

# **A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, GESTÃO 2017-2020, SOLIDEZ, CONTINUIDADE E FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA**

André Luís G A Pimenta



## A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, GESTÃO 2017-2020, SOLIDEZ, CONTINUIDADE E FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

André Luís G A Pimenta (Prefeitura Municipal de Angra dos Reis-RJ)<sup>1</sup> [planejamento@angra.rj.gov.br](mailto:planejamento@angra.rj.gov.br),

### Resumo

O Município de Angra dos Reis possuía uma população estimada de 191.504 pessoas, área territorial de 825 km<sup>2</sup> e 205 hab/km<sup>2</sup> de densidade demográfica em 2010, cidade de interior com vocação turística por belezas naturais e vocação de desenvolvimento econômico por localização estratégica entre Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, recortada por mais de 80 Km de Rodovia Federal, possuindo instalações de grande porte como o Porto de Angra, Petrobrás/Transpetro, Usinas Nucleares e Estaleiro. Dimensões que tornam a gestão pública do Município mais complexa e desafiadora, em especial pelo orçamento de quase 1 bilhão anual e pelos impactos sociais e ambientais que estas instalações geram. Diante deste diagnóstico e pela crise econômica nacional que atingiu Estados e Municípios, fez-se necessário ações de revisão estrutural da Prefeitura para aumento de eficiência e melhoria nos resultados, objetivo este artigo, de retratar a reforma administrativa da Prefeitura de Angra dos Reis ocorrida na transição de governo 2016/2017, que empoderava os colaboradores do quadro permanente a gestão da cidade.

---

<sup>1</sup> André Luís G A Pimenta  
Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Estratégica  
Prefeitura Municipal de Angra dos Reis-RJ  
E-mail: [planejamento@angra.rj.gov.br](mailto:planejamento@angra.rj.gov.br)  
Telefone: (24) 98843-8514



## 1 Introdução

A Reforma de Angra dos Reis foi iniciada a partir do período eleitoral de 2016, pré e pós eleição, de um diálogo entre o Governo Eleito e o atual Governo no período, com ênfase na qualidade e produtividade do serviço público, considerando a conjuntura econômica e cenário nacional, alicerçado pelas expectativas da população no aumento de eficiência e qualidade da gestão pública para aumentar a capacidade de execução, reduzir gastos com pessoal que se objetivou em 24 milhões ao ano, no que tange cargos comissionados e funções gratificadas, readequando a estrutura para priorizar o capital humano e intelectual de carreira de forma continuada, aumentando do número de funções gratificadas para 378 e reduzindo o número de cargos comissionados externos em quase 800. A reforma concretizou-se na racionalização das ações do Município, redução de fragmentação de ações pelas Secretarias, fusão de estruturas, alinhamento estratégico e conceitual, modernização de serviços e uma priorização na gestão orientada para resultados. Reforma está que veio de encontro das expectativas da população, do funcionalismo público, de um novo modelo de gestão pública, visando redução de gastos públicos, aumento de eficiência, proatividade e comprometimento com a sociedade. Os desafios só iniciaram com esta reforma, mas são precisas outras ações associadas a Reforma e os princípios a ela praticados para consecução de forma plena do que foi proposto com este novo formato de gestão.

## 2 Objetivos

Analizar os impactos, princípios, pontos positivos e negativos da Reforma Administrativa do Município de Angra dos Reis ocorrida de 2016 para 2017, que reduziu cargos comissionados, valorizou o quadro permanente de carreira e reduziu gastos com cargos de livre nomeação.

## 3 Metodologia

Neste artigo, está sendo utilizado a metodologia e modalidade de pesquisa científica do tipo Estudo de Caso, conforme Severino(2007), onde a pesquisa se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. A coleta dos dados e sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo, em geral. O Caso escolhido para a pesquisa deve ser significativo e bem representativo, de modo a ser apto a fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando interferências.

## 4 Desenvolvimento

### 4.1 Cenário antes da Reforma de 2016/2017

O Município de Angra dos Reis, em período eleitoral para a Gestão 2017-2020, atravessava um momento econômico e político conturbado, uma projeção de mais de 65% para



um candidato a Prefeito pelo PMDB, que veio a ganhar com 82,05%, em um cenário de greves, crise institucional, queda de arrecadação, protestos e mais de 400 milhões em dívida da atual gestão pelo PT(2013-2017). Com o início da Transição de Governo, como já pensado e proposto em campanha, o Prefeito eleito, Fernando Jordão, inicia um diálogo com a Prefeita em exercício, Conceição Rabha, para realização de uma Reforma Administrativa com sua Equipe de Transição. Diante do cenário econômico e institucional que enfrentaria a partir de 1º e janeiro de 2017, avaliou-se uma reforma administrativa transformadora.

