

## **A Continuidade e a descontinuidade de Políticas Públicas na Gestão Municipal de Petrolina-PE<sup>1</sup>**

*Anderson Wagner Santos de Araujo<sup>2</sup>; Keyla Mirelly Nunes de Souza<sup>3</sup>*

**Resumo:** Este trabalho vislumbra identificar a perpetuação e rupturas da implementação e execução de políticas públicas mediante a alternância do poder executivo municipal de Petrolina-PE, situado no Vale do São Francisco. Objetivar-se-á perceber como a continuidade ou a descontinuidade das políticas públicas, decorrentes da mudança de gestão, podem afetar a população da localidade. Neste artigo, buscou-se a legislação municipal, emanada do legislativo e decretos do executivo local, sob a luz da Carta Magna de 1988, pois, dado o critério da hierarquia, não podem contrariar a lei superior. O mesmo utiliza como metodologia o caráter exploratório e pesquisa bibliográfica, levando sempre em consideração a finalidade social desta pesquisa, que é fomentar o bem-estar social.

**Palavras-chave:** Administração Pública Municipal; Interesse público; Poder executivo municipal; Vale do São Francisco.

## **The Continuity and Discontinuation of Public Policies in the Municipal Management of Petrolina-PE**

**Abstract:** This work aims to identify the perpetuation and ruptures of the implementation and execution of public policies through the alternation of the municipal executive power of Petrolina-PE, located in the San Francisco's Valley. The objective is to understand how the continuity or discontinuity of public policies, resulting from the change of management, can affect the local population. In this article, we sought the municipal legislation, emanada of the legislative and decrees of the local executive, under the light of the Constitution of 1988, because given the hierarchy criterion can not contradict the higher law. The same uses as a methodology exploratory the character and bibliographic research, always taking into consideration the social purpose of this research that is to promote social welfare.

**Key words:** Municipal Public Administration; Public Interest; Municipal Executive Branch; San Francisco's Valley.

### **Introdução**

Prefacialmente, convém apresentar a percepção do filósofo Gilles Lipovetsky, que afirma que a sociedade contemporânea é a hipermoderna, marcada pelo hedonismo, pelo desinvestimento

<sup>1</sup> Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal pela UNIVASF- Universidade do Vale do São Francisco. anderson.wagnerxto@hotmail.com;

<sup>2</sup> Bacharel em Direito. Licenciado em Filosofia. Pós-graduando em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Vale do São Francisco UNIVASF. Mestrando em educação pela UPE-Universidade de Pernambuco. E-mail: anderson.wagnerxto@hotmail.com;

<sup>3</sup> Professora orientadora- Mestra em Química pela UFRPE, Universidade Federal Rural de Pernambuco. Doutoranda em Ciência de Materiais pela UFPE- Universidade Federal de Pernambuco. Professora do IF-Sertão – Campus Floresta. E-mail: keyla.mirelly@gmail.com.

público e pela perda de sentido das grandes instituições morais, sociais e políticas. Para este teórico, o individualismo perpassa por todos os âmbitos da sociedade e esta época é marcada pelo vazio de ideologia, de objetivos e causas a defender.

Sociedade pós-moderna, maneira de significar a virada histórica dos objetivos e das modalidades de socialização, no momento sob a égide de dispositivos abertos e plurais; maneira de dizer que o individualismo hedonista e personalizado tornou-se legítimo e já não encontra oposição; maneira de dizer que a era da revolução, de escândalo, da esperança futurista, inseparável do modernismo, está acabada. (LYPOVETSKY, 2015)

Na mesma perspectiva, Kumar (1997) afirma:

O importante parece ser que não pode haver agora qualquer causa nobre pela qual lutar. [...]. A política, sob a forma do fracasso do comunismo e de outras experiências explicitamente ideológicas de reconstrução social, minou a confiança em sua capacidade de reformar o mundo. Os disparates espalharam-se agora também pelo liberalismo. O indivíduo racional, autônomo da teoria liberal foi dissolvido — “desconstruído” — em uma multiplicidade de pessoas parcialmente coincidentes e mutuamente incompatíveis, com diferentes identidades e interesses. A perseguição racional de objetivos por indivíduos que consultam seus interesses e maximizam a utilidade tornou-se uma quimera. A questão, interesse pelo que e de quem, aplica-se devidamente segundo se alega, tanto ao indivíduo multicéfalo quanto a sociedade pluralista. Nessas condições a “razão” ou a “verdade” tornam-se impossíveis, porque são objetivos irrealis.

Havendo então a perda de sentido em todos âmbitos, é possível perceber que também as instituições são perpassadas pelo hedonismo e individualismo. Isso mostra-se ainda mais problemático quando se faz presente na Administração Pública.

A doutrina administrativa ressalta ainda que a expressão “Administração Pública” possui um duplo sentido: primeiramente o subjetivo, orgânico ou formal, no qual essa expressão compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; o segundo, conhecido como objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses últimos. (CAETANO, 1977, p. 25)

Segundo Hely Lopes Meirelles, esse tipo de administração possui subordinação à mera execução da lei (2001, p. 60):

A Administração não pratica atos de governo; prática, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos... Comparativamente, podemos dizer que **governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica.** Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. (Grifou-se)

Neste contexto, é possível afirmar que a administração pública deve agir conforme o que a lei determina e não somente se abster da prática do que ela proíbe, como se dá no caso dos particulares. Isso se dá por força da Constituição Federal de 1988 que em seu artigo 37 dispõe que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ressalte-se que na República Federativa do Brasil, consolidada como Estado democrático de direito, a legalidade é um princípio por excelência, dele decorrem os demais. A inobservância da legalidade acarreta a aplicabilidade de sanções.

