



## MÓDULO 1 - VISÃO SISTÊMICA DO ATENDIMENTO

---

**Ao final deste módulo, espera-se que você seja capaz de:**

- Definir sociedade, Estado, serviço público e governo diferenciando cada um deles.
- Explicar o conceito de visão sistêmica do atendimento no serviço público, exemplificando.
- Conceituar o que é um “bom atendimento” para o serviço público, listando a diferença entre atendimento e tratamento.
- Diferenciar eficácia, eficiência e efetividade considerando o papel do servidor e a importância do atendimento ao cidadão.

### 1.1. APRESENTAÇÃO

Dez horas da manhã. Agência do INSS.

Um senhor se aproxima do balcão de atendimento.

O servidor público que o atende poderia dispensá-lo rapidamente e atender o próximo usuário da fila. Bastaria lhe dizer: “aqui não encostamos ninguém...” ou algo parecido.

Mas, não há porque dispensar esse senhor. Ele está pedindo algo a que tem direito, porém expressa a demanda em sua linguagem, utilizando o vocabulário que conhece. Basta sensibilidade e boa vontade para interpretar o que ele está pedindo.

Situações semelhantes a essa acontecem todos os dias em vários pontos de atendimento de órgãos públicos no país.

Você deve estar pensando: “lidar com pessoas é difícil...”. Sim, é muito difícil lidar com pessoas. **É difícil lidar com as pessoas que você atende... e é difícil lidar com você também...** Sabe por quê? Porque você e as pessoas que procuram o serviço público, enfim, todos nós... queremos ser reconhecidos e respeitados em nossa individualidade.

E você demonstra esse respeito e reconhecimento quando dá atenção às pessoas e procura entender as suas demandas. Isso é fundamental para oferecer um bom atendimento ao cidadão. Esse é o tema deste curso.

Bons estudos!

## 1.2. O SERVIÇO PÚBLICO E O ATENDIMENTO AO CIDADÃO

A história nos mostra que os gregos, há mais de 2.500 anos, produziram um conhecimento magnífico nas áreas de filosofia, matemática, geometria, música, dentre outras. O esplendor da civilização grega começa a perder seu brilho a partir do século II a.C, quando os gregos foram definitivamente submetidos à República Romana.

Como pode um povo tão desenvolvido como os gregos ser dominado pelos incultos romanos? Sabe-se hoje que os romanos exerceram seu poder sobre grande parte da Europa durante mais de 700 anos, graças a uma organização militar muito eficaz e, especialmente, a um serviço público muito competente.

Os gregos, embora tivessem também exércitos poderosos, não dispunham de uma estrutura administrativa que lhes desse suporte. A sociedade grega era desenvolvida, mas não se constituiu em um Estado forte e organizado.

Sociedade não pode ser confundida com Estado.

Sociedade é o conjunto de cidadãos que mantêm relações entre si e compartilham regras para a vida coletiva.

Quando as comunidades humanas cresceram e ampliaram o número de participantes, os homens sentiram a necessidade de uma forma mais elaborada de organização das relações entre as pessoas. É aí que surge o Estado, uma organização constituída basicamente por um governo e um quadro administrativo.

Ao **governo**, cabe exercer o poder político. Ao **quadro administrativo**, cabe organizar a estrutura do **Estado** e atender o cidadão, em seu relacionamento com as diversas instâncias desse Estado, por isso é denominado de serviço público.

Temos, portanto, em primeiro lugar, a **sociedade**. Depois vem o **Estado**, que compreende o **governo** e o **serviço público**.

O Estado foi criado para atender necessidades da sociedade. É a sociedade que estabelece os limites e as condições para o exercício do poder por parte do Estado.

A partir desses conceitos, estabelecemos os princípios deste curso de Atendimento ao Cidadão.

O Estado não é uma empresa e sim um empreendimento com fins sociais.  
O lucro do serviço público é o bem estar do cidadão.

Uma pessoa quando procura uma repartição pública, é um **usuário-cidadão** e não um **cliente-consumidor**. Nós somos clientes quando vamos a uma loja comprar um par de sapatos, ou a um banco fazer um depósito ou um saque em conta corrente. No serviço público nós somos cidadãos buscando atendimento.

O servidor público é servidor do público.