Antes da reforma Administrativa de 2016/2017, conforme quadro demonstrativo abaixo, o Município possuía 1028 cargos comissionados (cargos externos) e 139 Funções Gratificadas (cargos de servidores do quadro permanente), sendo a estrutura da antiga Fundação de Saúde(FUSAR) uma das maiores, com 183 cargos comissionados e nenhum cargo de função gratificada para servidores de carreira.

	CC-1	CC-2	CC-3	CC-4	CC-5	CC-6	CC-7	FG-1	FG-2	AI I	AI II
SECRETARIA DE GOVERNO	1	5	13	28	20	9	0	6	0		
PROCURADORIA	1	4	4	3	24	0	0	1	0	7	9
CONTROLADORIA	1	2	10	7	4	1	0	0	0		3
ATIVIDADES ECONÔMICAS	1	2	7	10	6	6	0	2	1		
ADMINISTRAÇÃO	1	8	13	24	30	4	0	0	0		
FAZENDA	1	2	5	15	19	9	0	2	0		
OBRAS e HABITAÇÃO	1	9	25	53	31	6	0	20	3		
MEIO AMBIENTE	1	2	7	11	5	0	0	10	8		
EDUCAÇÃO	1	2	10	12	18	2	0	7	0		
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1	1	8	13	7	8	5	4	4		
ESPORTE	1	2	3	9	9	0	0	4	0		
PESCA	1	1	3	9	12	7	0	2	1		
SAÚDE	1	0	3	3	2	2	0	3	2		
FUSAR	2	7	24	70	48	32	0	0	0		
TURISANGRA	1	1	4	11	0	2	0	0	0		
CULTUAR	1	1	9	11	24	0	0	0	0		
ANGRAPREV	1	1	4	6	0	0	0	0	0		
DEFESA CIVIL	1	4	12	20	19	0	0	29	7		
SAAE	1	3	11	42	30	1	0	6	14		
<b>TOTAL POR CARGOS</b>	<b>21</b>	<b>57</b>	<b>175</b>	<b>357</b>	<b>308</b>	<b>89</b>	<b>5</b>	<b>96</b>	<b>43</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
<b>VALOR DOS CARGOS</b>	<b>10,900.00</b>	<b>6,395.10</b>	<b>4,567.92</b>	<b>3,150.18</b>	<b>2,205.20</b>	<b>1,696.29</b>	<b>1,325.25</b>	<b>1,310.50</b>	<b>867.53</b>	<b>5,357.57</b>	<b>6,214.78</b>
<b>CUSTO POR CARGOS</b>	<b>228,900.00</b>	<b>364,520.70</b>	<b>799,386.00</b>	<b>1,124,614.26</b>	<b>679,201.60</b>	<b>150,969.81</b>	<b>6,626.25</b>	<b>125,808.00</b>	<b>37,303.79</b>	<b>37,502.99</b>	<b>55,933.02</b>
	QTDE	CUSTO TOTAL									
CARGOS EXTERNOS	1,028	3,354,218.62									
FUNÇÕES GRATIFICADAS	139	163,111.79									
ASSESSORES JURÍDICOS	16	93,436.01									
CUSTO MENSAL		3,610,766.42									
CUSTO ANUAL		48,131,516.38									
			Considerando 13,33 meses: décimo terceiro e férias								

Quadro 1 – Estrutura da Prefeitura de Angra dos Reis em 2016

A Estrutura da Prefeitura era composta de 6 Fundações e Autarquias, a Fundação de Saúde de Angra dos Reis, a Fundação de Turismo de Angra dos Reis, a Fundação de Cultura de Angra dos Reis, o Instituto de Previdência de Angra dos Reis, a Secretaria Especial de Defesa Civil e Trânsito e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Angra dos Reis.

Na Administração Direta eram 13 Secretarias, a de Governo, a Procuradoria, a Controladoria, a de Atividades Econômicas, a de Administração e Desenvolvimento de Pessoal, a de Fazenda, a de Obras e Habitação, a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, a de Educação Ciência e Tecnologia, a de Assistência Social, a de Esporte e Lazer, a de Pesca e Agricultura, e a Secretaria de Saúde. Na Procuradoria existia 16 Assessores Jurídicos.

Era uma estrutura de 21 cargos de Secretários e 57 de Subsecretários, na linha de primeiro escalão.

Ressalta-se que todo cargo comissionado, assumido por uma pessoa externa ao quadro permanente, gera custo do cartão alimentação, impostos devidos, contribuições previdenciárias e o gasto com rescisão, quando saída deste colaborador do cargo.