A lei, como instrumento da legalidade, caracteriza-se como uma ordem geral e abstrata, regulando a ação social através do não-impedimento de seu livre desenvolvimento; seu instrumento básico é a coerção através da sanção das condutas contrárias. O ator característico é o indivíduo. (STRECK; MORAIS, p. 102)

A administração pública age através dos atos administrativos. Esses atos administrativos são o verdadeiro combustível da máquina estatal. É assim, por meio deles, que o Estado atinge suas finalidades, que governa, comanda, faz valer sua supremacia em detrimento do interesse particular. (SILVEIRA; LANCHOTTI, 2016, p. 121)

É possível conceituar ato administrativo como: declaração de vontade do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (MELLO, 2005, p. 358).

Os atos administrativos são vinculados ou discricionários, não podendo jamais se afastar do interesse público. A administração pública em todas as suas esferas - federal, estadual e municipal - deve priorizar a supremacia do interesse público. Contudo, muitas vezes, a pessoalidade marca a gestão pública e, conseqüentemente, isso gera uma administração parcial, privativa e injusta. Em alguns casos, a situação se agrava com a notória corrupção que assola o nosso país.

Neste diapasão, é possível afirmar que os atos administrativos vinculados estão subordinados integralmente à lei; já os discricionários permitem ao gestor que julgue de acordo com a conveniência e oportunidade, pois embora atividade administrativa, executada por meio de uma função administrativa, subordinada à lei, esta admite a expedição de decretos fundados diretamente na Constituição. (OLIVEIRA, 2007, p.45)

Já a função administrativa é entendida como a atividade exercida pelo Estado ou por quem faça suas vezes, como parte interessada em relação jurídica estabelecida sob a lei ou diretamente

realizada através de decretos expedidos por autorização constitucional para a execução das finalidades estabelecidas no ordenamento jurídico. Ainda sobre a definição de administração pública, a lição de Lucia Valle Figueiredo (2006, p. 34):

A função administrativa consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário.

Assim, aquele que exerce a função pública, nesse contexto o Chefe do Executivo e seus comissionados, tem a possibilidade de implementar algumas políticas públicas de acordo com a conveniência e oportunidade, sendo que devem ter como prioridade o interesse público. Surge, dessa discricionariedade, a problemática de que aqueles que governam, mesmo como mandatários do povo, por força dos direitos políticos, passam a agir de acordo com os seus próprios interesses, motivados por benefícios, interesses particulares, vantagens indevidas e pretensões eleitoreiras.

O objetivo geral desse trabalho é analisar como a continuidade ou a descontinuidade das políticas públicas, decorrentes da mudança de gestão do Poder Executivo, podem afetar o interesse público da população do município de Petrolina-PE. Esse trabalho se objetiva, ainda, a perceber a legislação municipal, emanada do legislativo e decretos do executivo local, sob a luz da Carta Magna de 1988, pois, dado o critério da hierarquia, não podem contrariar a lei superior. Busca também correlacionar políticas públicas em diferentes gestões municipais, nas quais houve mudança do governo municipal, pela ascensão de outro grupo político ao poder. Quanto à problemática, vislumbra responder se a perpetuação e a ruptura da implementação e execução de políticas públicas mediante a alternância do poder executivo municipal de Petrolina-PE afetaram a população da localidade, bem como produziram custos ao erário.

Quanto à metodologia a ser utilizada, será a análise de conteúdo e documental. (BARDIN, 2016, p. 51-52). Desempenhar-se-á por meio da pesquisa bibliográfica que, segundo Gil (1999, p. 65), “deve ser desenvolvida a partir de material já elaborado, construído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos estudos seja algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas”.

Sobre a pesquisa bibliográfica se afirma ainda:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de

recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta. (FONSECA, 2002, p. 32)

## A criação e os elementos do Estado

O filósofo contratualista Jean-Jacques Rousseau concebe o indivíduo como a fonte de todo poder, que é legitimado pela convenção, na qual abre mão de parte de sua liberdade, tendo em vista a criação do Estado. O autor de “O contrato social” criticou o sistema absolutista, que se consolidava pela monarquia, defendida por Thomas Hobbes, que acreditava que a sociedade era um cenário de guerra de todos contra todos. Hobbes popularizou a sentença latina de Plauto, dramaturgo romano, na quarta cena do segundo ato da sua comédia *Asinaria*, *homo homi lupus*, o homem é o lobo do homem. (PLAUTO, 2012)

De acordo com a perspectiva rousseauiana, os compromissos do corpo social são mútuos. O governante trabalhando para os outros, trabalha para si mesmo. Na sociedade, os indivíduos têm suas vontades particulares, mas não podem permitir que exerçam a supremacia sobre a vontade geral, de forma que cada homem se torna legislador e, concomitante, sujeito a cumprir as leis que lhe são favoráveis. Nessa percepção, surge o contrato social, que tem por finalidade conservar e proteger as partes contratantes. Garantir a manutenção da liberdade e do bem-estar social é o papel do governo, que não deve se afastar da vontade geral.

O que é, portanto, o governo? Um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano para sua recíproca correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política. (ROUSSEAU, 2006, p. 69)

Daquilo que precede segue-se que a vontade geral é sempre reta e tende sempre à utilidade pública, mas disso não se segue que as deliberações do povo tenham sempre a mesma retidão. Sempre se quer o próprio bem, mas nem sempre se consegue vê-lo. Nunca se corrompe o povo, mas o engana muitas vezes (...). (ROUSSEAU, 2006, p. 38)

Com o intuito de organizar a vivência em coletividade, que tacitamente constituiu o contrato social, surge o Estado. Na conceituação de Gropali, “o Estado é um ente social constituído de um povo organizado sobre um território, sob o comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e elevação” (apud, BASTOS, 2002, p. 44). Para que se possa afirmar a existência de um Estado, há três elementos necessários: “o povo e o território são considerados os elementos materiais do Estado, enquanto soberania é o elemento formal, mas todos são elementos essenciais por serem indispensáveis para a existência do Estado (DALLARI, 1991,

p.25). O doutrinador e cientista político Marcus Cláudio Acquaviva torna o rol mais abrangente, afirmando a existência de causas materiais, formais e final, sendo estas cinco causas constitutivas do Estado:

As causas constitutivas do Estado são materiais, formais e final. São causas materiais do Estado o **povo**, ou elemento humano, e o **território** (...) Quanto às causas formais... são a **ordem jurídica** e o **poder político** (...) Quanto à causa final... o Estado tem por causa final o **bem comum** (...) A soberania é o atributo do poder do Estado... (ACQUAVIVA, 2010, p.24 e 51) (Grifou-se)

O filósofo Estagirita da Macedônia, do período socrático, Aristóteles, afirma sobre o aspecto teleológico do Estado:

A finalidade do Estado (...) não é apenas para viver juntos, mas para bem viver juntos (...) O fim da sociedade civil é, portanto, bem viver juntos; todas **as suas instituições não são senão meios para isso** (...) não há nenhuma dúvida de que a verdadeira Cidade (a que não o é somente de nome) deve estimar acima de tudo a virtude... capaz de tornar seus membros em bons e honestos cidadãos (...) Dos mesmos princípios depende a felicidade do Estado. É impossível que um Estado seja feliz se dele a **honestidade** seja banida (...) Não podemos deixar de lembrar estes princípios... (ARISTÓTELES, 1998, p. 53, 54, 56 e 58). (Grifou-se).

Com o intuito de organizar a vivência em coletividade, essa que tacitamente constituiu o contrato social surge o Estado:

Embora seja clássica a expressão separação de poderes, que alguns autores desvirtuam para divisão de poderes, é ponto pacífico que o poder do Estado é uno e indivisível. É normal e necessário que haja muitos órgãos exercendo o poder soberano do Estado, mas a unidade do poder não se quebra por tal circunstância. (DALLARI, 1991, p.181)

Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o Poder Legislativo, que só pratica atos gerais, não atua corretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do Poder Executivo, por meio de atos especiais. O Executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de ajudar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo Legislativo. Havendo exorbitância de surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência. (DALLARI, 1991, p.185)

## Disposições de competências e implementação de políticas públicas entre os entes federados

A República Federativa do Brasil, nos moldes do art. 1º, *caput*, da Constituição da República de 1988, constitui-se em um Estado democrático de direito, formado pela união

indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, qualificando-se, desta forma, como um Estado Federal. Esta mesma Carta Magna proíbe emendas nas seguintes matérias, conforme dispõe o art. 60, § 4º, *in verbis*: “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I- a forma federativa de Estado; [...]”. (BRASIL, 1988).

A partir dessa disposição legal, é possível afirmar que cada ente federativo exercerá as suas competências e gestão, sendo cada ente federativo autônomo.

O pacto federativo pode ser definido como a União dos entes federados dotados de autonomia e submetidos ao poder central soberano. Nesse sistema, os entes federados aliam-se em comum acordo para criar um governo central, que absorverá algumas prerrogativas que competiam às unidades constitutivas. Via de regra, as unidades subnacionais perdem atribuições para a política externa, defesa do país, à moeda, aos serviços de correios e telecomunicações, bem como as esferas do Direito Penal e Civil. (HOFFE, 2005, p. 164)

Percebe-se uma problemática no que tange à gestão pública, pois a realização mais efetiva de ações e políticas públicas junto à população se dá pela atuação do Poder Executivo. Esse tem o seu chefe eleito para um mandato de quatro anos, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Ocorre que, muitas vezes, existe uma verdadeira apropriação indevida da máquina pública e das ações políticas. Em decorrência disso, o agente público age motivado por suas próprias preferências, partidarismo político, aniquilando projetos de seus antecessores, por serem de outros partidos ou por se mostrarem opositores políticos. Percebe-se que as repartições são pintadas com as cores da campanha eleitoral do prefeito, o que endossa esse caráter de pessoalidade sobre a gestão pública municipal.

Essa personalização dos atos administrativos fere o princípio da impessoalidade, em consonância com o que leciona Paulo e Alexandrino (2009, p. 200), o princípio da Impessoalidade administrativa deve ter como objetivo impedir a promoção pessoal: “A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência.”

O princípio da impessoalidade também é conhecido como princípio da finalidade administrativa, pois, segundo Meirelles (1995, p. 82), o administrador público somente poderá praticar um ato quando o seu fim for legal, ou seja, aquele expresso em lei, veja-se: o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art.37, caput) nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual se impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma do direito indica expressa ou virtualmente como objeto do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, 1995, p. 82).

Não respeitar (violar) a legalidade, bem como a impessoalidade ou qualquer outro princípio consolidado constitucionalmente se perfaz, de acordo com o Ministro Celso Bandeira de Mello,

uma conduta gravíssima, posto que ofende o sistema de comando como um todo, conforme afirma:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico andamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. **É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade**, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 2000. p.748). (Grifou-se)

Como uma maneira de evitar rupturas abruptas com a mudança de gestão, o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, determina a realização do Plano Plurianual (PPA), que consiste:

Em um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei. Nele, são identificados as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte. O projeto do PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. Sua vigência vai até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem do PPA de um governo para outro visa promover a continuidade administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e até aproveitar partes do plano que está sendo encerrado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Nos entes federativos estaduais e municipais, também é obrigatória a realização do PPA, para estabelecer diretrizes, metas e objetivos. O PPA é aprovado pelo respectivo legislativo por uma lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação e que tem vigência a partir do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Por meio do PPA, todos os governos, inclusive os municipais, ficam obrigados a fazer um planejamento estratégico e seguir as diretrizes e metas estabelecidas no PPA. Dessa forma impede-se a descontinuidade de políticas e obras públicas de importância estratégica para a cidade, estado ou país. (CÂMARA DOS DEPUTADOS)

É relevante destacar ainda, que para que a sociedade tenha ciência dos atos administrativos, estes atos precisam ser *publicizados, em conformidade com o princípio da publicidade, consagrado constitucionalmente*. “A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”. (MEIRELLES, 2001, p.89).

