2

(Des)Continuidade administrativa e democracia: transição governamental em um contexto democrático

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-2

Daniel Henrique da Cunha Campos[1]

Leonardo Carvalho Ladeira[2]

Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues[3]

Resumo: A descontinuidade administrativa é uma expressão extremamente comum no cotidiano do brasileiro, especialmente em períodos eleitorais. O senso comum aponta tal descontinuidade como uma prática recorrente dentro do serviço público brasileiro, provocada por diferentes interesses governamentais e irresponsabilidade política, e materializada por meio da interrupção de obras, projetos e programas, provocando desperdício de verbas públicas. A preocupação da sociedade com a legitimidade e a representatividade

1 Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Gestão Pública pela Fundação Dom Bosco. Pós-graduando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

2 Mestre em Ciências Políticas pela UFMG e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Pós-graduado em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

3 Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Gestão de Projetos pela Fundação Dom Cabral. Pós-graduado em Liderança e Gestão Pública no Centro de Liderança Pública em parceria com a Universidade de Harvard (Cambridge, MA, EUA). Mestrando em Administração Pública na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

entra em conflito aparente com o desejo de continuidade administrativa, uma vez que a população clama por mudanças políticas. Apesar de haver pouca produção acadêmica sobre o assunto, alguns estudos indicam que, na maior parte dos casos, mesmo em administrações que se destacam como oposição, ainda que ocorra a descontinuidade, há também traços fortes de continuidade. Em determinadas funções e atividades das organizações públicas, a continuidade chegaria a superar, e muito, a descontinuidade. O artigo analisa a experiência da administração pública do Estado de Minas Gerais, que teve uma mudança recente de governo em 2015, com a vitória da oposição, e utiliza os dados do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), instrumento de planejamento governamental desse estado, para demonstrar que, de fato, não há grande descontinuidade. A explicação para esse fato decorre, em grande medida, da estrutura de gastos da administração, a qual é fortemente vinculada a despesas permanentes, não cabendo ao novo governo, mesmo quando deseja, realizar mudanças drásticas nas ações do Estado.

Palavras-chave: Descontinuidade administrativa. Democracia. Planejamento governamental. Políticas públicas..

Abstract: *Administrative discontinuity is an extremely common expression in Brazilian daily life, especially during election periods. Common sense points to such discontinuity as a recurrent practice within the Brazilian public service, provoked by different governmental interests and political irresponsibility, and materialized through the interruption of works, projects and programs, causing a waste of public funds. The concern of society with legitimacy and representativeness comes into apparent conflict with the desire for administrative continuity, since it calls for political change. Although there is little academic production on the subject, some studies indicate that in most cases, even in administrations that stand out as opposition, even if discontinuity occurs, there are also strong traces of continuity. In certain functions and activities of the public organizations, the continuity would surpass, much, the discontinuity. The article analyzes the experience of the Minas Gerais state administration, which had a recent change of government in 2015 with the victory of the opposition, and uses the data of the Plurianual Plan of Government Action, a government planning instrument of this State, to demonstrate that, in fact, there is no great discontinuity. The explanation for this fact stems, to a large extent, from the structure of administration spending, which is strongly linked to permanent expenditures, and it is not for the new government, even when it wishes to, to make drastic changes in the actions of the State.*

Keywords: *Administrative discontinuity. Democracy. Government Planning. Public policy.*

1 – Introdução

As expressões "descontinuidade administrativa" e "transição governamental" sempre vêm à tona em períodos eleitorais, quando entra em pauta a possível troca de governo, o que sugere, como consequência, uma provável quebra na execução das políticas públicas da administração anterior. Apesar de ser um tema muito presente na fala e no cotidiano de gestores e servidores públicos, além de ser a tônica de diversos debates políticos em períodos de eleição, há poucos estudos que realmente aprofundam nesse assunto e compreendem como ocorre esse fenômeno.

A mudança é frequentemente reportada nos meios de comunicação como uma característica marcante da administração pública, sendo a descontinuidade, em regra, apontada nesse contexto como algo indesejável, fonte inesgotável de desperdício de recursos públicos, interrupção de obras e serviços e de políticas públicas antes do seu amadurecimento, além de representar um constante retrabalho, ao iniciar, a cada novo ciclo eleitoral, uma nova carteira de projetos em detrimento das ações em andamento.