No cenário financeiro, o gasto com todos os cargos ocupados, sem o cartão alimentação de R\$ 440,00, impostos devidos, contribuições previdenciárias e sem levar em conta os gastos com as rescisões, era de até R\$ 3.610.760,42 (três milhões, seiscentos e dez mil, setecentos e sessenta reais e quarenta e dois centavos) por mês, chegando a R\$ 48.131.516,38 (quarenta e oito milhões, cento e trinta e um mil, quinhentos e dezesseis reais e trinta e oito centavos) ao ano, incluindo, 1/3 de férias. Esta composição de cargos é de livre nomeação para os cargos comissionados e funções gratificadas.

## 4.2 A Reforma

Para se construir uma reforma deste porte e formato foram levados em considerações vários princípios e conceitos, alicerçados sempre na integração e interlocução entre as partes, princípio de sistema de governo.

Oliveira (2009), afirma que o Sistema é um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam função específica.

Neste contexto a Reforma de Angra dos Reis criou um número limitado de Secretarias, sendo as macro-estratégicas e as Executivas interligadas a um mesmo Conceito, como foi o caso da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade que tem ligados a sua estrutura a Secretaria executiva de Obras, Parques e Jardins, Secretaria Executiva de Serviço Público, Secretaria Executiva de Proteção e Defesa Civil, Secretaria Executiva de Meio Ambiente e apesar de ser administração indireta, mas tendo um alinhamento estratégico com a política urbana da Cidade, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto. A Secretaria de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania que tem ligada a sua Estrutura a Secretaria Executiva de Assistência Social e a Secretaria Executiva de Esporte e Lazer. E, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico que tem a ela ligada a Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Serviços, a Secretaria Executiva de Agricultura, Aquicultura e Pesca, a Secretaria Executiva de Cultura e Patrimônio Histórico e apesar de ser administração indireta, mas tendo um alinhamento estratégico para a política de desenvolvimento econômico, a Fundação de Turismo de Angra dos Reis. Buscando assim integração e alinhamento estratégico de todos os eixos e diretrizes do Governo.

Foram subdivididas em quatro estruturas a Deliberativa, as Meio, as Estratégicas e as Executivas, conforme quadro 3 demonstra. Considerando, conforme Oliveira(2009), onde a organização da empresa é a ordenação e o agrupamento de atividades e recursos, visando ao alcance dos objetivos e resultados estabelecidos.

Na revisão da estrutura foram considerados vários aspectos e fatores interiores, pois havia redundância de função de cargos, havia grande gastos com cargos, desvalorização das funções gratificadas destinadas a colaboradores do quadro permanente, desalinhamento organizacional, problemas de inadequação de orientações de Tribunal de Conta do Estado do Rio de Janeiro e considerações de outros entes, assim como um desalinhamento e empoderamento a estrutura externa gerando fragilidade na continuidade e na política de legado da gestão pública. Para Drucker (1962), os fatores internos que influenciam a natureza da estrutura organização da empresa são:

- A natureza dos objetivos estabelecidos para a empresa e para seus executivos e funcionários;
- As atividades operacionais exigidas para alcançar esses objetivos;
- A sequência de passos necessária para proporcionar os produtos ou serviços que os funcionários e clientes desejam ou necessitam;
- As funções administrativas a desempenhar;



- As limitações da habilidade de cada profissional na empresa, além das limitações tecnológicas;
- As necessidades sociais dos executivos e funcionários da empresa; e
- Tamanho da empresa.

As características das políticas eficazes são (Ziegler, 1972, p. 43):

- Flexibilidade, pois a empresa está em constante interação com o ambiente e, portanto, não pode ficar dependendo só de sua tradição;
- Abrangência, pois devem cobrir vários aspectos e dificuldades que se envolvam nas operações da empresa;
- Coordenação, pois caso contrário, os esforços podem ser dirigidos para tarefas pouco correlatadas; e
- Ética, pois devem estar de acordo com os padrões éticos de conduta da empresa.

Ficando assim evidente algumas ações essenciais, que é a liderança em uma estrutura integradora e que necessita alinhamento estratégico. Onde a estrutura formulada nesta reforma mista horizontal e vertical na cadeia Secretário, Secretário Executivo, Assessoria Técnica, Coordenação Técnica, Diretor, Coordenador e Assistente, formam uma concepção alinhada ao Organismo central da Secretaria de Governo e Relações Institucionais, tendo a Secretaria executiva de Planejamento e Gestão Estratégica um papel importantíssimo para preparação de insumos, conhecimento e organização da informação para as tomadas de decisão. Em uma correlação dos níveis de influência sendo a deliberativa a estratégica, as Secretarias Meio Tático e Secretarias Estratégicas e Executivas a parte Operacional. Tendo, conforme Oliveira(2009) os sistemas de decisões, os dados, informações, decisão e ação.

