

A melhor coisa do mundo é ser servidor público. Será?

The best thing in the world is to be a public servant. Is it?

Ayrton Santos Queiroz

Mestrado em Administração, Professor Titular, Universidade do Vale do Itajaí, Brasil, ayrtonsantos.d.q@hotmail.com
<http://lattes.cnpq.br/1887346569856817>

Edimeia Liliani Schnitzler

Mestrado em Administração, Universidade do Vale do Itajaí, Brasil, edililica@yahoo.com.br

Sidnei Vieira Marinho

Doutorado em Engenharia de Produção, Professor Titular, Universidade do Vale do Itajaí, Brasil, sidnei@univali.br
<http://lattes.cnpq.br/9021723203921809>

Anete Alberton

Doutorado Engenharia de Produção, Professora Titular, Universidade do Vale do Itajaí, Brasil, anete@univali.br
<http://lattes.cnpq.br/5451127583047484>

Resumo: O caso para ensino da AGESC – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina tem como objetivo levar os alunos a desenvolverem uma percepção crítica sobre estruturas organizacionais (linear, funcional, linha-staff e comissão) e qualidade de vida no setor público. Pablo, Augusto e Pedro, são os personagens principais na situação problema, em que buscam fazer uma reestruturação, como o intuito de melhorar a gestão e o desempenho organizacional. A AGESC vem passando por vários problemas, dentre os quais: a alta rotatividade, em consequência dos baixos salários e, também, a falta de conselheiros para tomadas de decisões, o que provoca o engessamento no processo administrativo. Para obtenção de dados foram utilizadas entrevistas semiestruturada com o Presidente e dois diretores. O caso contribui para as discussões nas disciplinas de administração pública e organizações, sistemas e métodos.

Palavras-Chave: Estrutura Organizacional, Qualidade de Vida, Gestão Organizacional.

Abstract: The case study AGESC - Public Services Regulatory Agency of Santa Catarina aims to lead students to develop a critical awareness of organizational structures (linear, functional, line-staff and commission) and quality of life in the public sector. Pablo, Augustus and Peter, are the main characters in the problem situation, they seek to restructure, as the aim of improving the management and organizational performance. The AGESC has experienced several problems, among them: high turnover, a result of low wages and also the lack of counselors to make decisions, which causes inflexibility in the administrative process. To obtain data were used without-structured interviews with the President and two directors. The case contributes to the discussions in the disciplines of public administration and organizations, systems and methods.

Key Words: Organizational Structure, Quality of Life, Organizational Management.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

CASO PARA ENSINO

No dia 28 de Fevereiro de 2005, em sessão da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, foi aprovada a criação da Lei Complementar nº 284 e regulamentada pela Lei Estadual nº 13.533, em 19 de Outubro do mesmo ano, cujo objetivo da lei era a criação da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina - AGESC. O que é AGESC? É uma autarquia especial que tem como finalidade a regulação e a fiscalização dos serviços públicos delegados pelo Estado, como: água, esgoto, gás canalizado, transporte municipal e energia elétrica. A AGESC também realiza estudos técnicos para verificar os preços desses serviços públicos, como: tarifa de ônibus, gás canalizado etc.

Com a política governamental de transferir para o setor privado a execução de serviços públicos, a regulamentação, o controle e a fiscalização desses serviços, antes reservado ao Estado, houve a necessidade de criar, na administração de agências especiais - agências reguladoras - destinadas a esse fim, no interesse dos usuários e da sociedade (ANEXO I).

Se a AGESC deixasse de existir, o que aconteceria? Bem, as concessionárias teriam total liberdade de exercer os serviços públicos sem controle nenhum, como bem entendessem. É a

AGESC que libera o aumento da tarifa do gás canalizado tanto doméstico como o industrial. Sem esse controle, o preço poderia aumentar descontroladamente. E o que seria da indústria? E a energia elétrica? A tendência seria levar a energia elétrica, somente a lugares de progresso com perspectivas de lucro. Mas na verdade ela é distribuída nas áreas rurais e levada a lugares onde ela deverá atrair indústrias e progresso. A agência tem que regular e regulamentar. Regular no sentido de fiscalizar os serviços e regulamentar por meio de criação de normas e manuais. A maneira que todos os usuários tenham direitos a serviços públicos de qualidade e com benefícios para toda a sociedade.