Um dos precursores do estudo a esse respeito, Peter Spink, Clemente e Keppke (2001) afirmam que a descontinuidade administrativa é uma expressão extremamente comum no cotidiano do brasileiro, sendo peça muito presente no discurso. No entanto, carece de características aprofundadas de um conceito bem formulado. No âmbito popular, ela é conhecida apenas como um simples rompimento de práticas anteriores, ou seja, uma interrupção, com ou sem propósito específico, da maior parte das atividades operacionais em andamento ao ocorrer uma efetiva mudança dos gestores públicos.

O senso comum aponta a descontinuidade administrativa, materializada em diversas situações, tais como a interrupção de

obras, projetos e programas, como uma prática recorrente no serviço público brasileiro, principalmente quando ocorre mudança na gestão. Com isso, devido a interesses governamentais e irresponsabilidade política, há um enorme desperdício de verbas públicas.

Por outro lado, segundo nossa Carta Magna, em seu art. 1º, vivemos em uma democracia, e a mudança é um pressuposto básico da alternância de poder que a rotina democrática requer, não sendo, dessa forma, negativa por natureza, já que está no cerne do modelo político adotado (BRASIL, 1988).

Em um governo democrático, a alternância de poder é imprescindível para que novos métodos políticos e administrativos sejam introduzidos. A alternância de poder é, para Aristóteles (1998), sinônimo de igualdade, pois representa a mudança periódica do mando e da obediência. Ainda segundo o filósofo, constitui o primeiro atributo da liberdade que os democratas colocam como fundamento e como fim da democracia.

Todavia, pode-se entender que a troca administrativa, motivada pelo pleito popular evidenciado nas urnas, deva mesmo resultar, sem embargo, na descontinuidade também das políticas públicas executadas pelo governo anterior. Em um modelo democrático, a avaliação legitimada pelo voto é considerada a mais justa e válida de todas. Governos bem avaliados podem fazer sucessores na mesma linha de ação, sem o risco do personalismo inerente da continuidade no poder.

Assim, para viabilizar este artigo, propõe-se uma revisão de literatura para um conhecimento aprofundado do processo de normatização de políticas públicas, de suas principais características e aspectos, do paradigma democrático que viabiliza a alternância de poder e do processo de transição entre governos. Ademais, utilizam-se dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Estado de Minas Gerais (Sigplan) para realizar uma análise sobre as ações do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) em um contexto de transição de governo. Pretende-se, dessa forma, compreender como

se dá, tanto na academia quanto na prática, a continuidade (ou a descontinuidade) de políticas públicas e quais os fatores fundamentais para garantir sua sustentabilidade.

A discussão se pauta, portanto, pela descontinuidade administrativa do ponto de vista de sua existência em um contexto democrático, compreendendo importantes reflexões sobre o modelo político adotado, a alternância de poder, a cidadania e a participação social.

2 – Teoria democrática

A alternância de poder é uma realidade no regime democrático, onde as mudanças nos planos e nas prioridades de governos ocorrem. Podemos inferir, a partir do envolvimento real da população nas prioridades locais, ser possível que os novos governantes possam ser influenciados a manter programas e projetos priorizados por essa mesma população.

O conceito de democracia propriamente dito é bastante amplo e pode abarcar diversas definições, dependendo do autor que se adota. Isso porque os sistemas políticos variam de acordo com a visão ideológica de quem os pensa. A partir de sua concepção como governo (*kratos*) do povo (*demos*), na Grécia antiga, a democracia tem se transformado, continuamente, em diversos modelos de governo (MAGALHÃES, 2012).

De acordo com Baptista (2003), a democracia é, e não apenas no contexto brasileiro, ainda muito recente. Em meados do século XIX, Lincoln declarou que "a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo". No século seguinte, Churchill afirmou que "a democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as outras". Foi apenas no decorrer do século XX que a prática democrática aperfeiçoou vários de seus elementos fundamentais, entre os quais a alternância no poder.

Ao longo do século XX, movimentos democráticos tomaram diversas formas. No início do referido século, a democracia era

tida como mero processo formal, por meio do qual os cidadãos elegeriam seus líderes políticos, ou seja, candidatos que almejavam o governo (modelo elitista de democracia, seguindo, principalmente, as versões de Weber e Schumpeter).

Segundo o conceito de pluralismo democrático, desenvolvido posteriormente por Dahl, a concepção de poder está diretamente ligada à capacidade de impor objetivos em face de alguma oposição, o que o torna praticamente um processo de barganha. Aqui, a poliarquia pode constituir uma forma de organização do sistema de governo, dependendo do processo de discussão anterior à própria eleição. O fato de a população viver sob uma legislação de sua própria escolha facilita a possibilidade de desenvolvimento dos cidadãos como seres morais e sociais capazes de defender seus direitos e interesses. Essa possibilidade de autonomia moral dos cidadãos é o que distancia a teoria pluralista do elitismo democrático e abre caminho para as concepções de participação que virão posteriormente, ao considerar os cidadãos como qualificados para participar das decisões coletivas que afetem seus interesses.