Este formato de estrutura enxuta de gestão, é preciso haver substancial melhora nos sistemas de comunicação interno, e periodicamente alinhamento das ações, como Oliveira (2009) afirma, como numa empresa se lida com pessoas, devem-se considerar os aspectos de dramaturgia que levam à situação e, que as discrepâncias entre aquilo que se deve esperar das funções e as necessidades técnicas correlacionadas com a conquista dos objetivos e metas são geralmente escondidas o, pelo menos, dissimuladas com estratégias, artifícios e conduta fingida, que são comuns em todas as organizações burocráticas.

Nesta nova estrutura da Prefeitura criou-se atores e aspectos sólidos das potencialidades do Município e responsabilidade no tratamento das políticas pública, entrando no conceito de forma mais ampla do Desenvolvimento Sustentável, do Desenvolvimento Econômico e do Desenvolvimento Social, dando autonomia para a Saúde e Educação que perfazem ações pelos três eixos de desenvolvimento, criando assim uma agenda de políticas públicas, Rua (2012) diz que a formação da agenda é fortemente afetada, de um lado, pelos atores políticos; e, de outro, pelos processos de evidência do tema.

Rua (2012) afirma ainda sobre o modelo organizacional como modelo de análise de processo de decisão política, em que se consegue escapar do problema da racionalidade absoluta e abstrata, que é uma das falhas do modelo anterior, e fornece uma solução para o fato de que o governo e o Estado não são entidades unitárias e monolíticas. A abordagem organizacional supõe, em lugar disso, que o Estado e o governo são constelações de organizações dotadas de vida mais ou menos autônoma: culturas organizacionais próprias (valores, concepções de boa sociedade etc), seus próprios projetos políticos (qual o espaço que pretendem ter no governo etc), ambições quanto a recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos etc. As organizações operam segundo procedimentos padronizados (“rotinas”) para o cumprimento dos seus objetivos e a realização da sua missão. São exemplos de organizações: o Banco do Brasil, a Petrobrás, a Receita Federal, cada Ministério, cada Tribunal, as escolas, hospitais, etc. Na política, por um lado, o governo percebe os problemas através dos sensores das várias



organizações, usando as informações que elas fornecem; por outro lado, busca, nas “rotinas” de procedimentos que as organizações desenvolvem as alternativas de solução para os problemas de política pública. De acordo com este modelo, os atores são agentes das organizações, o poder é dividido entre elas e os problemas são percebidos conforme o seu ponto de vista e a sua interpretação. As prioridades são definidas conforme os seus interesses. As soluções devem se ajustar aos procedimentos operacionais padronizados, conforme as rotinas desenvolvidas pelas organizações. Entretanto, essa abordagem também apresenta dificuldades. Em primeiro lugar, ela ignora em grande parte o jogo político, de barganha e negociação, esquecendo que os líderes das organizações são também indivíduos dotados de ambições políticas. Além disso, ignora que as organizações, frequentemente, são pouco racionais apesar de toda a informação que possuem e das rotinas que desenvolvem.

Este retrato exposto do processo do modelo organizacional feito por Rua(2012) expõe um pouco das forças e fraquezas desta nova estrutura, evidenciando a identidade deste formato de Governo, quanto as suas convicções e desejos exposto nesta reforma, que pode não ser a expectativa e anseio, quanto a política em uma próxima gestão. Identifica a dificuldade clara existente da pressão quanto a barganha e negociação do jogo político, limitando-se. E de forma bem clara expõe a rotina, sendo uma das maiores resistência as mudanças, ao aumento do desafio para os que se encontram na estabilidade e o formato público do “sempre foi assim”.

Na redução ocorrida no quantitativo de cargos, foi imprescindível uma política interna de competência técnica e meritocracia. Conforme Chiavento(2003) demonstra, a burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferência pessoais. A seleção, a admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios de avaliação e classificação válidos para toda a organização e não em critérios particulares e arbitrários. Esses critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo. Por isso a necessidade de exames, concursos, testes e títulos de admissão e promoção dos funcionários.

Chiavenato(2003) afirma sobre a completa previsibilidade do funcionamento da administração burocrática, onde a consequência desejada da burocracia é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. O Modelo burocrático de Weber pressupõe que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível: todos os funcionários deverão comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que essa atinja a máxima eficiência possível. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja alcançada.