Em uma reunião no mês de Junho de 2011, Pablo Silva (Diretor Presidente) conversa com seus colegas de trabalho, Pedro Henrique (Chefe do Departamento Administrativo Financeiro) e Augusto Rodrigues (Chefe do Departamento Jurídico), sobre melhorias para o fortalecimento da Agência Reguladora. Uma reestruturação foi proposta com intuito de adequar a governança, mudança essencial para o fortalecimento da AGESC (ANEXO II).



Para Pedro, a reestruturação trará amplos benefícios. Atualmente Pedro exerce sua função no departamento administrativo financeiro e acumula também o cargo de chefe do departamento de regulação e concessão e autorização (RCA). Na reunião, Pedro falou:

Pablo, não estou dando conta do trabalho, é muita coisa e o tempo é curto para tantas atribuições, confesso que estou totalmente estressado com essa correria, desmotivado e sobrecarregado, sem contar que não tenho nenhum adicional ao meu salário, tenho apenas mais uma responsabilidade e a sobrecarga no meu trabalho.

E Pablo respondeu:

Pedro, você acha que eu não sei disso! Você sabe que só podemos tomar decisões se o governador indicar os dois conselheiros que estão faltando no conselho superior e também o chefe do DRCA. Sem a indicação dos conselheiros, fica difícil tomarmos decisões. Todos nós sabemos que o conselho superior é a instância de deliberação máxima da AGESC e você sabe que o Augusto sendo o chefe de departamento jurídico da AGESC ainda exerce também a função de secretário executivo do conselho superior. Após a organização desta lacuna o trabalho ficará normalizado.

Retruca Pedro:

“Ah, Ah! É tudo muito bonito no papel, Pablo, mas no momento em que estou só, a coisa pega! Para dar funcionalidade a todas as minhas atribuições, eu tenho que me desdobrar em várias funções, ou seja, tenho de ser um chefe extremamente excepcional. Eu sei! Isso é importante, mas fico tão agoniado que não consigo exercer minha liderança de forma adequada, acabo descontando nos meus servidores e, conseqüentemente, acabo não favorecendo o espírito de equipe no meu setor e, às vezes, a cooperação é zero. Daí é muito trabalho centralizado em minha pessoa, nem posso imaginar se um dia eu faltar, quem me substituirá?”.

Pablo, por sua vez respondeu:

Olha, Pedro, como já falei pra você, eu entendo sua situação e já que você tocou no assunto dizendo que de certa forma você não favorece esse espírito de equipe no seu setor, realmente alguns de seus subordinados comentaram que você é muito rígido, eu sei que a cultura organizacional da administração pública favorece o engessamento. Disso eu sei, só que temos que promover no ambiente de trabalho um clima agradável, então isso não é desculpa para você desfavorecer esta situação, mesmo porque todos estão na mesma situação de dependência.

Numa pausa de conversa a secretária entra avisando que mais um dos funcionários concursados pede exoneração por ter passado em outro concurso, cuja remuneração é superior ao do antigo cargo exercido na Agência.

Com preocupação Augusto chefe do departamento Jurídico, diz:

Nem trabalhando 24 horas por dia colocaremos o serviço em dia e olha que às vezes tenho levado trabalho para casa. Com essa alta rotatividade dos servidores fica difícil melhorarmos o nosso desempenho. E, na verdade, o que tem contribuído para essa alta rotatividade é a falta de incentivo de cursos de especialização, ou seja, os servidores não têm nenhum tipo de incentivo financeiro para promover a educação continuada, ainda mais que vivemos em uma época em que o conhecimento é valorizado, sem falar na baixa remuneração que é está completamente fora do mercado de trabalho, precisamos de mudanças com urgência na estrutura organizacional e que esta seja aceita por todos para que haja efetividade.