Mesmo no Brasil, país que conviveu há poucas décadas com um cenário de ditadura e autoritarismo, a democracia hoje pode ser considerada uma realidade, pois permite a progressiva ampliação da competição e da participação, configurando-se como uma poliarquia, capaz de contemplar a realização de eleições livres e competitivas, o voto secreto, o sufrágio universal e a liberdade de organização e expressão (DAHL, 2001).

Entretanto, esse fato não elimina as evidentes dificuldades que a democracia vem enfrentando atualmente, no País e no mundo. O patrimonialismo, explicitado pelos casos de corrupção, é tido como um dos principais problemas sociais da atualidade. De acordo com 58% dos indivíduos que possuem entre 18 e 35 anos, a frustração deles em relação aos líderes do governo se deve aos casos de corrupção e abuso de poder, sendo que 30% atribuem sua frustração às barreiras administrativas e à burocracia (WORLD ECONOMIC FORUM, 2016).

Essa linha de pensamento ocorre em um momento de forte rejeição à política e aos atores que a personificam. Hoje, no Brasil, pesquisas indicam que há uma rejeição de 94% ao presidente interino Michel Temer (PMDB) e que 95% dos brasileiros acreditam que o País está no caminho errado. A taxa de aprovação do governo anterior, da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), no final de sua gestão, ficou em 13% (cidadãos que consideraram a gestão ótima ou boa), demonstrando uma rejeição generalizada não ligada a partidos políticos específicos. (GOVERNO..., 2016; ROCHA, 2017).

Por fim, o modelo deliberativo vem, em complementação, ressaltar o processo de construção de vontades intersubjetivas, as quais são construídas a partir do diálogo (MAGALHÃES, 2012). Os democratas deliberativos apresentam, portanto, uma teoria normativa da democracia, cujo cerne da legitimidade dos processos está ligado a procedimentos imparciais de deliberação, com a transição para o domínio das éticas discursivas. Muitos autores, a partir dessa concepção, criaram modelos para justificar a participação da sociedade civil nos processos deliberativos públicos, especialmente na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas. Inúmeras experiências ocorreram, instrumentos de participação foram criados e experimentados e os resultados e análises já podem indicar falhas e potenciais de tais instrumentos. Esses estudos e experiências surgiram especialmente nos países latino-americanos, entre os quais o Brasil. Entre os efeitos da adoção de instrumentos participativos nos processos deliberativos governamentais destacam-se a legitimidade e a razoabilidade das decisões públicas, além da sustentabilidade da ação pública com o maior envolvimento dos cidadãos, fator primordial para a análise deste artigo.

No contexto político atual, o judiciário tem se tornado um agente político atuante, na medida em que ganha respaldo da população, que, por sua vez, está insatisfeita com as formas atuais da política representativa. Essas novas atribuições podem, em determinados casos, minar e reduzir a governabilidade do Executivo ou interferir nas atribuições do Legislativo. Assim, uma realidade atual é a constante judicialização da política, tornando

tênue a separação tradicional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (MACIEL; KOERNER, 2002).

É possível perceber a crescente influência da democracia no cenário global. Analisando o século passado percebe-se que, ao se definir a democracia como sistema político de múltiplos candidatos, que têm uma chance legítima de concorrer ao poder, o número de democracias no globo aumentou significativamente. Em 1950, nessa definição, 22 dos 154 países eram democracias, em contraste com os 119 do total de 192 países no início do século XXI (WARREN, 2002).

Destarte, mesmo que a preocupação com a continuidade administrativa seja real, existe, ademais, uma preocupação com a falta de governabilidade e, principalmente, com as formas de patrimonialismo no cenário político. A preocupação com a legitimidade e a representatividade, que clamam por mudanças políticas, entra em conflito aparente com o desejo de continuidade administrativa.

Por fim, pode-se concluir, pelo que foi apresentado, que tal conflito é de fato aparente, uma vez que a população vem apresentando alto grau de rejeição à política por suas formas de patrimonialismo e sua baixa legitimidade representativa, explicitada por divergências de interesses de agenda entre a classe política e a população. Assim, a preocupação com a continuidade de agendas públicas que favoreçam o desenvolvimento da sociedade continua a ser um fator importante na atualidade.