Di Pietro (2012, p. 359) endossa o pensamento supracitado:

O inciso XIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Além da publicidade, convém a observância do princípio da eficiência, a sociedade deve exigir e não somente estimar que o gestor público atue de forma eficiente. Para Meirelles (2003, p.102), a eficiência é uma obrigação, dever e imposição do administrador público, veja-se:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (...) esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do executivo ao controle de resultado (art.13 e 25,V), fortalece o sistema de mérito (art.25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art.26,III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (MEIRELLES, 2003, p.102).

### **A gestão e políticas públicas: rupturas e perpetuações**

As políticas públicas não devem se afastar da finalidade para a qual foram criadas, que consiste na supremacia do interesse público, contudo, definir o termo “políticas públicas” mostra-se uma tarefa árdua. Celina Souza (2006. p.24) afirma:

**Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.** Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (Grifou-se)

As políticas públicas, se vistas de maneira restritiva, como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, mostram-se muito subjetivas e acentuam a discricionariedade do gestor público. Conforme o supracitado, embora nas políticas públicas existam a liberalidade e a possibilidade do governo escolher o que desempenhará e executará, essa discricionariedade está mitigada pela legalidade, tem a finalidade, a forma e a competência firmada em lei, só pode o gestor atuar

quando há conveniência e oportunidade. É possível que políticas públicas incidam sobre a esfera privada, mas essa não é o seu enfoque.

Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado. É importante desenvolver a compreensão de que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. Em segundo lugar, é indispensável o desenvolvimento da capacidade de distinguir entre atividade política e entre política pública e ações e decisões privadas, ainda que estas últimas venham a ser de interesse público. (RUA, 2014. pp. 18-19)

O fenômeno da continuidade e descontinuidade das políticas públicas se concretiza como o maior objeto do presente estudo, esse mostra-se um grande desafio para os entes federativos. Mesmo a Constituição Brasileira de 1988 exigindo a realização do PPA é perceptível que ainda resta muita discricionariedade aos gestores, que, por decretos e atuação da própria gestão, agem segundo as suas motivações, cabendo ao Poder Legislativo fiscalizar e ao Judiciário julgar, se necessário.

A mudança de um chefe do Executivo pode extinguir pastas e secretarias e criar outras, de acordo com as prioridades do seu plano de governo. A descontinuidade das políticas públicas fragmentam ações públicas e podem causar danos a direitos fundamentais, podendo alcançar as mais distintas áreas: educação, saúde, moradia, segurança, saneamento, promoção da dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, implementação de projetos culturais, de preservação ambiental, de assistência social, de programas de assistência aos menores e idosos, de inclusão social de deficientes, infraestrutura, mobilidade urbana, entre outros.

Inúmeras vezes, o chefe do Executivo, por meio de seus assessores e secretários, ignoram a necessidade real da população ou determinada comunidade, para realizar obras de maior visibilidade, ainda que desnecessárias e supérfluas. Isso se dá pelo fato de que gozam de maior notoriedade e, assim, mostram ação, com o objetivo de perpetuação no poder, quando for possível a reeleição ou de eleger o seu sucessor partidário.

A continuidade ou descontinuidade das políticas públicas, ainda que lastreadas nos indicadores socioeconômicos, não se restringem a meros dados, afeta diretamente seres humanos. Esse processo de ruptura não é novidade, é intrínseco ao atual sistema político.

Não se pode afirmar que essa situação seja nova. De acordo com Miranda (2004), já em 1822 o naturalista Auguste de Saint-Hilaire, ao notar o péssimo estado de conservação de uma estrada que ligava o Rio de Janeiro a São Paulo, comentava que “começa-se qualquer empreendimento útil, para logo ser interrompido e abandonado. É mais ou menos assim tudo que se empreende neste país”. (MIRANDA, 2004, p. 1)

É lamentável que as ações, obras e políticas públicas sejam vistas como bandeira de determinado gestor ou candidato. Uma vez que é fundamentada no bem-estar social, foi aprovada seguindo o devido processo legal, é viável, eficaz e oportuna, a ação não é pessoal, embora tenha surgido da ideia de um gestor público, essa não lhe pertence, é de propriedade de quem lhe concedeu a procuração para que agisse em seu nome: o povo.

Na interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e **engavetamento** de planos futuros, sempre em função de viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como consequência, tem-se o **desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições**. (NOGUEIRA, 2006, p. 13) (Grifou-se)

Ainda sobre essa temática, é válido ressaltar que em inúmeros municípios de nosso país se percebe o interesse pessoal do Executivo e também do Legislativo se sobrepondo ao interesse público. Assim, as políticas implementadas por uma gestão anterior são rejeitadas pela nova gestão, havendo, muitas vezes, uma ruptura brusca, total e que gera imenso desperdício de verba pública, onerando excessivamente o erário e causando prejuízo à vida da sociedade. As ações descontinuadas geram o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições. (NOGUEIRA, 2006, p. 13)

Nessa mesma perspectiva, o posicionamento da doutrina administrativa afirma que:

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 cada 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)

## **Enfoque no município de Petrolina-PE**

A gestão pública pelo Poder Executivo de Petrolina é marcada pela continuidade ou descontinuidade de projetos e políticas públicas em decorrência da mudança de prefeito, como se demonstrará adiante. É oportuno, antes disso, fazer as seguintes considerações, segundo a Lei Orgânica de Petrolina, de 20 de dezembro de 2001:

O município de Petrolina é uma das unidades do território do Estado de Pernambuco, dotado de autonomia política, normativa, administrativa e financeira, nos termos e limites estabelecidos pela Constituição da República, pela do Estado de Pernambuco e por esta Lei Orgânica.