Na concepção de Pedro, a reestruturação irá proporcionar a ele mais tempo para exercer sua função no setor jurídico, trazendo resultados satisfatórios para si e para a Agência. Na reunião, Pedro apresentou sua proposta para a reestruturação, dizendo:

Quando o DRCA estiver com seu Chefe definido, eu terei mais liberdade para trabalhar em meu setor, para agilizar os meus processos, preciso que sejam criadas duas gerências: uma de Tecnologia de Informação e a outra de Gestão Pessoal: ainda posso opinar para o setor do DRCA, em que também atuei, devem-se criar para esse setor duas gerências para facilitar a regulação, concessão e autorização, bem como uma gerência só para contratos e convênios. Pablo concordou.

Augusto também se manifesta para falar de seu setor:

Concordo com você Pedro, só acho que será meio difícil o Governador aceitar essa mudança, mesmo porque já faz um bom tempo que esperamos a indicação dos conselheiros e até agora não tivemos nenhuma resposta do Governador.

Após a reunião, Pablo foi para sua sala analisar a proposta, pensou e repensou na reunião. Ele solicitou para sua secretária (Lurdes) providenciar uma reunião com o Governador. Uma semana depois, Pablo contactou o Governador e falou sobre a Reestruturação. O Governador ouviu a proposta e falou sobre a importância de se reunirem para discutir novas propostas para o fortalecimento da AGESC.

Na mesma semana em que iria entrar em contato com o governador, Lurdes (secretária de Pablo) estava conversando com o João Victor (estagiário de Augusto), sobre a responsabilidade de marcar uma reunião com o Governador e propor mudanças na estrutura da Agência. Ela perguntou para João:

O que você acha sobre os acontecimentos que estão ocorrendo na AGESC?

Ele respondeu:

Olha, Lurdes, apesar de estar acontecendo tudo isso eu não tenho muita dificuldade em exercer minhas funções, alguns amigos falam que se perdem com as informações do meu chefe, pelo contrário, acredito que ele deixa de forma bem clara quais são os nossos deveres e responsabilidades.

Lurdes se manifesta dizendo:

Sabe que concordo com você, acho que a forma como trabalhamos é agradável, o nosso ambiente de trabalho é amigável e favorável a dar opiniões. As aplicações das funções são bem simples, e tem mais, é fácil transmitir as ordens, e outra, vocês têm essa liberdade de fazer esse “feedback”. Como o quadro de funcionários está cada vez mais reduzido, isso facilita, na minha opinião, esse contato com os nossos chefes. Vale ressaltar que é fácil manter a disciplina e a ordem na AGESC, não sei por que esse estresse todo para indicar os conselheiros e fazer um novo concurso para entrada de novos funcionários.

Nesse instante, João Victor argumenta:

Vou lhe contar uma coisa, eu acho que é bom ter essa rotatividade, sabia (risos)? Quando eu for fazer o concurso vai ter mais vagas e com isso tenho mais chances de passar e ser um funcionário estatutário (risos). Lurdes, você sabe o que é comissão colegiada?

Então Lurdes respondeu:

Bom, o regime colegiado é aquele em que qualquer decisão a ser tomada pela AGESC é estudada pela equipe técnica que sugere uma decisão e o conselho superior

vota por meio de seus três conselheiros, conforme o assunto tem de ser por votação unânime e para casos mais simples aprovação por maioria, isto é, dois conselheiros votando, já está aprovado o assunto em questão. É mais ou menos isso, por isso que os conselheiros têm de ser indicados, caso contrário, fica difícil os nossos chefes tomarem decisões.

Enquanto isso Pablo liga para Augusto dizendo que está muito preocupado com o fortalecimento da AGESC.

Essa alta rotatividade está tirando o meu sono, daqui a pouco não temos mais funcionários aqui dentro.