3 – Transição administrativa

O momento da transição administrativa é marcado por mudanças no portfólio e em diversos quadros, como organizacional, de pessoal, etc. As alterações podem seguir uma orientação política, profissional ou até mesmo pessoal, tornando o processo imprevisível, além de gerar dúvidas, incertezas, desencontro de informações e algumas suposições. Santos (2014) destaca a transição administrativa como característica inerente ao setor

público, apesar de resultar, muitas vezes, em prejuízos decorrentes dessa descontinuidade.

Ainda que haja pouca literatura sobre o tema e que seja evidente a falta de uma consistente tradição de estudos na área, não se pode, contudo, afirmar que essa seja uma situação nova. De acordo com Miranda (2004), as críticas quanto aos serviços públicos descontinuados são antigas e ocorrem há, pelo menos, mais de dois séculos. Ele cita, por exemplo, críticas às obras públicas e suas constantes interrupções, datadas dos anos de 1820.

O senso comum traz a ruptura administrativa como uma triste regra do cenário político, e a discussão é retomada a cada período eleitoral, momento no qual tanto a continuidade quanto a descontinuidade voltam à baila, ganhando pauta nas agendas e nos discursos dos candidatos, nos comentários políticos e nos meios de comunicação, formando, enfim, a opinião pública.

Assim, é quase um consenso popular que a alternância na administração pública é um dos grandes males do setor público no Brasil. A troca sistemática e recorrente de gestores públicos, principalmente na alta gestão, tende a gerar prejuízos consideráveis na administração de governos, na medida em que as mudanças representam ausência de continuidade, constantes recomeços e impossibilidade de maturação das ações executadas pelo Estado.

Quem está no poder alerta os eleitores sobre as indeléveis consequências negativas das rupturas que serão causadas caso a oposição vença as eleições. Obras e projetos paralisados, servidores transferidos, trabalhos interrompidos, além de outros prejuízos a serem causados.

A oposição desenha, por sua vez, um cenário mais ameno, garantindo a continuidade dos bons programas e projetos e se comprometendo a melhorar o que já vem sendo executado. Propostas concretas acabam ficando em segundo plano quando a discussão perpassa esses caminhos.

Todavia, diferentemente do que aponta o imaginário popular, a continuidade se mostra mais presente do que se pensa, conforme demonstrado por Nogueira (2006). Segundo o autor, na maior parte dos casos, o que se percebe é que, mesmo em administrações que se destacam como oposição, ainda que ocorra a descontinuidade, há também fortes traços de continuidade, que chegam até mesmo a superar a descontinuidade em determinadas funções e atividades das organizações públicas.

Destarte, para vários autores, a descontinuidade seria mais um mito que uma sequência de rupturas a cada troca de governo. Apesar de existir em alguma medida, seus danos seriam supervalorizados, o que conferiria a ela uma inexistente importância no cenário nacional. No início de uma nova gestão, as mudanças seriam mais pontuais, aproveitando-se em grande parte a estrutura já existente. Majoritariamente, segundo os estudos indicados, os trabalhos que fazem sentido para a organização tendem a continuar, enquanto aqueles que não expressam sua missão podem, em certa medida, deixar de existir (NOGUEIRA, 2006; SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001).

A revisão da bibliografia permite identificar alguns autores que percebem – ao contrário do senso comum – diversos caminhos e experiências de continuidade. Ao investigar a continuidade de determinadas políticas públicas em governos locais, Nogueira (2006) conclui que, havendo intencionalidade para a continuidade, a boa gestão, os processos adequados e algum tipo de institucionalização, as chances de perpetuação de políticas públicas em diferentes administrações aumentam consideravelmente, alcançando um alto percentual de continuidade. Por último, o autor sugere também que a inserção do projeto ou da instituição em coalizões consistentes é benéfica à sua continuidade.

De maneira genérica, inclusive, os estudos realizados apontam, em sua maioria, que a continuidade é significativamente mais comum do que a descontinuidade, mesmo se consideradas administrações públicas nas pesquisas. Tais constatações ocorrem apesar das alegações de que a alteração no quadro administrati-

vo é um forte entrave ao desenvolvimento de políticas públicas sustentáveis (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO E CULTURA, 2005; FISCHER; ALTENFELDER, 2003; PEREIRA, 1985; MIRANDA, 2004 apud NOGUEIRA, 2006).