É possível extrair da Lei nº 2.982, de 19 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Petrolina para o quadriênio de 2018/2021 e dá outras providências, algumas informações fundamentais que serviram como parâmetro para a consolidação do plano.

O município de Petrolina localiza-se no Estado de Pernambuco, na mesorregião “São Francisco Pernambucano” e na microrregião de Petrolina. Está a 734 km da Capital Recife e possui uma área de 4.561,9 km<sup>2</sup>, é o maior município em extensão territorial do estado de Pernambuco. Sua vasta zona rural é composta por alguns distritos e se destaca os projetos de irrigação, que produzem uma grande quantidade de frutas que são movimentam a economia local, sendo consumidas em âmbito regional, nacional e internacional. A zona urbana apresenta aproximadamente 75% do contingente populacional, onde se concentram os serviços de qualidade do terciário moderno. Em 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município possuía 293.963 habitantes e densidade demográfica de 64,44 hab/km<sup>2</sup>, sendo a sexta maior população do Estado de Pernambuco. Para o ano de 2016, estimou-se uma população de 337.683, atingindo, portanto densidade demográfica de 74,02 hab/km<sup>2</sup> e uma taxa de crescimento demográfico de 2,34 em apenas 6 anos. (Com adaptações)

Algo que merece grande destaque é a taxa de crescimento demográfico da localidade, a população tem crescido vertiginosamente, mas não se conseguiu informações se existe um planejamento a médio e longo prazo, para viabilizar a infraestrutura da cidade para tão grande aumento populacional.

Ponto que merece ser ressaltado também é que na elaboração do atual Plano Plurianual de Petrolina, a opinião popular teve voz, sendo a sociedade a maior interessada e quem legitima a atuação do gestor público municipal.

A definição de prioridades nos investimentos dos recursos públicos, além do seu acompanhamento na execução, seja feita pela própria população envolvida e interessada, pois mesmo que ocorra mudança de governo local, as prioridades seriam da população e não do novo governante. (LIMANA.1999 p. 3)

A Prefeitura municipal de Petrolina afirma que no processo de elaboração do atual PPA, observou o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº101/2000, que estabelece no artigo 48, parágrafo único, o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias.

Dessa forma, A LRF fortalece a democracia e a transparência, além de induzir à criação de mecanismos de coleta dos pleitos, opiniões e sugestões da sociedade, que podem vir a ser balizadores da formulação da política pública. Para o PPA 2018 – 2021 do município de Petrolina, a participação popular foi elemento fundamental. Isto pode ser constatado por meio de dois dos pilares utilizados como fonte na elaboração do plano, os quais foram: o Plano de Governo do Novo Tempo e a Audiência Pública do PPA, realizada no dia 19 de agosto na Escola Municipal Nossa Senhora Rainha dos Anjos/ CAIC. (PLANO PLURIANUAL, Lei nº 2.982)

No Distrito Federal, a preocupação com a interrupção de obra ou política pública de forma abrupta, desmotivada e injustificada, foi motivo de discussão e aprovação do Projeto de Lei 573-2015, do deputado licenciado Joe Valle –PDT, pela Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da Câmara Legislativa, embora não tenha sido possível encontrar dados atualizados sobre o projeto de lei, ele se mostra relevante e até indispensável a todos os entes federativos.

De acordo com o projeto, fica proibida a interrupção de obra ou política pública, sem "justificativa legal e razoável". Para que a interrupção seja permitida, segundo a proposta, somente com decisão judicial, parecer terminativo de órgão de controle, parecer de auditor independente que revele desvio de finalidade, manifestação favorável de comissão temática da Câmara Legislativa e da Comissão de Fiscalização ou para fins de aperfeiçoamento da obra ou política pública. (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 2016)

Em Petrolina, algumas obras foram interrompidas sem a devida conclusão, outras que seriam de grande relevância não sairiam sequer do projeto, dada a mudança de gestão. O mesmo aconteceu com políticas públicas, que, de acordo com as prioridades do plano de governo, podem ser extintas ou reduzidas em detrimento de outras que julgue mais relevantes. A seguir se apresentam algumas delas:

#### **a) O teatro municipal de Petrolina**

Há cerca de duas décadas, na gestão do ex-prefeito Fernando Bezerra Coelho, atualmente senador, foi prometida à população de Petrolina a construção do teatro municipal, nas proximidades do Centro de Convenções Senador Nilo Coelho. Ocorre que já passaram pela Prefeitura os ex-prefeitos Odacy Amorim e Júlio Emílio Lóssio, este teve dois mandatos, aquele teve um, mas o teatro nunca foi edificado. No local, atualmente, existe um buraco, onde se acumula lixo, cumpre destacar que até a pedra fundamental que lá foi fixada não existe mais.

Segundo a matéria de Juliane Peixinho do G1 Petrolina, de 20 de agosto de 2014, após protesto da classe artística, a prefeitura afirmou que o projeto do teatro estava em andamento, convém salientar que o projeto de 2004 ainda não foi executado.

Consta na matéria veiculada no blog Waldney Passos, em 06 de dezembro de 2007, o projeto iniciaria no início de 2018, contudo, até o mês de maio de 2019 não foram encontrados sinais da realização do projeto. Segue a matéria:

Em visita à capital do São Francisco, o secretário de Infraestrutura do Ministério da Cultura, Alfredo Bertini, anunciou a liberação de recursos federais para a elaboração do projeto do primeiro teatro municipal de Petrolina que vem se arrastando a quase duas décadas. O gestor foi recepcionado pelo prefeito Miguel Coelho para conhecer equipamentos e projetos culturais do município sertanejo durante a última quarta (06). Bertini e Miguel visitaram o terreno onde será construído o teatro municipal, próximo ao Centro de Convenções. Bertini garantiu que será liberado já no início do próximo ano um valor R\$ 250 mil para os estudos e projeto do teatro. O secretário nacional ainda conheceu a Philharmonica 21 de Setembro e a Oficina do Artesão, um dos principais centros de artesanato de Pernambuco.