Por sua vez, Pedro responde:

Fica calmo Pablo, isso tem um lado bom, temos poucas despesas e nossa receita está ótima, isso de certo modo propicia um baixo custo na nossa administração, mas cai a qualidade dos serviços.

Augusto aproveita para falar sobre o comportamento de Pedro, na reunião.

Pablo, o que você achou do comportamento de Pedro? Pablo respondeu: Eu pensei que Pedro iria ter um ataque no coração, ele deve estar realmente com muita dificuldade, eu sei que ele está ocupando dois cargos, mas acho que não é para tanto este estresse, né?

Augusto respondeu:

Olha, Pablo, eu ocupo dois cargos e nem por isso estou me estressando, temos poucos funcionários, a comunicação é extremamente objetiva, quando faço as minhas reuniões consigo transmitir para os meus servidores todas as minhas metas e ideias de forma clara e sucinta e confesso que não tenho problema. E acho que o problema está é na gestão! No meu setor, os meus funcionários são muito competentes e quando existe um problema eles têm o livre acesso a minha pessoa para expor a dificuldade e conseqüentemente posso buscar as melhores soluções possíveis.

E responde Pablo:

Acho que ele se complica porque realmente o setor dele é o que mais tem rotatividade e as atividades são bem distintas e isso, de certo modo, fragiliza sua gestão e o departamento de regulação e concessão e autorização é bem complicado, as coisas neste setor devem ser feitas da melhor forma possível.

Após a conversa com Pablo, Augusto foi preparar os relatórios técnicos, quando de repente, seu estagiário João Victor entra e pergunta:

Chefe, tudo bem? Eu queria lhe perguntar uma coisa, posso? Chefe, estou um pouco preocupado com esse processo que estamos tentando propor para ao governador. Será que eu posso sofrer alguma consequência? Tenho medo de ser desligado, gosto muito de trabalhar com você e acho que em toda AGESC este setor é mais confiável e amigável. Hoje cedo até conversei com a Lurdes e disse a respeito de sua liderança e a forma como você conduz o seu setor. Porque é necessário fazer a reestruturação na AGESC?

Augusto responde:

Porque precisamos de técnicos especializados nas várias áreas em que atuamos, em energia, em recursos hídricos, em transportes, em terminais, em concessões, em regulação, em autorizações, em fiscalização, em gás canalizado, em energia elétrica e outras. A alta rotatividade de servidores é um problema sério! Do total de 88 nomeações, 41 não assumiram, 19 pediram

exoneração, pois passaram em concursos com salários melhores, restando apenas 28 servidores empossados do concurso público de junho de 2009. Das vagas autorizadas, 1 está em afastamento médico, outros 5 estão à disposição de convocação e 4 foram aprovados no ENA, restando apenas 18 servidores disponíveis para o trabalho [...] Uma alta rotatividade!

Por conseguinte, João Victor perguntou:

Realmente é um problema, mas o que é alta rotatividade.

Para Augusto, assim como para Pedro:

O problema da alta rotatividade são os salários muito abaixo da média de mercado (Nível superior R\$ 1.200 e R\$ 900 para nível médio) e nenhum benefício salarial. E esses são os fatores que estão nos levando a pensar na reestruturação, acreditamos que isso irá fortalecer a nossa AGESC, teremos novos funcionários e aí poderemos distribuir as nossas tarefas.

Logo João Victor disse:

Nossa! Eu sabia que muitos funcionários saíam, mas não sabia que a situação era tão alarmante. Quero que saiba que eu estou na expectativa para o sucesso dessa implementação, pois assim que resolvermos está situação e abrir o edital, participarei do concurso, participarei do concurso.

No dia seguinte, Pablo, a caminho da reunião, ficou preocupado com o desfecho que poderia tomar a conversa com o governador, já que teve outras reuniões que não chegaram a lugar nenhum.

Em conversa com o Governador tomou conhecimento do interesse em fortalecer a AGESC, inclusive reintegrando atribuições de outra agência que outrora já era de responsabilidade da AGESC: o saneamento básico.