Servidor não deve ser confundido com serviçal. O nome “servidor” para o detentor de um cargo público pretende reforçar a idéia de que a missão desse profissional é prestar serviço e oferecer atendimento ao cidadão. Essa é uma relação diferente daquela existente entre um cliente e um vendedor. O serviço público não vende produtos, mas sim disponibiliza serviços para a comunidade.

### 1.3. ATENDIMENTO & TRATAMENTO

No nosso dia-a-dia, não temos dificuldades para identificar quando recebemos um bom ou mau atendimento. Pode ser em um restaurante, na farmácia, supermercado, banco ou qualquer instituição pública. Entretanto, quando refletimos sobre as causas que nos levaram a fazer uma avaliação positiva ou negativa do atendimento recebido, costumamos enumerar fatores que nem sempre dizem respeito exatamente ao serviço desejado ou produto adquirido.

Quando falamos em “bom atendimento”, normalmente pensamos em atendimento cortês e gentil, e imaginamos um funcionário bem educado, com um grande sorriso.

Cortesias básicas, como sorrir ou dizer “Às suas ordens”, “Por favor”, “Muito obrigado”, são indispensáveis, sim, no contato com o usuário, mas, por si só, não garantem o bom atendimento.

## **Então, o que é um bom atendimento?**

Imagine que você vai até um serviço público em busca de um documento, uma consulta ou um simples carimbo. Ao entrar em uma unidade pública, é prontamente recebido com cortesia e atenção, mas não encontra o produto ou serviço que buscava. **Você foi bem tratado, mas não foi atendido.**

Vamos continuar imaginando essa mesma situação. Você faz o seu pedido e um funcionário lhe explica, muito educadamente, que sua solicitação somente poderá ser atendida dentro de uma semana e não no dia seguinte, pois “aconteceu um problema no sistema”. **Neste caso, você também foi muito bem tratado, mas, certamente, não foi bem atendido.**

Para sabermos o que é um bom atendimento, temos antes que compreender a diferença entre tratamento e atendimento.

**Atendimento** diz respeito a satisfazer as demandas de informação, produtos ou serviços apresentadas pelo cidadão.

**Tratamento** diz respeito à forma como o usuário é recebido e atendido.

**Bom atendimento** é um atendimento de qualidade, o que inclui dar um bom tratamento ao cidadão e satisfazer, **COM TEMPESTIVIDADE E SUFICIÊNCIA**, as demandas de informação, produtos ou serviços por ele apresentadas.

**Tempestividade:** atender no prazo é muito importante hoje. As pessoas estão sempre com pressa, pois somos todos escravos do tempo. No passado, tempestividade não era valor no atendimento.

**Suficiência:** o atendimento para ser bom deve ser completo. Não pode ficar faltando informação ou alguma etapa do serviço. Preste atenção: suficiência não significa ir além, mas sim fazer tudo e apenas o que é necessário para atender a demanda do cidadão.

Você está certo, portanto, se pensar **atendimento** e **tratamento** de forma integrada. São duas ações que se complementam para compor o atendimento de excelência.

**Nem sempre é fácil identificar onde termina o tratamento e começa o atendimento, então por que estudar isso?**

É importante você saber, em seu trabalho de atendimento ao cidadão, qual atividade se refere a atendimento e qual se refere a tratamento. Muitos usuários valorizam por demais um bom tratamento e acabam aceitando com tranquilidade quando não são atendidos. Outros, ao contrário, quando procuram um órgão público, querem ser plenamente atendidos em sua demanda, não se preocupando muito com a forma como são recebidos, ou seja, com o tratamento que recebem.

Há cidadãos que não se incomodam em ficar um longo tempo em uma fila, desde que encontrem solução para seu problema. Eles querem ser atendidos, não importando muito se irão esperar sentados ou em pé. Esses cidadãos, porém, serão muito exigentes quanto ao atendimento de sua demanda.

Mas há ainda usuários que dizem que foram "mal atendidos" quando, na realidade, suas solicitações não puderam ser atendidas por questões legais ou por outra impossibilidade. O fato é que o indeferimento de um pedido será sempre mal recebido.