Além de pleitear investimentos para o novo teatro, o prefeito solicitou recursos para a requalificação do Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU) do Rio Corrente e outras ações. “Petrolina é uma cidade repleta de talentos e oportunidades. Ficamos muito felizes com essa confirmação do apoio do Ministério da Cultura para a construção de um teatro, um sonho antigo dos petrolinenses. Agora vamos lutar para trazer mais recursos para outros setores e potencializar a cultura e o turismo de Petrolina”, comemorou Miguel. Bertini se comprometeu a trazer mais investimentos para a capital do São Francisco. “Eu tenho um grande apreço por Petrolina até porque já morei nessa cidade incrível por um ano. O principal projeto de minha vida, o Cine PE, foi concebido quando eu morava em Petrolina. Portanto, é uma grande satisfação poder contribuir para a cidade garantindo os recursos para um novo teatro e vamos lutar para pelo menos levar mais duas realizações em 2018”, disse o secretário na visita a Petrolina.

## **b) A consolidação de um centro administrativo municipal**

Segundo matéria, divulgada em 22 de março de 2015, no lugar onde existia o Centro de Abastecimento de Petrolina – Ceape, na Avenida Sete de Setembro, edificar-se-ia o Centro Administrativo de Petrolina que tinha a sua construção orçada em R\$ 20 milhões de reais.

A Câmara de Vereadores de Petrolina aprovou, nesta quinta-feira (19), uma lei autorizativa para operação de crédito, através do Projeto de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), que prevê o financiamento de R\$ 20 milhões, sendo R\$ 2 milhões de contrapartida do município, para investimentos na construção do novo centro administrativo: o **Centro de Cidadania de Petrolina**. O PMAT é um programa do BNDES destinado a apoiar projetos de investimentos voltados à melhoria da eficiência da gestão pública.

Segundo informações da assessoria de comunicação da prefeitura, o novo Centro Administrativo da cidade, que funcionará no Ceape, **visa à centralização**

**administrativa.** O espaço contará com uma área de 6,5 hectares, sendo 14.440 m<sup>2</sup> de área coberta distribuídos em quatro pavilhões de 3.610 m<sup>2</sup> já edificados, que serão adaptados para as novas funções. No projeto, há conceitos de sustentabilidade, utilizando tecnologias como energia solar e adotando outras medidas de preservação do meio ambiente. (Grifou-se)

Esse projeto se mostraria de grande relevância para a administração municipal e permitiria a otimização do tempo e redução da burocracia, viabilizaria maior eficiência na gestão e a redução de custos, com casas alugadas, que funcionam como sede de secretarias e órgãos municipais.

De acordo com o secretário executivo de Administração, Josaias Santana, o financiamento contraído será utilizado para investir na estrutura física e tecnológica do novo centro administrativo e na capacitação de recursos humanos do município. *“Esta ação visa modernizar a gestão municipal e o próximo passo é enviarmos o projeto financeiro para o BNDES”*, expôs Josaias Santana. As obras do Centro de Cidadania estão previstas para ser iniciadas até o segundo semestre deste ano. Ainda de acordo com a assessoria, para dar celeridade aos processos, as licitações serão feitas imediatamente, com o objetivo de minimizar os prazos de execução do projeto e atender o período de vigência do financiamento.

Durante as tentativas da gestão municipal anterior, surgiram muitas polêmicas quanto a retirada compulsória dos permissionários que laboravam na localidade. Conforme o G1 Petrolina, em postagem de 30 de julho de 2016, a demolição do Ceape revoltou os permissionários.

Novas demolições realizadas neste sábado (30) no Centro de Abastecimento de Petrolina (Ceape), no Sertão de Pernambuco, revoltou os permissionários que ainda estavam no local. Os tratores derrubaram paredes e o restante da estrutura que ainda era utilizada. Alguns permissionários tiveram que retirar as mercadorias às pressas. Eles reclamam dizendo que não foram avisados e que também não receberam ordem judicial para a saída. A prefeitura diz que tem sim autorização para a retirada e para a demolição. Desde 2011 quando o prefeito Júlio Lossio anunciou a desativação do Ceape para a construção de um Centro Administrativo, o local tem sido motivo de confusões.

O desfecho desse embate entre a gestão municipal e permissionários é que muitos destes foram indenizados. O Ceape, de fato, foi demolido em quase sua totalidade, mas a atual gestão não apresentou interesse em continuar com o projeto. Atualmente, a localidade encontra-se desocupada, com restos de entulhos e utilizada por moradores de rua.

### **c) O veículo leve sobre trilhos**

Grande celeuma que dividiu opiniões na cidade, bem como gerou acaloradas discussões políticas, foi o projeto da implementação do veículo leve sobre trilhos- VLT em Petrolina.

Segundo o blog do Carlos Britto, em matéria de 14 de abril de 2018, intitulada “Diretor-presidente da AMMPLA desmente Lóssio sobre implantação do VLT em Petrolina”, veja-se:

O Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) voltou a ser alvo de polêmica em Petrolina. Quem comprou a briga, desta vez, foi o atual diretor-presidente da Autarquia Municipal de Mobilidade (AMMPLA), Geraldo Miranda. Ele desmentiu, com todas as letras, as informações repassadas pelo ex-prefeito sobre o assunto, durante entrevista ao Programa ‘Opinião’, da Rádio Grande Rio AM, no dia de ontem (13).