Nessa ótica, a própria descontinuidade carrega em seu discurso, paradoxalmente, um pouco de continuísmo, na medida em que, em muitos casos, as mudanças ocorrem apenas para garantir a manutenção do *status quo*. Assim, a descontinuidade nada mais seria do que a repetição do antigo, pois tenderia a manter as coisas inalteradas e a perpetuar as mesmas relações de poder já estabelecidas previamente (COLLARES; MOYSÉS; GERALDI, 1999).

Ademais, a despeito da falta de um estudo consolidado que afira a real continuidade de políticas públicas, percebe-se nos governos uma tendência a fortalecer a continuidade de ações governamentais mesmo em diferentes administrações. Ou seja, mesmo sem a certeza de que realmente existe um problema (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001; NOGUEIRA, 2006), há, ainda que apenas no discurso, uma tentativa de corrigir essa eventual falha representada pela descontinuidade de políticas.

Preocupado com a descontinuidade administrativa, o legislador instituiu mecanismos para tentar mitigar os efeitos negativos do processo de transição governamental. Pode-se citar como exemplo o Plano Plurianual (PPA), o qual conecta dois governos distintos por meio de um planejamento governamental de quatro anos. Tal conexão é viabilizada pelo calendário de duração do Plano, o qual tem seu último ano de execução vigente durante o primeiro ano de mandato do governo subsequente (BRASIL, 1988).

Nas palavras de Machado e Reis (2008), "o Plano Plurianual tem por objetivo, em síntese, dar continuidade às administrações, a fim de evitar as paralisações de obras e de outros serviços que, ao invés de beneficiarem, prejudicam, em muito, as populações municipais" (MACHADO; REIS, 2008, p. 75).

Em síntese, o próprio PPA indica a manutenção das ações governamentais, conforme expressa o dispositivo claro de sua vi-

gência, ao abarcar o primeiro ano do governo subsequente, o que deixa evidente o propósito do legislador em promover, de alguma forma, a continuidade das políticas públicas (BRASIL, 1988; MINAS GERAIS, 1989).

Assim, as possíveis repercussões negativas da descontinuidade administrativa são uma preocupação do constituinte. Pois, mesmo não se estabelecendo uma metodologia clara a ser seguida na elaboração do PPA, sua obrigatoriedade é definida para todos os entes da federação, em uma clara tentativa de diminuir as possíveis implicações negativas de uma mudança de governo.

Continuidade versus *descontinuidade*

A expressão "descontinuidade administrativa" no contexto da gestão pública refere-se a uma prática que não chega a ser novidade no Brasil, porque já faz parte do cotidiano da discussão sobre governos no País e, em certa medida, é vista como normal. Ou seja, havendo troca de mandato, principalmente quando a oposição é a vencedora do novo pleito, a descontinuidade administrativa passa a ser um fato, refletindo-se basicamente na troca de cargos de confiança.

Spink (1987), por sua vez, entende a descontinuidade administrativa na gestão pública da seguinte maneira:

> A expressão continuidade e descontinuidade administrativa refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a troca de dirigentes. Como fenômeno manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas (SPINK, 1987, p. 57).

Nesse sentido, a descontinuidade administrativa representa a diferença de objetivos de duas gestões distintas, uma vez que o governo que se inicia estaria interessado no seu pró-

prio plano de governo, feito de forma independente e incluindo projetos que possam ser concluídos no seu mandato (e que levem, assim, sua assinatura), o que resulta, muitas vezes, na ruptura de projetos que estavam em pleno andamento no antigo governo.

Segundo Almeida (2010), a descontinuidade na administração pública pode apresentar-se sob diversas formas. Algumas delas são:

- mudança nos quadros dos agentes públicos: seja no corpo permanente, formado por servidores efetivos, ou no corpo não permanente, formado por servidores de livre nomeação e exoneração;

- descompasso nos projetos: priorização de projetos de curto prazo, para que os gestores políticos privilegiem aqueles que possam ser concluídos em seu mandato; duplicação de projetos; projetos importantes encerrados ou que deixam de ter prioridade; atividades congeladas ou cujos técnicos são dispensados, levando à extinção do programa;

- conflitos de objetivos: pouco empenho em relação aos procedimentos que vão contra os interesses da nova gestão; administração amadora, em que indivíduos com pouco conhecimento da história e da cultura da instituição e, muitas vezes, sem o preparo necessário, são nomeados por critérios políticos em detrimento da capacidade técnica.

Do ponto de vista da gestão de pessoas, Chiavenato (2004) alerta para os fatores positivos da continuidade administrativa, tais como a manutenção de conhecimento entre as áreas da instituição, o que cria oportunidades de aprendizado e evolução. A manutenção da administração é importante para garantir que haja conhecimento da história da instituição. Porém, a mudança de gestores coloca em risco a competência da organização, pois cada funcionário que deixa a administração pública leva consigo uma parte da memória da instituição.