O que pode fazer o atendente nesses casos? O desconforto do usuário pode ser amenizado dependendo da forma como lhe é apresentada a negativa. Embora ele não tenha sido atendido, pelo menos foi muito bem tratado. Por isso que se diz:

**“quanto mais difícil o atendimento, melhor deve ser o tratamento...”**

#### **1.4. VISÃO SISTÊMICA**

A expressão “visão sistêmica” refere-se à:

- **visão** de todas as etapas de um processo; e
- **compreensão** do inter-relacionamento entre as partes componentes desse processo.

Por exemplo, quando falamos em “**sistema digestivo**”, estamos nos referindo a diversos órgãos que exercem funções diferentes e integradas para atingir um único objetivo final: **a digestão**. Boca, língua, dentes, faringe, esôfago, estômago, intestinos... exercem tarefas inter-relacionadas, simultâneas ou não, para extrair dos alimentos os nutrientes necessários para o funcionamento do corpo humano.

Se o alimento que ingerimos não for bem mastigado e não ficar o tempo suficiente na boca para que as enzimas presentes na saliva atuem, o estômago não irá receber o alimento em condições ideais, prejudicando o trabalho de absorção dos nutrientes que está a cargo final dos intestinos.

A Internet também é um sistema. Tudo o que está disponível para nós na grande rede é resultado de um trabalho sistêmico. Você talvez nem se dê conta, mas para que você possa agora estar sentado aí na frente do computador fazendo este curso, muitas pessoas, utilizando habilidades diversas desempenharam atividades diferentes e interligadas, para chegar nessa etapa em que você, como usuário, busca a satisfação de uma necessidade, que é fazer um curso sobre atendimento. E outras pessoas, desenvolvendo atividades diversas, ainda entrarão no processo quando você terminar este curso.

Para gerenciar todas essas atividades, que vão desde a elaboração até o encerramento do curso, a ENAP precisa de ter a compreensão sistêmica do processo. E cada um dos profissionais que participaram do processo (e não

foram poucos!!) também tinham, a partir do ponto de vista de sua função, a visão sistêmica do projeto.

É muito mais produtivo o trabalho quando sabemos que a atividade que desenvolvemos é parte de um projeto maior que tem começo, meio e fim. E também mais gratificante, quando temos consciência do significado de nossa participação no processo.

Se você já trabalhou em diversos setores do órgão em que você está atualmente, é bem provável que já tenha percebido como isso facilita o seu desempenho: o trabalho flui e os usuários e colegas de serviços estão sempre solicitando os seus préstimos. É que você conhece bem o “sistema”, ou seja, tem uma visão sistêmica de sua instituição. Mesmo que esse não seja o seu caso, você certamente reconhece que facilita muito o trabalho entender a dinâmica em que ele está inserido.

#### **1.4 – Visão Sistêmica**

As organizações são como um corpo vivo, composto de partes diferentes, com funções específicas e dependentes umas das outras. Se uma parte está doente, compromete o funcionamento das outras e o corpo se enfraquece. Por isso, cada elemento constitutivo de uma organização não pode pensar em si como um ser isolado e independente. Cada um, desempenhando um papel específico, é responsável pelo resultado final buscado pela organização.

Aqui, sim, é possível comparar um órgão público com uma grande empresa privada ou mesmo com uma pequena mercearia do bairro. Todas as pessoas que trabalham em organizações (públicas ou privadas, grandes, médias ou pequenas), desempenhando as mais diversas atividades, são responsáveis, umas mais outras menos, pelo sucesso ou fracasso no atingimento dos objetivos organizacionais.

Quando falamos em “visão sistêmica”, portanto, estamos nos referindo a uma visão que considera as partes constituintes de um todo e o relacionamento entre essas partes. Embora os sistemas apareçam para nós como uma unidade, temos que considerar que o próprio sistema em que estamos incluídos é parte constituinte de um sistema maior. E este, por sua vez, também é parte de outro sistema...Você vai concluir que, no mundo, tudo está interligado e é correto o que o senso comum já repete há tempos: “tudo tem a ver com tudo...”

#### **1.5. VISÃO SISTÊMICA DO ATENDIMENTO**

Dentre as várias responsabilidades, atribuições e tarefas do serviço público, uma das mais nobres é dar atendimento direto e pessoal ao cidadão, pois é nesse contato face a face que se materializa simbolicamente a principal razão de existir do Estado.

Desde o setor onde você trabalha até os escalões superiores, onde são traçadas as estratégias do órgão, o objetivo comum é garantir a satisfação do usuário do serviço público, ou seja, o cidadão.