Quanto a Administração Burocrática Paludo (2010) afirma que em face da desorganização do Estado em termos de prestação de serviços públicos e da ausência, de um projeto de desenvolvimento para a nação, a ligadas à corrupção e ao nepotismo comuns na área pública, um novo modelo de administração se fazia necessário. Era preciso reestruturar e fortalecer a Administração Pública para que pudesse cumprir suas novas funções. O surgimento das organizações de grande porte, a pressão do atendimento de demandas sociais, o crescimento da burguesia comercial e industrial indicavam que o Estado Liberal deveria ceder seu espaço a um Estado mais organizado e de cunho econômico.

No conceito de Paludo (2010) as vantagens da administração Burocrática era o caráter racional, a meritocracia, a imparcialidade em relação aos fins e o profissionalismo e a capacitação dos servidores, ante suas desvantagens serem o apego exagerado às regras e regulamentos internos, o formalismo exagerado e excesso de papelório, a resistência a mudanças, desconsideração à pessoa do servidor, rigidez e falta de flexibilidade, desconsideração do cidadão e decisões distante da realizada.



A reforma ocorrida em Angra dos Reis vislumbra-se um aumento de eficiência da gestão pública, potencializando sua capacidade de execução e otimizando gastos da organização, onde não se cessa na alteração estrutural mas na continuidade nas melhorias dos processos internos e na qualificação dos colaboradores do quadro permanente, pois o cenário atual vem exigido isso das gestões públicas, otimização e aumento da eficiência, conforme descrito por Chiavenato(2003), as organizações constituem a forma dominante da instituição da moderna sociedade: são as manifestação de uma sociedade altamente especializada e interdependente que se caracteriza por um crescente padrão de vida. As organizações permeiam todos os aspectos de vida moderna e envolvem a participação de numerosas pessoas. Cada organização é limitada por recursos escassos e por isso não pode tirar vantagens de todas as oportunidades que surgem: daí o problema de determinar a melhor alocação de recursos. A eficiência é obtida quando a organização aplica seus recursos naquela alternativa que produz o melhor resultado.

Um outro apontamento feito no processo da reforma foi desconsiderar o número de cargos existentes com fins de alocar funcionários na estrutura para suprir a demanda de servidores em desvio de função, a exemplo de mais de 300 servidores existentes de carreira auxiliar administrativo e agente administrativo, e existiam mais de 100 cargos com atribuições e competências similares destes cargos de carreira, sendo uma premissa de retirada da estrutura, conforme Andrade(2011) afirma, o desvio ilegal de função viola importantes princípios constitucionais de natureza administrativa e sujeita o Estado a indenizar o servidor pelas diferenças remuneratórias, devendo ser foco de especial reprimenda de maneira que possa ser refreado. Para tanto, imprescindível a aplicação das regras existentes no ordenamento jurídico, como as previstas na Lei nº 8.429/92, porquanto o desvio ilegal de função configura ato de improbidade e os agentes públicos nele envolvidos devem se sujeitar às sanções insculpidas no artigo 12, inciso III, daquela norma, inclusive, se for o caso, à obrigação de ressarcir o erário. Não é necessária, portanto, a criação de mais normas para coibir essa prática, mas apenas a aplicação das que já estão em vigor.

As reformas em seu processo geopolítico global vem ocorrido em um formato mais amplo de intensivo monitoramento com metas, indicadores, objetivos claros, e uma plena gestão dos resultados desejado, e sobre esta ótica Pereira (2008) diz que a experiência da reforma administrativa que vem sendo implementada na Grã-Bretanha mostra que a reforma naquele país não tem fim. Apesar da intensa reforma gerencial realizada nas duas últimas décadas, os resultados não podem ser aceitos como satisfatórios. Isso fica explícito nas declarações do governo trabalhista de Tony Blair, que tem sinalizado que é necessário mensurar mais, desenhar melhor as metas, mais avaliação, mais tecnologia da informação, mais mudança cultural para o servidor público (*White Paper*). Por sua vez, as inúmeras reformas administrativas implementadas na França evidenciam que houve mudanças, mas os elementos de continuidade, como a centralização dos *grandscorps* e seu tipo particular de profissionalização tecnocrata, ou a força política dos sindicatos do serviço público, continuam presentes. A mudança negociada, seja incremental ou gradual, tem sido a norma na Alemanha, nos Países Baixos e nos Estados nórdicos.