Ainda segundo o autor, a alta rotatividade pode ser sinônimo de problemas e de desafios para a organização. Isso porque, quando um servidor vai embora, a organização perde conhecimento, capital intelectual, inteligência, entendimento e domínio dos processos, entre outros itens. O reflexo dessa situação é visível nos profissionais que ficam, uma vez que esse estado de instabilidade impacta diretamente a motivação de quem permanece no quadro funcional (CHIAVENATO, 2004).

Por sua vez, ao analisar dois casos de descontinuidade administrativa, Spink (1987) afirmou que

> uma continuidade administrativa, enquanto mantém a continuidade de serviços, evitaria a esquizofrenia organizacional observada no primeiro caso exposto e permitiria, no segundo caso, um planejamento mais sério dos investimentos. E observando experiências de outros países, verifica-se o crescimento de uma classe tecnoburocrática, cujo poder emana justamente do conhecimento histórico das tentativas de operacionalizar as políticas públicas pela força da continuidade. (SPINK, 1987, p. 64).

Desse modo, percebe-se que, quando há uma perda no quadro funcional, os servidores não levam apenas o conhecimento técnico, mas também o conhecimento das relações fundamentais ao bom desempenho da instituição. A descontinuidade pode ser vista, ainda, como uma quebra na rede de relacionamentos essenciais para a realização do trabalho dentro da organização.

Por outro lado, há que se discutir também a "necessidade" da descontinuação, seja em virtude da renovação necessária para que eventuais melhorias possam acontecer, seja para uma mudança de paradigma resultante de um resultado eleitoral diverso ou seja, ainda, para retirar a administração pública de uma zona de conforto que pode ser perigosa, dadas as raízes patrimonialistas e personalistas de nossa cultura.

Continuidade em Minas Gerais (2015-2016)

A transição do governo de Minas Gerais pode ser analisada em termos fáticos por meio do estudo das ações orçamentárias pertencentes ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Assim, pode-se constatar se as ações e, consequentemente, as políticas permanecem constantes em um cenário de mudança de governo, como ocorreu no período de 2015-2016. Analisa-se, então, o final do PPAG 2012-2015 e o início do PPAG 2016-2019, o qual marca essa transição de planejamento em consequência da mudança de governo.

Seguindo a diretriz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Minas Gerais instituiu, conforme sua Constituição Estadual, o Plano Plurianual de Ação Governamental. Cabe a este definir, de forma regionalizada, os objetivos e as metas previstas para quatro anos de governo, compreendendo os três últimos anos de um governo e o primeiro ano do governo subsequente (MINAS GERAIS, 1989).

O estudo de caso dos dois Planos mencionados acima revelou que, das 1.339 ações orçamentárias que tiveram execução no exercício de 2016, 435 mantiveram não apenas o mesmo código orçamentário, mas também os mesmos nomes constantes no Plano de 2015, ou seja, do governo anterior. Logo, em termos de quantidade, 32,49% das ações foram mantidas na mudança de governo. Em relação aos programas (conjuntos de ações), dos 217 existentes em 2016, apenas 18 mantiveram os mesmos nomes e códigos orçamentários. Essa divergência é explicada pelo fato de essas ações serem consideradas, em sua maioria, de apoio administrativo ou de atividades necessárias à administração pública, tal como ocorre com as ações de pagamento de pessoal, de planejamento, de finanças e de benefícios previdenciários, responsáveis por grande parcela do orçamento. Como as ações de pagamento de pessoal são comuns a diversos órgãos do Estado, são criados poucos programas de apoio administrativo e aposentadoria, os quais englobam muitas ações (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan).

Em termos orçamentários, essa continuidade se torna ainda mais explícita. No ano de 2016, foram executados R$ 99.924.122.899,35, dos quais R$ 68.367.335.661,07 foram gastos nas ações orçamentárias em que tanto o código orçamentário quanto o nome da ação foram mantidos. Assim, 68,41% da execução orçamentária de 2016 foi realizada nessas ações continuadas (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan).