Pablo ficou surpreso e pensou - E agora, hein? Teremos que fazer uma nova reestruturação ou não? Ou será que o governador vai apresentar algum projeto e indicar os novos membros do conselho? E ainda tem mais essa preocupação da nomeação dos membros do conselho, pois para o governador indicar alguém ainda depende de aprovação prévia da Assembleia Legislativa e não se sabe se o governador tem apoio dos deputados estaduais.

Pablo volta para a AGESC preocupado com o futuro da agência. Imediatamente agenda uma reunião com Pedro e Augusto. Pedro é o primeiro a chegar à reunião e percebe a preocupação de Pablo. Logo pergunta:

Por que toda essa pressa? Como foi a reunião? Nesse instante entra Augusto.

Pablo relata a reunião com o governador:

Estive com o governador e ele prometeu que vai fortalecer a AGESC e inclusive reintegrar as atribuições que nos foram retiradas quando foi criada outra agência de regulação de saneamento básico.

Mas quando? O governador não indicou os conselheiros. Não apresentou nenhuma proposta de reintegração das antigas atribuições. Os servidores estão se desligando pela falta de remuneração e incentivos à educação continuada. E agora o que faremos? Pois até agora continuamos na mesma situação.

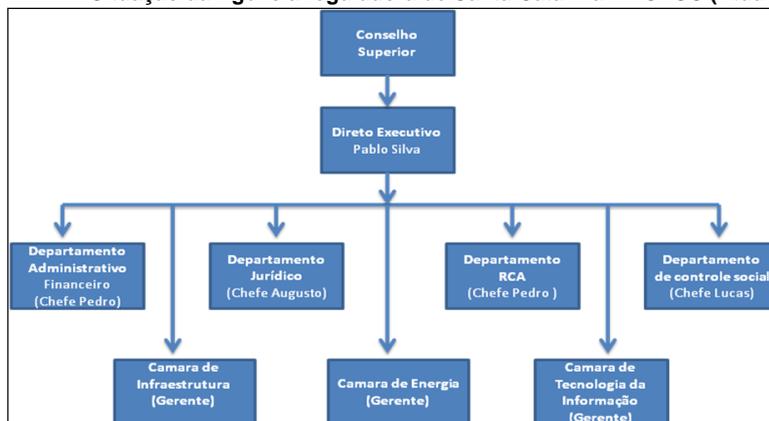
ANEXO I: Objetivo e Competência da AGESC

Objetivo/Competência

- ▶ Assegurar a prestação de serviços públicos pelos permissionários ou concessionários adequados, observando a qualidade, regularidade, continuidade, generalidade, segurança, eficiência e a aplicação de tarifas dos serviços prestados.
- ▶ Garantir uma harmonia entre os interesses do estado, do usuário, dos concessionários e permissionários de serviços públicos.
- ▶ Estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados, buscando a universalização e a melhoria dos padrões de qualidade (ressalva a competência do Estado na definição das políticas setoriais).
- ▶ Proteger os usuários do abuso do poder econômico e ao mesmo tempo promover um ambiente favorável para investimentos na Infra-estrutura do Estado.
- ▶ Zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de serviços públicos.
- ▶ Garantir a aplicação do princípio da isonomia no uso e acesso aos serviços concedidos ou permissionários.
- ▶ Buscar a modicidade das tarifas (reajustes em grandes variações e proporcional aos custos) e o justo retorno dos investimentos aos concessionários.