Para Sano (2003) ao fazer um estudo das reformas administrativas ocorridas no Reino Unido, Kate Jenkins observa que os governos “têm lutado contra a incompetência e a ineficiência desde que a burocracia governamental existe” (1998: 201). Assim, ainda segundo a autora, nos últimos 100 anos, e em ciclos com duração aproximada de dez anos, têm ocorrido tentativas de reforma administrativa. Apesar dessas apresentarem, ao longo da história, impactos no funcionamento do governo, Jenkins constata que os objetivos “foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, aumentar a eficiência, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência” (1998: 201). Peter Spink (1998), por sua vez, mostra que o termo “reforma administrativa” era a expressão em uso no período que compreende o final dos anos 60 e início dos 70, sob o amparo das Nações Unidas,



e cujo significado engloba as mudanças nos elementos que compõem a administração pública, como a estrutura administrativa, estrutura de pessoal, fluxo de processos, entre outros. Ainda segundo este autor, desde aquele período foram incorporados novos atributos à expressão e, assim, o espaço resultante inclui: "... procedimentos administrativos específicos, sistemas de pessoal e programas locais de mudança, revisão e reforma de ajustes 19 estruturais do serviço público, programas de capacitação mista, programas de mudança temática na esfera pública e importantes reformas constitucionais do Estado." (SPINK, 1998: 148).

Pereira (2008) afirma que existem indícios de que a Nova Gestão Pública(NPM), na prática, tenha sido prejudicada pelo amadorismo dos seus proponentes no seu próprio campo de desempenho. Em teoria, a NPM está totalmente ligada à melhoria do desempenho — fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Na prática, porém, os esforços orientados para mensurar se realmente houve melhoria no desempenho ficaram muito abaixo do esperado. Isso pode ser constatado no caso britânico, onde o governo não realizou diversas avaliações no conjunto de reformas orientadas por desempenho. Uma avaliação, sob um prisma mais amplo, evidencia que houve mudança estrutural e uma evolução cultural nos países que deram mais impulso às idéias da NPM — Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido. Mesmo neles, fortes elementos de continuidade podem ser identificados, depois de mais de 20 anos de reforma, demonstrando que colaboraram muito pouco em termos de estabilidade ou satisfação. A especulação sobre a existência de uma nova cultura ainda não está comprovada. No que se refere ao Brasil, podemos argumentar que o modelo de reforma do Estado — dual e linear —, implementado sob a ótica neoliberal, não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país. Ficou evidenciado que, em geral, além da ausência de vontade política dos governantes, as reformas — apoiadas em decisões pontuais e casuísticas — se apresentaram desarticuladas e incoerentes. Os custos dessas distorções se refletem na capacidade de competitividade do país, na vida dos cidadãos e na motivação dos funcionários públicos.

Para Secchi(2009) uma reforma na administração pública acontece quando uma organização pública progressivamente muda suas práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica. Reformas da administração pública ocorrem em diferentes contextos espaciais e temporais, sob a guarda de diferentes escopos e valores. No fim do século XIX nos Estados Unidos, e durante a década de 1930 no Brasil, reformas administrativas se espalharam pelas organizações públicas, marcando a transição de modelos pré-burocráticos para o modelo burocrático de administração pública (Bresser-Pereira, 1996, 2004). A mesma transição foi verificada em outros contextos e em outros períodos.

Para Rigolin (1997) a expressão reforma administrativa é , no plano da administração pública , considerada desgastada e em geral, a esta altura da história pouco entusiasmo desperta nas autoridades , porém foi a própria Constituição Federal que a utilizou , de modo que não é aconselhável despender tempo à procura de locução sinônima ou equivalente para significar no fundo o mesmo , que é simplesmente a profunda reorganização , a reestruturação administrativa do órgão público , sobretudo e primordialmente em questão de pessoal . Eventualmente o Prefeito que ingressou em 1º de janeiro de 1.997 poderá entender razoável ou suficiente o estado organizacional em que encontrou a Prefeitura ao assumir, como também a autoridade maior da entidade fundacional ou autárquica, sem falar do Presidente da Câmara, a quem também se aplicam as regras constitucionais. Ocasionalmente, entretanto, poderá entender o dirigente que a organização do pessoal é deficiente e falha, sanar aquela deficiente estrutura.





Quadro 2 – Nova Estrutura da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis(2017)

A Reforma ocorrida no Município de Angra dos Reis, sobre uma responsabilidade explícita de melhorias continuadas, se ancorou nas ações de redução de gastos, aumento de eficiência, esta devendo ser associada as nomeações de cada cargo, a integração e interlocução entre as Secretarias, esta associada a forma de liderança e sobre o aspecto carreira e legado, uma nova concepção para resultados monitorados por objetivos, programas, metas e indicadores. Associando assim as mudanças no Plano Plurianual – PPA 2018-2021 que terá um novo formato no Município, alinhado aos novos conceitos e princípios atribuídos e adotados para a Reforma.

#### 4.3 A Nova Estrutura

Em 1º de janeiro de 2017, foi publicado o Decreto com a nova reforma administrativa do Município de Angra dos Reis.