Em consonância com a análise percebe-se que, em grande parte, existem gastos na administração pública (previdência, pagamento de pessoal, etc.) que não ensejam discricionariedade ao gestor ou ao político. Das ações mostradas acima, 236 são classificadas como "atividades-meio do Orçamento Fiscal", sendo que outras 169 são classificadas como "operações especiais" (as quais englobam benefícios previdenciários e precatórios judiciais). Somadas, tais ações representam 405 das 435 ações que mantiveram os mesmos códigos e nomes na transição de governo. Entretanto, das ações consideradas "atividades-fim do Orçamento Fiscal", que são as políticas públicas propriamente ditas (políticas de fomento, proteção social, etc.), apenas 11 de um total de 578 ações conservaram seus códigos e nomes (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan).

Em relação às ações que mantiveram o mesmo nome, mas não necessariamente o mesmo código orçamentário, o percentual de continuidade aumenta. O número passa de 435 ações para 648. Em comparação com as 1.339 ações presentes no Plano, esse número corresponde a 48,39% do total. Dessas, 173 são classificadas como "atividades-fim do Orçamento Fiscal". Isso demonstra que, mesmo que não seja mantido seu código orçamentário, muitas ações são transpostas com o mesmo nome para o planejamento seguinte, ainda que ocorra uma mudança de governo (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan).

Por fim, percebe-se que, em termos orçamentários, ocorre grande continuidade na agenda administrativa, mesmo com a mudança de governo, pois grande parte do orçamento é gasto em

áreas consideradas "meio", as quais propiciam o apoio à administração pública. Em relação às atividades classificadas como "atividades-fim do Orçamento Fiscal", que representaram uma parcela menor do orçamento, houve considerável mudança no período analisado, pelo menos no que se pôde constatar quanto a sua nomenclatura e seus códigos. Necessário lembrar que ações podem ter sua nomenclatura alterada, mas manterem, em essência, a mesma finalidade.

A maior parte das ações mais visíveis aos cidadãos – e aí inserem-se normalmente as obras e os projetos –, no entanto, estão na rubrica "atividade-fim do Orçamento Fiscal", e nesta a taxa de alteração realmente foi maior, alcançando 98%.

4 – Considerações finais

O modelo de governo democrático vem ganhando destaque no cenário global desde o final do século XX e o início do século XXI. Com isso, debates são suscitados em relação a esse modelo, onde são levantadas suas dificuldades e seus pontos positivos. Apesar de mais inclusivo e propenso a corrigir falhas dos líderes políticos, ele demanda que as teorias democráticas se adaptem às constantes mudanças no próprio modelo de democracia, à medida que mudanças sociais ocorrem.

Conceito mínimo de democracia, um modelo de governo que permite a chegada ao poder pela oposição começa a apresentar dificuldades práticas e custosas que, consequentemente, são alvo de críticas e propostas de solução. Exemplo de dificuldade é a descontinuidade administrativa, que, apesar de abarcada pelo próprio conceito de democracia, apresenta falhas claras percebidas pela população.

De toda forma, a alternância de grupos no poder pressupõe, obrigatoriamente, um hiato entre a nova e a velha gestão. O tempo decorrido entre a posse dos novos gestores e o efetivo conhecimento da organização demanda um tempo de aprendizado que resulta em um período pouco produtivo, com baixa

execução até mesmo das tarefas mais rotineiras. Diversas atividades sofrem, nesse período, redução de ritmo, chegando até mesmo a ser totalmente interrompidas.

De um lado, a população critica a descontinuidade administrativa, pois é abundante na mídia o discurso acerca das falhas decorrentes de processos de gestão descontinuados por rixas políticas ou falta de pessoal capacitado para continuar esses processos. Por outro lado, os teóricos tendem a salientar a falsa descontinuidade do processo administrativo, já que, em grande parte, mesmo em transições de governos com visões ideológicas divergentes, boa parcela da estrutura administrativa e das políticas do Estado continuam as mesmas.

Em Minas Gerais, os dados coletados tendem a confirmar, em termos gerais, o que foi postulado pelos teóricos da administração pública. Não se pretende, com isso, alegar que não existem mudanças administrativas ou de correntes ideológicas no processo de transição política. Entretanto, os dados parecem afirmar o que a teoria vem constatar, ou seja, que grande parte da estrutura de gasto da administração já é dada, não cabendo ao novo governo, mesmo quando deseja, realizar mudanças drásticas nas ações do Estado.

Percebe-se, por fim, que não há unanimidade no discurso: a continuidade e a descontinuidade despertam na academia e no sentimento popular uma dicotomia paradoxal, sendo consideradas, ao mesmo tempo, desejáveis e indesejáveis, prejudiciais e necessárias. É um paradigma imposto por um pressuposto básico da alternância de poder que a rotina democrática requer, embora entre em conflito com a eficiência necessária que a administração pública almeja. Espera-se, ainda, que a evolução do conceito de democracia, conforme tratado, a fim de obter maior participação popular, promova uma maior educação de cidadania que exija continuidade de projetos e programas implementados de forma satisfatória pelos governos. Cabe frisar, entretanto, que nem a continuidade e nem a sua oposição garantem resultados melhores ou mais previsíveis.