Geraldo ainda tentou debater com Lossio no programa, mas o ex-prefeito já tinha ido embora da rádio. Ele garantiu, ao contrário do que disse Lossio, que o município não perdeu investimentos para o VLT. “*O município não perdeu nenhum tipo de recurso. O recurso foi recusado pelo governo de Miguel (Coelho), em função da total inviabilidade de se criar um VLT nessas condições*”, declarou.

O gestor da AMMPLA disse mais: ainda na gestão passada, um plano de estudo de mobilidade encomendado por Lossio já apontava que não havia condições do VLT ser implantado nas atuais circunstâncias. “*Para se ter uma ideia, seria uma multa de R\$ 70 milhões para fazer trilho, mas sequer tinha um vagão ou trem comprado*”, afirmou. Geraldo revelou ainda que a prefeitura pagou R\$ 900 mil pela elaboração de um projeto que nunca saiu do papel. Ele citou ainda que o próprio Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE) impôs a inviabilidade do VLT de Petrolina. Geraldo deixou claro, no entanto, não ser contra o sistema, desde que haja uma estrutura viável na cidade para que seja implantado

Mais um projeto abortado sem sair do papel, o que chama atenção é a ausência de esclarecimento sobre o suposto recurso que o atual prefeito, Miguel Coelho, teria recusado. Existem partidários políticos que afirmam que a descontinuidade do projeto se deu para contemplar os interesses a garantir os lucros de empresas permissionárias de transporte coletivo e mobilidade urbana.

#### **d) Programa Nova Semente**

O maior programa da gestão anterior, conforme o próprio ex-prefeito Júlio Lóssio afirma, foi o “Nova Semente”. Segue uma matéria veiculada no blog do Geraldo José em 21 de março de 2013, por ocasião da inauguração da 91ª unidade.

Pais, moradores, educadores, secretários e demais autoridades deram boas vindas, na noite dessa quarta-feira (20), a 91ª unidade do Programa Nova Semente implantada no bairro COHAB VI. O prédio, situado na Rua Dom Tomás, 765, recebeu o nome de Nova Semente Maria Iris Araújo Pereira e é a terceira creche do Programa que atende a comunidade. “*Esperamos que esta Nova Semente seja mais um destaque na educação infantil de Petrolina. O nome da instituição é de uma mulher guerreira, batalhadora e bastante presente na nossa comunidade. Com esses exemplos, nós queremos ofertar aos pais mais segurança e uma educação de qualidade para suas crianças*”, ressalta a gestora da unidade Rafaela Araújo.

A creche, a partir desta quinta-feira (21), atenderá diariamente 55 crianças de zero a seis anos, sempre das 06h às 17h30, com cinco refeições, acompanhamento médico, odontológico e nutricional. O Nova Semente também conta com uma equipe de sementeiras habilitadas e materiais pedagógicos qualificados provenientes do Instituto Alfa e Beto. Além disso, entidades sociais como o Petraper e a comunidade local são parceiras do Programa. Com dois anos de funcionamento, o projeto já atende seis mil crianças e 1500 empregos diretos com carteira assinada foram gerados através da contratação das sementeiras. Por mês R\$1,5 milhões são investidos. Por esses aspectos, o programa Nova Semente é o maior projeto educacional desenvolvido na história de Petrolina, sendo que já é uma ação conhecida internacionalmente. (Grifou-se)

Na atual gestão, que se auto intitula de “Novo Tempo”, o programa foi reformulado e gerou contenda entre diversos setores da sociedade, pois afirmava que o formato anterior possuía anomalias jurídicas. Ocorre que o número de unidades, comparado ao anterior é consideravelmente menor do que o anterior e isso ainda causa dissabor para pessoas de comunidades que ficaram sem assistência.

O primeiro dia de aula para os alunos do Programa de 1ª Infância Nova Semente aconteceu nesta segunda-feira (19), em Petrolina. Todas as 78 unidades iniciaram suas atividades recepcionando as quase 7 mil crianças que terão atendimento integral e gratuito.

Para acompanhar a volta à rotina, a secretária interina de Educação, Larissa Soeiro, visitou várias unidades na sede e zona rural. O momento foi uma oportunidade de acolher as crianças e conhecer o dia a dia das unidades escolares, bem como o desenvolvimento dos trabalhos pedagógicos. **“Esse contato é fundamental, pois permite uma maior integração. Estamos trabalhando, sob orientação do prefeito Miguel Coelho, para que nossa educação tenha um padrão excelente de qualidade e cuidar da primeira infância é uma das prioridades”**, destacou. Larissa pontuou como **“grande ganho”** este ano para o Nova Semente a presença de professores em todas as turmas. **“Algo inédito que vai, com certeza, refletir no futuro das crianças”**, completou. Por Carlos Britto, em matéria de 20 de fevereiro de 2018.

## Considerações finais

Ao concluir esse trabalho, é imperioso ressaltar o maior obstáculo enfrentado para a realização do mesmo: a ausência de informações oficiais. Não existe clareza de informação sobre as temáticas abordadas acerca da gestão pública municipal em Petrolina, pois no site oficial da Prefeitura não consta nenhum dado. Infelizmente, para abordar essas questões, os únicos meios possíveis são os meios de comunicação local, com prevalência da internet, por meio dos blogs. A ausência de informação fere o princípio da publicidade, consolidado em caráter constitucional.

É salutar que a percepção de Lypovetsky, que afirma que a sociedade atual está vivendo na hipermodernidade e o grande marco desta época é o vazio ideológico, se faz imensamente presente na sociedade contemporânea, atingindo também a Administração Pública. O prazer é

superestimado ao extremo e faz-se tudo para obtê-lo, não importando o que custe. Isso para o autor perpassa toda a coletividade e, conseqüentemente, marca também o gestor público, que se afasta do interesse público, deixando-se corromper por seus próprios interesses e pela sua busca por satisfação pessoal e prazer.

