atribuições, titulares, etc.), a elaboração de instrumentos normativos para o provimento de cargos públicos temporários, espaço físico e outras necessidades e a definição do modelo de governança e sistemática de acompanhamento do plano.

Outra macroiniciativa prevista para essa etapa é a realização de um *diagnóstico*, com o objetivo de produzir informações e análises sobre o legado deixado pelo governo atual, em especial nas áreas de:

- Políticas Públicas: informações sobre prioridades, principais realizações, projetos em andamento e a iniciar;
- Finanças: levantamento e análise do perfil de gasto do governo (pessoal, custeio, investimentos, indicadores da LRF, Restos a Pagar, Despesas de Exercícios anteriores, dentre outros) direcionados às políticas públicas analisadas;
- Estrutura de pessoal: levantamento quantitativo e qualitativo dos cargos comissionados (amplos e limitados), análise da atual estrutura do governo e da convergência com o Plano de Governo e políticas públicas analisadas.

Logo após a eleição, deverão ser implementadas três iniciativas emergenciais. A realização de uma *reforma administrativa* com o objetivo de permitir que o governo eleito assumira a gestão com base no novo modelo de estrutura organizacional, alinhado às prioridades e economicamente sustentável, de preferência a ser implementada na primeira semana como forma de diminuir as pressões políticas. A elaboração do *Plano de 100 dias*, cujo objetivo é o de sinalizar o processo de transformação em curso, mostrando para a população os primeiros marcos de realização de curto prazo. Inclui um diagnóstico preliminar sobre os problemas emergenciais, a definição de resultados de curto prazo com respectivo plano de ações, o desdobramento com responsabilização e o monitoramento. E a realização de uma *jornada customizada de desenvolvimento com foco nos papéis de desafios do Gestor Público*. Previamente, deverão ser definidos critérios para seleção do público-alvo, identificadas as competências essenciais para o gestor público, mapeados comportamentos esperados de cada competência e definida ferramenta tecnológica de aplicação. Em seguida, a iniciativa prevê a realização de atividades de seleção, exploração, design, execução do plano de

desenvolvimento e mapeamento das competências de gestão necessárias para a ocupação dos cargos estratégicos de liderança.

Depois de empossado o novo governo e, visando promover o alinhamento institucional com os Poderes Legislativo e Judiciário, órgãos de controle, Ministério Público, dentre outros, recomenda-se a realização de *seminários sobre desafios de governo*, abordando temas relacionados ao desenvolvimento regional e governança pública. Também nesta etapa é fundamental colocar em marcha a iniciativa de elaboração e implementação de um *modelo de gestão* orientado para resultados de desenvolvimento, incluindo o desdobramento, contratualização e responsabilização das unidades envolvidas, a definição do modelo de governança com respectiva sistemática de monitoramento e avaliação, gestão de processos e gestão estratégica de pessoas.

E, por fim, concluída a fase de transição a partir dos resultados decorrentes da iniciativa emergencial de realização do Plano de 100 dias, o desafio passa a ser o de fortalecer a cultura de gestão estratégica. Neste sentido, as ações devem ser orientadas na direção de preparação do *novo PPA* (perspectiva de médio prazo) e na construção de uma *agenda de desenvolvimento regional de longo prazo* que contemple a definição de uma visão de futuro, objetivos estratégicos organizados num roteiro e um portfólio de projetos prioritários.

Vale destacar que todo o processo, desde a eleição do novo governo até a etapa pós-transição, deverá ser suportado por uma iniciativa de *capacitação* para as diversas equipes e lideranças envolvidas com os desafios da transição de governo.

Desta forma, acreditamos que os processos de transição sejam transparentes, profissionais e determinantes da preservação de políticas públicas de interesse da sociedade brasileira.



**CAIO  
MARINI**



É professor Associado da Fundação Dom Cabral nas áreas de estratégia e governança pública. Especialista em Engenharia Industrial, com formação em Administração Pública.



**RENATA  
VILHENA**



É professora Associada da Fundação Dom Cabral nas áreas de gestão pública tais como Planejamento Estratégico, Desenvolvimento de Competências, Remuneração, Gestão de Desempenho, Arquitetura Organizacional. Especialista em Gestão Pública e Legislação Urbana e em Administração Pública.



**HUMBERTO  
FALCÃO  
MARTINS**



É professor da Fundação Dom Cabral, com atuação nas áreas de Gestão Pública e Estratégia. Doutor em Administração, Mestre em Administração Pública e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

## FALE COM A DOM CONTEXTO

REVISTA.FDC@FDC.ORG.BR

0800 941 9200

### EDITOR EXECUTIVO

Professor Paulo Resende

Diretor Executivo do Núcleo de Logística, Supply Chain e Infraestrutura

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

### EDITORIA E PRODUÇÃO

Cintia Maria Lamounier Coelho

Patrícia Lage Becker

Professor Humberto Falcão Martins

Professora Renata Vilhena

Polliane Marques Sant Ana Vilela

Luana Cássia Veloso Pompeu

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

### PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Criação&Design

Anderson Luizes – Designer Gráfico

Euler Rios – Coordenador

Rubens Cupertino – Revisor

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

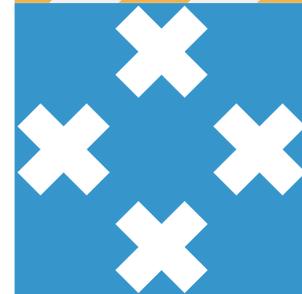
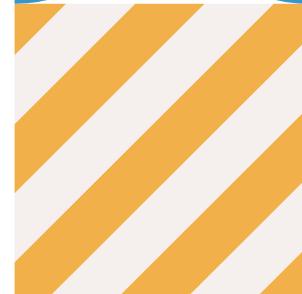
### IMAGENS

Designed by Freepik

Depositphotos

As opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da publicação. É permitida a reprodução das matérias publicadas, desde que citada a fonte.

A **Fundação Dom Cabral** é um centro de desenvolvimento de executivos, empresários e empresas. Há mais de 40 anos pratica o diálogo e a escuta comprometida com as empresas, construindo com elas soluções educacionais integradas, resultado da conexão entre teoria e prática. A vocação para a parceria orientou sua articulação internacional, firmando acordos com grandes escolas de negócios. A FDC está classificada entre as dez melhores escolas de negócios do mundo, no ranking do jornal Financial Times, e é a primeira na América Latina.



## FUNDAÇÃO DOM CABRAL

ENTRE AS MELHORES DO MUNDO,  
NA **9ª POSIÇÃO** DO RANKING 2022  
DE EDUCAÇÃO EXECUTIVA  
DO FINANCIAL TIMES\*

**Quando você olha para o mundo,  
o mundo olha para você.**

**Destaque** em métodos de ensino e materiais didáticos

Entre as melhores escolas do ranking de educação executiva **há 17 anos**

Corpo Docente entre os **mais qualificados**

\*Disponível em [rankings.ft.com](https://rankings.ft.com)

**FDC**

Para ser relevante.

HÁ 17 ANOS ENTRE AS  
MELHORES ESCOLAS DE  
NEGÓCIOS DO MUNDO.

9º LUGAR NO RANKING  
FINANCIAL TIMES 2022.