5 – Referências

ALMEIDA, Viviane Lopes da Silva de. *Descontinuidade administrativa e efeitos na implementação do planejamento estratégico em instituições públicas.* Brasília: Universidade Gama Filho, 2010. Disponível em: <http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_1722/UTLQQACJGE.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

ARISTÓTELES. *A política.* Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AROSEMENA, Anahide Aracelli Batista. *Descontinuidade administrativa e cultura organizacional:* o caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá. São Paulo, 1990. 271 f. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas.

AYRITSCHER, Harue. O. *Aspectos da descontinuidade administrativa no processo de democratização do Executivo municipal de São Paulo:* 1986 a 1992. São Paulo, 1992. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas,

BAPTISTA, Fernando Pavan. O direito das minorias na democracia participativa. *Prisma Jurídico,* São Paulo, v. 2, p. 195-205, 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93420013>. Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal, 1988.

BRITO, Cléa Sabino de Matos. *Análise de continuidade orçamentária no Estado do Ceará no período de 2004 a 2012:* estudo de caso da mudança de governo Lúcio Alcântara para o de Cid Gomes. Fortaleza, 2015. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal do Ceará.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO E CULTURA. *São Paulo:* desafios da agenda social. São Paulo: CENPEC, 2005. Disponível em: <http://www.cenpec.org.br/nt_04.php>. Acesso em: 13 nov. 2016.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSES, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. *Educação & Sociedade,* Campinas, v. 20, n. 68, dez.

1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000300011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 25 out. 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas.* 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia.* Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

GOVERNO Temer é aprovado por 14%. *Datafolha,* 18 jul, 2016. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/07/1792812-governo-temer-e-aprovado-por-14.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2017.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2., 2010, Criciúma, SC. *Anais...* Criciúma, SC: UNESC, 2010. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/index.php/CSA/article/view/377>. Acesso em: 25 out. 2016.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. *Os significados sociais e políticos da formação por alternância:* um estudo de caso em duas experiências no estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2009 – Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina.

FISCHER, Rosa Maria; ALTENFELDER, João Paulo. *Qualidade de gestão a serviço da criança e do adolescente.* São Paulo: USP, Associação de MBA, 2003. Disponível em: < http://www.financeiro24horas.com/informativo.aspx?CodMateria=190>. Acesso em: 13 nov. 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Shapers Anual Survey.. [S.n.: s.l], 2016. Disponível em: <http://shaperssurvey.org/data/report.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

KUENZER, Acácia Zeneida.; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA. Walter. *Planejamento e educação no Brasil.* 5. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal.* Rio de Janeiro: Ibam, 2008.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova,* n. 57, 2002. Disponível em: <http://

www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n57/a06n57.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

MAGALHÃES, Bruno Dias. *A evolução dos modelos democráticos: do elitismo democrático ao deliberacionismo.* In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. Título. Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 22/set/2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB2288.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais.* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2017.

MIRANDA, Antônio. *Políticas e planejamento de sistemas de informação no Brasil:* um caminho tortuoso. In: ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 4., 2004, Salvador.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. *Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais:* fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. São Paulo, 2006. Dissertação (mestrado) Fundação Getúlio Vargas.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de et al. (Orgs.). *Continuidades e descontinuidades das políticas de educação básica:* o caso de Pernambuco. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

PEREIRA, Maria José Lara de Bretas. Desenvolvimento organizacional na administração pública: a correlação entre grau de institucionalização e a efetividade da mudança. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 75-105, mai./jun. 1985.

ROCHA, André Ítalo**.** Nível de reprovação a Temer atinge novo recorde e vai a 94%, aponta pesquisa. *O Estado de S. Paulo,* 25/07/2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nivel-de-reprovacao-a-temer-atinge-novo-recorde-e-vai-a-94-aponta-pesquisa,70001904288>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública.* São Paulo: Saraiva, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. *Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento.* Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SPINK, Peter Kevin; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. *Continuidade e descontinuidade administrativa:* uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, 2001. Relatório de pesquisa nº 60/2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

SPINK, Peter Kevin. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap,* São Paulo, v. 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

WARREN, Mark E. What can democratic participation mean today? *In: Political Theory,* v. 30, n. 5, p677-701. Oct. 2002.