Com a Reforma Administrativa de 2016/2017, conforme quadro demonstrativo abaixo, o Município passou 242 cargos comissionados (cargos externos) e 378 Funções Gratificadas (cargos de servidores do quadro permanente), onde havia 175 Gerentes, foram criados Assessorias Técnicas com o quantitativo de 73 colaboradores. Foram reduzidos os Assessores Jurídicos que eram 16, passando a 12.



	SE	CC-1	CC-2	CC-3	CT-1	FG-1	FG-2	FG-3	AJ
GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	1	0	2	13	7	6	0	2	0
PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA	0	1	4	4	4	8	7	3	0
CONTROLADORIA	1	0	3	2	0	6	10	1	0
PROCURADORIA	1	0	1	3	0	4	7	5	5
FINANÇAS	1	0	1	2	0	5	11	5	0
ADMINISTRAÇÃO	1	0	4	4	3	9	12	6	0
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1	0	2	1	5	5	8	16	1
SAÚDE	1	0	2	2	0	8	33	22	1
DESENVOLVIMENTO URBANO E SUSTENTABILIDADE	1	0	0	1	1	3	2	1	1
OBRAS, PARQUES E JARDINS	0	1	2	2	12	6	0	2	0
SERVÍCIO PÚBLICO	0	1	1	7	19	0	0	0	0
MEIO AMBIENTE	0	1	2	2	8	9	3	1	0
PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL	0	1	3	3	5	6	17	5	0
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E PROMOÇÃO DA CIDADANIA	1	0	0	2	0	2	1	1	1
ASSISTÊNCIA SOCIAL	0	1	1	2	13	5	5	4	0
ESPORTE E LAZER	0	1	1	3	6	2	3	2	0
CULTURA E PATRIMÔNIO	0	1	1	3	3	3	4	4	0
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1	0	0	2	0	2	0	1	1
AGRICULTURA, PESCA E AGRICULTURA	0	1	2	2	3	4	4	2	0
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	0	1	0	3	4	3	0	1	0
TURISANGRA	1	0	1	3	2	5	8	1	0
SAAE	1	0	2	2	12	7	15	2	1
ANGRAPREV	1	0	0	1	1	4	4	1	0
HGJ	1	0	1	4	1	5	16	5	1
<b>TOTAL POR CARGOS</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>73</b>	<b>109</b>	<b>117</b>	<b>168</b>	<b>93</b>	<b>12</b>
<b>VALOR DOS CARGOS</b>	<b>11.784,00</b>	<b>9135,86</b>	<b>6395,10</b>	<b>4567,92</b>	<b>3150,18</b>	<b>2205,20</b>	<b>1696,29</b>	<b>1325,25</b>	<b>3150,18</b>
<b>CUSTO POR CARGOS</b>	<b>164.976,00</b>	<b>91.358,60</b>	<b>230.223,60</b>	<b>333.458,16</b>	<b>343.369,62</b>	<b>258.008,40</b>	<b>284.976,72</b>	<b>123.248,25</b>	<b>37.802,16</b>
		QTDE		CUSTO TOTAL					
SECRETÁRIOS		14		164.976,00					
CARGOS EXTERNOS		228		998.409,98					
FUNÇÕES GRATIFICADAS		378		666.233,37					
ASSESSORES JURÍDICOS		12		37.802,16					
CUSTO MENSAL				1.867.421,51					
CUSTO ANUAL				24.836.706,08					

Quadro 3 – Estrutura da Prefeitura de Angra dos Reis em 2017

A Estrutura da Prefeitura passa a compor-se de 4 Fundações e Autarquias, a Fundação do Hospital Geral da Japuiba - FHGJ, a Fundação de Turismo de Angra dos Reis, o Instituto de Previdência de Angra dos Reis e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Angra dos Reis.

Na Administração Direta passa a 10 Secretarias, a de Governo e Relações Institucionais, a Procuradoria, a Controladoria, a de Desenvolvimento Econômico, a de Administração, a de Finanças, a de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade, a de Educação Ciência e Tecnologia, a de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania e a Secretaria de Saúde.

Passa-se a uma estrutura de 10 cargos de Secretários Estratégicos, 11 Secretários Executivos e 36 Superintendentes, na linha de primeiro escalão.

No novo cenário financeiro, o gasto com todos os cargos ocupados, sem o cartão alimentação de R\$ 440,00, impostos devidos, contribuições previdenciárias e sem levar em conta os gastos com as rescisões, passa a ser de até R\$ 1.867.421,51 (um milhão, oitocentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e vinte e um reais e cinquenta e um centavos) por mês, chegando a R\$ 24.836.706,08 (vinte e quatro milhões, oitocentos e trinta e seis mil e setecentos e seis reais e oito centavos) ao ano, incluindo, 1/3 de férias. Esta composição de cargos é de livre nomeação para os cargos comissionados e funções gratificadas.