Estamos querendo dizer que, em um órgão público, qualquer que seja a função, rotina ou procedimento do trabalho, todos os funcionários estão sistemicamente envolvidos com o atendimento ao cidadão. O servidor público é um agente do Estado a serviço da sociedade. E cabe a você, responsável pelo atendimento direto e pessoal ao cidadão colocar à disposição dele os serviços demandados.

Por mais simples que possa parecer a tarefa que desempenhamos, temos que ter em conta que ela faz parte de um todo, de um “sistema”. Cada função desempenhada, por mais singela que seja, vai determinar o sucesso do processo ou comprometê-lo.

Veja um exemplo que talvez você já tenha vivenciado: a função de uma servidora é organizar e direcionar as pessoas para determinadas filas, e faz isso com a maior cortesia e disposição possível. Coloca cada pessoa na fila certa, mas, por desconhecimento ou descuido, deixa de informar que a prestação do serviço solicitado não poderá ser efetivada pelo atendente se essa pessoa não tiver a carteira de identidade ou o CPF, por exemplo.

É bem provável que muitas pessoas ficarão na fila certa por quase uma hora e, quando chegar sua vez, descobrirão que a espera foi em vão, pois não estão com os documentos necessários para o atendimento. Imagine a situação daquele servidor que vai ter que dizer ao cidadão que não poderá atendê-lo por não estar de posse dos documentos...

Para se dar um bom atendimento, é necessário que o servidor detenha conhecimento de suas funções e visualize todo o processo que envolve o atendimento. É isso que chamamos de **visão sistêmica do atendimento**.

**Visão sistêmica do atendimento** compreende também variáveis que vão além das pessoas envolvidas direta ou indiretamente nas diversas tarefas de prestação de serviços. O espaço da área de atendimento, a temperatura ambiente, o funcionamento dos equipamentos, o elevador, e até uma cadeira desconfortável devem ser compreendidas na visão sistêmica. Não estamos querendo dizer que você é responsável por tudo isso, mas sim que você deve ter consciência das relações entre as atividades. Se cada um fizer bem a sua parte, o resultado final será bom.

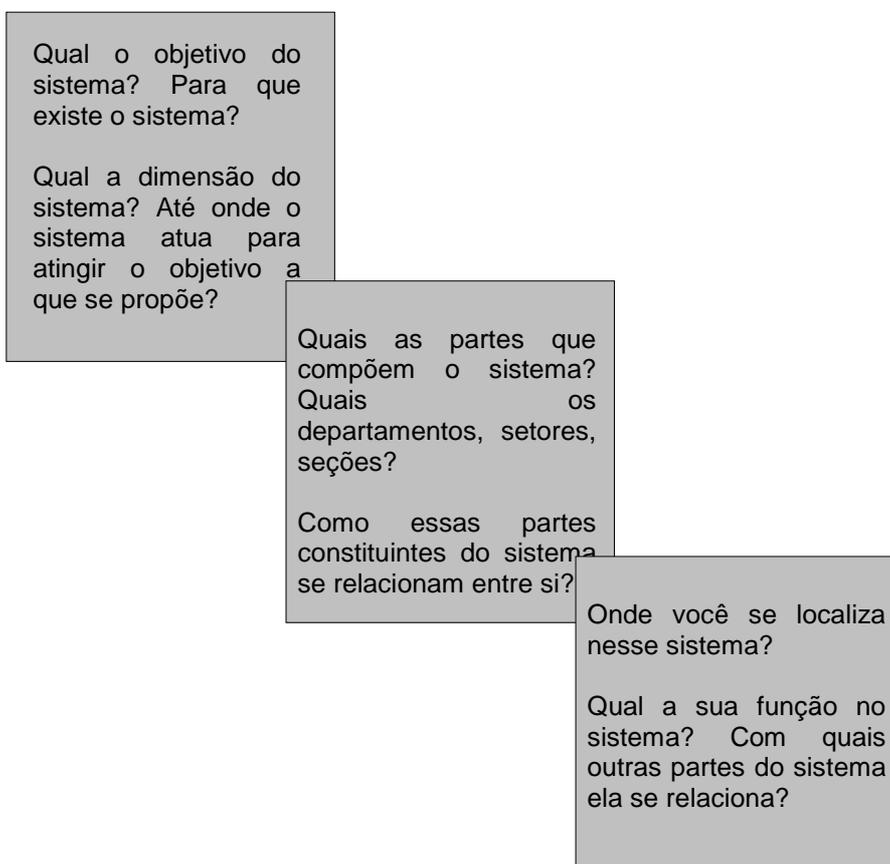
O serviço público oferece um bom atendimento ao cidadão quando todos os servidores entendem qual a finalidade maior que está por trás de todos os papéis, carimbos, protocolos e procedimentos administrativos. E sabem que o resultado final dependerá do bom funcionamento de cada parte desse conjunto.