É imperioso que o gestor público tenha a sua atuação perpassada pelo desejo de atingir a dimensão teleológica de seu mandato, que é a satisfação do interesse público, acima do seu próprio interesse, ou até mesmo de sua sucessão no cargo.

Enquanto o gestor público não ver o exercício do seu mandato como um ideal, uma causa comprometida com a transformação social, a atuação será excludente e infrutífera e, mesmo que consiga uma reeleição ou fazer o seu sucessor partidário, sua vida não ressoará na história, não se perpetuará para as futuras gerações como alguém que deu a vida pelo que acreditava e por ter transformado a vida de pessoas. Dependendo do grau de pessoalidade (parcialidade), abuso de competência e desvio da finalidade pública, o gestor público consiga, em sentido oposto, fazer o seu nome se perpetuar como mais um corrupto. Outros, provavelmente, nunca serão esquecidos, dado o elevado grau de ineficiência de sua gestão.

## Referências

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. Barueri, SP: Manole, 2010.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.

BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17. maio. 2019.

BRASIL, Decreto Lei n. 2.829, *Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências*, de 29 de outubro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm). Acesso em 14. maio. 2019.

BRITTO, Carlos. Blog. *Presidente da AMMPLA desmente Lóssio*. Disponível em: <https://www.carlosbritto.com/diretor-presidente-da-ammpla-desmente-lossio-sobre-implantacao-do-vlt-em-petrolina/> Acesso em 15.maio.2019

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Plano Plurianual (PPA)*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>. Acesso em 17. maio. 2019.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: [http://www.cl.df.gov.br/pt\\_PT/ultimas-noticias/-/asset\\_publisher/IT0h/content/pl-define-normas-contra-interruptao-de-obras-e-politicas-publicas-em-trocas-de-gestao?redirect](http://www.cl.df.gov.br/pt_PT/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IT0h/content/pl-define-normas-contra-interruptao-de-obras-e-politicas-publicas-em-trocas-de-gestao?redirect). Acesso em 13.maio.2019.

CENPEC. São Paulo: desafios da agenda social. São Paulo. 2005. Disponível em: [http://www.cenpec.org.br/nt\\_04.php](http://www.cenpec.org.br/nt_04.php). Acesso em: 2 jun. 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1991. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo, Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FONSECA, João José Saraiva. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 1999.

G1 Petrolina. Blog. *Após protesto prefeitura diz que o projeto do teatro está em andamento*. Disponível em: <http://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2014/08/apos-protesto-prefeitura-diz-que-projeto-do-teatro-esta-em-andamento.html>. Acesso em 15.maio.2019

HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

JOSÉ, Geraldo. Blog. *91ª unidade do Programa Nova Semente*. Disponível em: [http://geraldojose.com.br/index.php?sessao=noticia&cod\\_noticia=36998](http://geraldojose.com.br/index.php?sessao=noticia&cod_noticia=36998). Acesso em 15.maio.2019

LIMANA, Amir. *O Processo de Descentralização Política-Administrativa no Brasil*. Scripta Nova, Barcelona, N° 45 (21), 1999.

LIPOVETSKI, Gilles. *A era do vazio: ensaio sobre o individualismo contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2005.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MIRANDA, Antonio. *Políticas e Planejamento de Sistemas de Informação no Brasil: um Caminho Tortuoso*. Trabalho apresentado no IV CINFORM - Encontro Nacional da Ciência da Informação, Salvador, 2004.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. *Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. 2006. 139 f.. Dissertação de Mestrado, apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato administrativo*. 5.ed. São Paulo: RT, 2007.

PASSOS, Waldiney. Blog. *Teatro municipal será construído*. Disponível em: <https://www.waldineypassos.com.br/com-investimento-de-r-250-mil-teatro-municipal-sera-construido-proximo-ao-centro-de-convencoes-de-petrolina/>. Acesso em 15.maio.2019

PLAUTO, Maccio T. *Asinaria*. Italia: Mondadori, 2012.

PETROLINA. *Lei Orgânica do município de Petrolina-PE*. Disponível em: <http://petrolina.pe.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Lei-Orga%CC%82nica-de-Petrolina-PE.pdf>. Acesso em 10.maio.2019.

PETROLINA. Lei nº 3.126 de 2018. *Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual do Município de Petrolina para o exercício de 2019, e dá outras providências*. Disponível em: <http://petrolina.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Lei-3.126-PPA-Revis%C3%A3o-2019.pdf>. Acesso em 10.maio.2019.

PETROLINA. Lei nº 2.982 de 2017. *Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Petrolina para o quadriênio de 2018/2021 e dá outras providências*. Disponível em: <http://petrolina.pe.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/PPA2018-Versa%CC%83oFinal.pdf>. Acesso em: 10.maio.2019.

PETROLINA. *Lei nº 2.602 de 2013*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Petrolina para quadriênio de 2014/2013 e dá outras providências. Disponível em: <http://petrolina.pe.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PPA-2013-2017.pdf>. Acesso em: 10.maio.2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social ou Princípio do Direito Político*. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo –SP: Editora Escala Educacional, 2006.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 3. ed. Florianópolis: Departamento de ciências da Administração /UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. *Direito administrativo e gestão pública II* [Recurso eletrônico on-line] CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre: ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SPINK, Peter. *Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático*”. Cadernos Fundap, São Paulo: ano 7, nº 13, 1987.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

#### Como citar este artigo (Formato ABNT):

ARAUJO, Anderson Wagner Santos de; SOUZA, Keyla Mirelly Nunes de. A Continuidade e a descontinuidade de Políticas Públicas na Gestão Municipal de Petrolina-PE. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45 SUPLEMENTO 1, p. 282-301. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 18/05/2019 ;

Aceito 20/05/2019.