## 5 Conclusões

Esta reforma caracterizou-se pela valorização dos colaboradores de carreira, o que poderia ser a mais perfeita fórmula, mas não se pode descartar as dificuldades encontradas como o desinteresse do servidor de assumir grandes compromissos, passando a gestão pública a responsabilidade quase que total dos profissionais de carreira, além da desqualificação profissional dos colaboradores do quadro permanente, um compromisso demonstrado pela Gestão 2017-2020 como parte da Reforma Administrativa, uma requalificação profissional integrando o processo da Reforma. Situações como o medo de gerir do profissional de carreira,



alicerçado em aspectos como o risco de depois outro de carreira poderá assumir e querer “punir ou persegui-lo”, desmotivação por descontinuidade devido a influência política nas nomeações, comprometimento com o horário de expediente de forma intensiva, e responsabilidades diversas envolvidas no fazer dar certo a Gestão Pública Municipal.

Mas esta reforma foi um marco histórico para o Município de Angra dos Reis, antevendo diversas ações no País de reforma que vieram a ocorrer no início de 2017, como foi o caso de Belo Horizonte, Joinville, Cubatão, Petrópolis, Santo André, Alagoas, entre outros. Assim como a medida do Governo Federal de 60% dos cargos de alto escalão serem do quadro permanente publicado no Decreto 9.021, de 31 de março de 2017.

Esta Reforma Administrativa ainda requer algumas adequações necessárias, que giram um impacto em torno de 5% a mais de cargos, aproximadamente 35 cargos e adequações práticas em que o Município está provendo uma nota técnica pela Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão Estratégica levando em consideração o novo manual de Controle Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro publicado em maio de 2017, além de adequações a novas estruturas implantadas e investidas no Município como melhorias na área de desenvolvimento tecnológico, aumento da estrutura de Licitações e Contratos Administrativos que ficou pequena para o porte da Prefeitura, entre outros gargalos identificados.

Na análise da Administração Burocrática e da Nova Administração, pública, se vê não é um processo evolutivo, mas uma adaptação, pois a função de organização advinda com a Burocrática não se concluiu e com a visão mais humanizada da Nova Administração Pública, há sempre um caminho para se contrapor no âmbito da gestão municipal por ocasião da hiper proteção da “estabilidade” de emprego.

Se desconsiderado os princípios fundamentais do modelo deste formato de reforma com meritocracia, competência técnica, igualdade de execução de definições de governo, redução de desvio de função de cargos de carreira, alinhamento estratégico, decisão clara, liderança e gestão integrada da Cidade, há riscos deste formato falhar e gerar incapacidade de gestão, pelo número limitado de cargos para gestão do governo.

Esta Reforma tornou-se um marco na Prefeitura, passando a um empoderamento dos colaboradores do quadro permanente a Gestão da Cidade, sendo uma premissa a continuidade e o legado administrativo, gerando grande redução de gastos com pessoal e quebrando uma paradigma das reformas administrativas, tornando os princípios administrativos como a impessoalidade, transparência, eficiência, legalidade, igualdade e da moralidade deixando de ser um ato prático de cada servidor, mas passando a ser cada um do quadro permanente que assumir parte da gestão, um colaborador fomentador.

## Referências

ANDRADE, Bruno. **O desvio ilegal de função de servidor público titular de cargo efetivo e a possibilidade de sua caracterização como ato de improbidade administrativa.** Revista Digital de Direito. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo: 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7ª Edição revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 – 7ª Reimpressão.

DRUCKER, Peter F. **Prática de administração de empresas.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura: 1962

JENKINS, Kate. **A reforma do serviço público no Reino Unido.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. **Sistemas, Organização e Métodos:** uma abordagem gerencial. 18ª Edição – São Paulo: atlas, 2009.



OLIVEIRA, Djalma de P. R. **Planejamento Estratégico**: Conceitos, Metodologia e Práticas. 24ª Edição – São Paulo: atlas, 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEREIRA, José Matias. **Administração pública comparada**: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. Revista Administração Pública - RAP — RIO DE JANEIRO 42(1):61-82, JAN./FEV. 2008.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Os Servidores Públicos e a Reforma Administrativa Constitucional**. Revista TCU nº 74: 1997. Acesso ao link <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/999/1073> em 03/06/2017.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2ª Edição reimpressão – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e Accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP. São Paulo, FGV: 2003.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública - RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico** – 23º Edição revisada e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

SPINK, Peter Kevin. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

ZIEGLER, R. J. **Policy formulation and its relevance to the understanding of business enterprise**. In: MUCKLER, R. J. Readings in business planning and policy formulation. New York: AppletonCenturyCrofts, 1972.