Quando temos visão sistêmica do atendimento, evitamos retornos desnecessários do cidadão, pois saberemos prever algum problema que pode eventualmente acontecer em uma etapa seguinte à análise do pedido.

Você já concluiu que todos os servidores, mesmo aqueles que não entram em contato direto com os usuários, têm que estar cientes da importância de seu papel na qualidade do atendimento final. Portanto, tem razão em se perguntar:

SERÁ QUE TODOS OS SERVIDORES DE MEU SETOR TÊM VISÃO SISTÊMICA DE SUA ATIVIDADE?

Sugerimos que você comece fazendo esse questionamento para si mesmo. Para compreender o sistema do qual você faz parte, é preciso saber:



Agora releia as perguntas acima, substituindo a palavra “sistema” por “órgão em que eu trabalho”. Procure responder a todas essas perguntas. Discuta com seus colegas, especialmente com aqueles que também estão fazendo este curso.

Se vocês não conseguirem chegar a todas as respostas, envolvam mais colegas e também o responsável pelo seu setor. Se você está consciente de que é fundamental ter visão sistêmica de seu trabalho, você precisa de, pelo menos, ter essas respostas.

## 1.6. EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NO ATENDIMENTO

Imagine um time de futebol que faça jogadas corretas, passes precisos, defesas perfeitas, lançamentos impecáveis...mas não faz gols. No campo, os jogadores fazem tudo direitinho, conforme orientado pelo técnico, mas não conseguem a vitória necessária para vencerem o campeonato. **Este time tem eficiência.**

Pense agora em um time que não faz nenhum lance bonito. Os jogadores fazem apenas o necessário para levar a bola até o campo do adversário. Não conseguem produzir nenhuma jogada de destaque...mas marcam pelo menos um gol, suficiente para garantir a vitória da equipe. **Este time tem eficácia.**

Agora vamos sonhar com um time que consegue fazer o que os dois times acima fizeram e algo mais: belas jogadas, gols bonitos, conseguem a vitória e deixam a torcida maravilhada e feliz. Este time tem efetividade.

Essa é uma maneira singela de explicar três conceitos importantes em administração:



**Eficiência** está relacionada à **utilização de recursos financeiros, humanos e materiais**. É para conseguir mais **eficiência** que devemos refletir sobre as rotinas que desempenhamos, sobre os fluxos de papéis e informações e sobre os funcionários envolvidos nas tarefas das quais participamos. Às vezes fazemos um trabalho há muito tempo, sempre da mesma maneira, e não nos damos conta de que as condições ambientais se alteraram e que esse trabalho pode ser feito de uma maneira melhor, mais rápida, com economia de material e de tempo.

De tempos em tempos, convém discutir com os colegas as rotinas de trabalho, para ver se é possível otimizá-las. Com a eliminação de alguns passos, que podem ter se tornados desnecessários, e a combinação de outros, é possível obter ganho de tempo e economia de material.

As ações que buscam trazer eficiência ao trabalho representam ainda um ganho adicional: fazer de forma diferente algo que sempre fizemos de uma mesma maneira torna mais interessante o nosso dia-a-dia.

## Fazer de forma diferente

Uma análise criteriosa de uma seqüência de tarefas pode mostrar que recursos financeiros, esforços físicos ou materiais podem ser dispensados sem comprometer a prestação de serviço. Essa revisão de rotinas pode melhorar a qualidade do serviço e o resultado esperado.

E quando falamos de resultado, estamos no âmbito da eficácia.

A ENAP oferece o curso a distância Análise e Melhoria de Processos (AMPR) em que são apresentados princípios, conceitos e ferramentas que auxiliam na melhoria contínua dos processos organizacionais, permitindo ao servidor realizar um trabalho com Qualidade e eficiência.