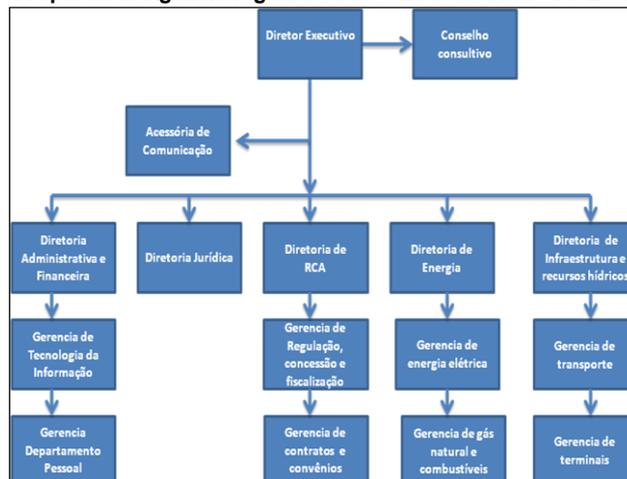
Fonte: AGESC, 2013.

**ANEXO II: Organograma da AGESC
Situação da Agência reguladora de Santa Catarina – AGESC (Atual)**



Fonte: AGESC, 2005.

Proposta da Agência reguladora de Santa Catarina – AGESC



Fonte: AGESC, 2012.

ANEXO III: QUADRO 1 - Vantagem e desvantagem das Estruturas

	Estrutura Linear ou militar	Estrutura Funcional	Estrutura staff-and-line	Estrutura tipo comissão ou colegiada
Vantagens	Aplicação simples	Promoção da Especialização / Aperfeiçoamento	Facilitar a participação de especialidade em qualquer ponto da linha	Facilitar a participação de especialistas
	Fácil transmissão de ordens e recebimento de informações	Possibilidade de melhores salários e maior rendimento	Possibilitar melhor controle de qualidade e quantidade	Julgamento impessoal
	Definição clara dos deveres e responsabilidades	Maior facilidade de adaptação das capacidades e aptidões à função	Tornar a organização facilmente adaptável suas necessidades	Pontos de vista mais gerais
	Decisões rápidas	Promoção da cooperação e o trabalho em equipe	Favorecer a execução do trabalho das unidades de linha	
	Fácil manutenção da disciplina	É mais econômico a médio e longo prazo	Utilizar em maior grau a divisão do trabalho	
	Baixo custo de administração	Torna a organização de produção flexível	Promover maior eficiência	
Desvantagens	Não favorecer a especialização	Difícil aplicação requerendo maior habilidade gerencial	Requerer hábil coordenação das orientações emanadas do staff	Fraqueza na direção de operações cotidianas
	Organização rígida	Requer maior e mais difícil coordenação	As sugestões às vezes confundem-se com as ordens ou entram em conflito	Decisões mais demoradas
	Sobrecarga a direção	Divisão de controle	O staff tende a usurpar a autoridade dos chefes da linha	Responsabilidade de mais diluída
	Exige chefes excepcionais	Dificuldade na formação de chefes administrativos	O staff tende a usurpar a autoridade dos chefes da linha	
	Não favorece o espírito de equipe e de cooperação	Elevado Custo	Os órgãos de execução reagem contra as sugestões do staff	
	Excessiva centralização dificulta a substituição do chefe			

ANEXO – IV: As variáveis a serem consideradas na avaliação da Qualidade de vida no trabalho

a) Compensação adequada e justa (conceito relativo a salário x experiência e responsabilidade, e à média de mercado);
b) Condições de segurança e saúde no trabalho (horários, condições físicas, redução dos riscos);
c) Oportunidade imediata para a utilização e desenvolvimento da capacidade humana (autonomia, informação, tarefas completas e planejamento);
d) Oportunidade futura para crescimento contínuo e segurança (carreira e estabilidade);
e) Integração social na organização de trabalho (ausência de preconceitos e de estratificação, senso geral de franqueza interpessoal);
f) Constitucionalismo na organização de trabalho (normas que estabelecem os direitos e deveres dos trabalhadores: direito a privacidade, ao diálogo livre, tratamento justo em todos os assuntos);
g) O trabalho e o espaço total da vida (equilíbrio necessário entre o trabalho e os outros níveis da vida do empregado como família e lazer);
h) Relevância social da vida no trabalho (valorização do próprio trabalho e aumento da autoestima).

Fonte: Adaptado de Walton (1973).