Cada servidor, em sua função, deve atingir determinado objetivo, que é o resultado de seu trabalho. Muitas vezes esse resultado a ser atingido é expresso em metas. Atingir os resultados, cumprir as metas é ser eficaz.

A eficácia é fundamental, mas é necessário sempre se questionar: quais os custos dessa eficácia? Não basta atender um grande número de usuários em seu posto de atendimento se esse trabalho significa apenas fazer a fila andar rápido. O cidadão está sendo bem orientado? Está recebendo todas as informações de que necessita? Está compreendendo o que está sendo explicado a ele?

Assim como a eficiência não pode ser o único foco, a produtividade, ou seja, a eficácia, ainda que seja também muito importante, não pode ser a única preocupação do servidor. Quando você prioriza a eficácia em seu trabalho sem se preocupar com a eficiência, está assumindo que os fins justificam os meios. Não é uma postura adequada, especialmente no serviço público que não pode ignorar as normas legais.

Você, servidor, deve facilitar ao cidadão o acesso aos serviços públicos. Nesse atendimento, considere a melhor utilização dos recursos públicos em busca do aumento da produtividade. Esse aumento de produtividade deve considerar o custo necessário ao desempenho da atividade e o benefício correspondente obtido. Aqui já entramos no terceiro conceito: **a efetividade**.

Vamos lembrar do time de futebol de nossos sonhos, sobre o qual já falamos: ele joga bem, faz gols e deixa a torcida feliz.

No atendimento, a efetividade é alcançada quando você servidor desempenha seu trabalho da melhor maneira possível e o cidadão recebe um bom atendimento (incluindo aqui um bom tratamento) e fica satisfeito com a solução dada a sua demanda.

Efetividade não significa que temos que conceder tudo o que o cidadão solicita. A efetividade estará presente também nos casos em que uma solicitação não pode ser atendida, mas o cidadão recebe de forma clara e

suficiente a explicação pelo indeferimento. Nesse caso, o usuário certamente volta para casa chateado, mas reconhecendo a impossibilidade de sua demanda.

Eficiência e eficácia são possíveis de serem objetivadas. Já a efetividade é carregada de subjetividade. Ela depende da situação do atendimento. A efetividade de um atendimento depende menos de regras e de metas e mais de sensibilidade do atendente. O objetivo final é a satisfação do cidadão e ele é um ser único que estará vivenciando com você uma situação também única.

Para garantir a efetividade de todas nossas ações no trabalho, devemos aplicar esta fórmula:

**Efetividade = eficiência + eficácia + sensibilidade, bom senso e boa vontade**

Devido à reconhecida capacitação do quadro de pessoal do funcionalismo público brasileiro, poderíamos dizer que o serviço público tem feito grandes progressos no que diz respeito à **eficiência** e **eficácia**, mas ainda não avançou tanto no que diz respeito à **efetividade** das ações.

Uma boa forma de acompanhar a qualidade, alcance e impacto do desempenho de uma repartição e de seus atendentes é criar canais para o usuário registrar sua percepção em relação ao atendimento recebido.

As pesquisas de satisfação do usuário constituem uma ferramenta de gestão que ajuda muito a verificação da efetividade do serviço oferecido.

Como você já estudou algo sobre a teoria dos sistemas neste módulo, podemos então dizer que deve existir uma “relação sistêmica” entre eficiência, eficácia e efetividade no atendimento ao cidadão. E para isso é necessário que os servidores tenham competência para desempenhar suas funções. Esse é o tema do próximo módulo.

**Eficiência – meios**

**Eficácia – fins**

**Efetividade – meios, fins, solução ótima, satisfação do cidadão.**

No *site* da ENAP, no título “**ESPECIAIS**” (lado esquerdo da tela), há um *link* para “**Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal**”. Lá você encontra as “**EXPERIÊNCIAS PREMIADAS**” e também um “**BANCO DE SOLUÇÕES**”, *links* que dão acesso aos casos premiados no Concurso. Estamos disponibilizando na Biblioteca do curso resumos de experiências bem sucedidas relacionadas ao ATENDIMENTO AO USUÁRIO. Quem sabe você tira daqui uma boa idéia para o seu local de trabalho.