

MÓDULO 3 – PRINCÍPIOS ÉTICOS E LEGAIS



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

- Explicar o papel do servidor no processo de formação das imagens que os cidadãos têm do serviço público.
- Listar comportamentos que o servidor público deve ter diante de reclamações ou situações extraordinárias.
- Defender a importância da ética e da moralidade no serviço público.
- Reconhecer a importância da atuação ética do servidor para qualidade do atendimento no serviço público.

3.1. PRINCÍPIOS ÉTICOS

Você já se perguntou porque nos últimos anos passamos a falar tanto em ética?

Estamos nos preocupando muito com a ética porque infelizmente, ela está em falta.

Em sua origem, as palavras ética e moral estão relacionados, e se referem a um conjunto de valores e preceitos adotados por uma sociedade, que determina a todos os seus membros, o que é certo, o que é errado, justo e injusto, honesto e desonesto.

Antes mesmo da criação do Estado (Tópico **O serviço público e o atendimento ao cidadão**), os homens já haviam estabelecido um conjunto de princípios e normas de condutas sociais que eram passadas de geração para geração. Graças a esses princípios éticos e morais se tornou possível a vida em comunidade.

Embora os conceitos de moral e ética sejam conceitos filosóficos estudados distintamente, importa-nos reconhecer que, quando falamos em **moralidade pública e ética**, estamos nos referindo ao comportamento **honesto, justo e legal** do servidor público.

Temos que estabelecer a ética como princípio norteador de nossas ações no mundo, se não, ficará inviável a vida em sociedade.

Você talvez já tenha ouvido pessoas dizerem: “*De que adianta ser honesto, se tanta gente rouba...?*”.

Como seres evoluídos moralmente, nossa conduta deve ser pautada na consciência social do que é certo e errado e não na comparação com os atos ilícitos dos corruptos e desonestos.

A ética tem que estar presente em todos os atos de nosso cotidiano. Não podemos justificar “pequenos” deslizes anti-éticos, comparando-os com os graves casos de corrupção que envolvem apropriação criminosa de recursos públicos. **Não é possível ser meio-ético.**

Isso vale para todas as pessoas, mas o servidor público tem responsabilidade especial no zelo pelo comportamento ético, pois, por ser representante do Estado, é olhado como exemplo pela comunidade.

Salvo os casos de doenças psicológicas graves, todos temos consciência do que **podemos** ou não fazer, e do que **devemos** ou não fazer. A prática de um ato anti-ético, no serviço público, ou em qualquer domínio da vida, é inadmissível. Essas atividades condenáveis devem ser combatidas e seus agentes punidos exemplarmente.

Em uma sociedade civilizada, espera-se que as pessoas ajam honestamente porque acreditam que fazer o certo é melhor para si e para todos e não pelo medo da punição. Temos que reconhecer, porém, que não atingimos ainda esse nível de desenvolvimento moral e ético. São necessárias leis explícitas que disciplinem o comportamento das pessoas.

Podemos dividir o mundo em dois grandes grupos: do primeiro, fazem parte as pessoas que só agem honestamente pelo medo de serem punidas. Do segundo grupo, fazem parte as pessoas que agem honestamente porque acreditam que assim fazendo teremos um mundo melhor.

“De que adianta só eu ser ético...?” Você também já ouviu isso.

Para uma reflexão muito rica sobre a decisão individual de cooperar com a coletividade, pesquisa no sítio de busca www.google.com.br - Dilema dos prisioneiros e reflita sobre esse famoso caso da Teoria dos Jogos.

Quando lhe falarem novamente algo parecido, responda com convicção: “Adianta muito ser ético!!” Cada um de nós, dentro de nossa área de atuação, pode contribuir para a construção de um mundo melhor e mais justo. Temos que contagiar a civilização com bons exemplos e assim alimentar uma dinâmica de ações éticas.

Você sabe o que é o “**Efeito Borboleta**”? É um conceito da **Teoria do Caos** que diz que uma pequena ação, por mais singela que possa parecer, pode desencadear mudanças importantes e significativas. Mesmo que você não acredite nisso, procure agir sempre com ética. No mínimo, você estará em paz com sua consciência.

Efeito borboleta é o nome que se dá a um princípio fundamental da Teoria do Caos, Edward Lorenz, pesquisador de meteorologia do *MIT – Massachusetts Institute of Technology, Boston* (EUA), na busca de um modelo de previsão do tempo, produziu em 1963 a representação visual de um fluxo desordenado de dados. O gráfico revelou uma forma característica com a aparência de uma borboleta com as duas asas abertas. O fenômeno descoberto por Lorenz parece ter se fixado com o nome “Efeito Borboleta” não apenas pela sua forma, mas especialmente a partir de sua conferência *Predicatabilly: Does the flap of butterflys wings in Brazil set off a Tornado in Texas?* (Previsibilidade: Pode o bater das asas de uma borboleta no Brasil desencadear um tornado no Texas?). Apresentada na reunião anual da Sociedade Americana para o Progresso da Ciência, em Washington, em 29/12/1979. (GLEICK, JAMES. *Caos a criação de uma nova ciência*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, pág. 29 – Nota 15).

Leia mais sobre a **Teoria do Caos e o Efeito Borboleta** em GLEICK, JAMES. *Caos: a criação de uma nova ciência*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. É uma leitura agradável, ideal para não iniciados no tema. Há um filme, encontrado nas locadoras com este título “Efeito borboleta”, cujo roteiro inspira-se nessa idéia de que pequenas alterações nas condições iniciais podem desencadear grandes transformações.

Caso tenha interesse em discutir um pouco mais sobre ética, a ENAP oferece o curso a distância “Ética e Serviço Público”. Você também pode ler o **Código de Ética do Servidor Público**, disponível no final deste documento.

3.2. DIREITOS DO CIDADÃO E DEVERES DO SERVIDOR PÚBLICO

Em seu artigo 1º, a Constituição assegura que a República Federativa do Brasil "constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana".

Isso significa que o poder é exercido pelo Estado, por meio da representação popular, organizada segundo preceitos constitucionais e sustentada na igualdade de direitos da pessoa e no respeito ao cidadão.

Esses princípios devem ser incorporados pelo servidor público, independentemente do cargo que exerça, como um guia para sua atuação profissional. Isso significa reconhecer que o cidadão-usuário é um ser humano que, independente de gênero, raça ou credo, é portador de direitos fundamentais que justificam a própria existência do Estado e do serviço público.

Enquanto o consumidor de produtos e serviços disponibilizados pela iniciativa privada pode optar por aqueles que melhor lhe convêm em termos de custo ou qualidade, o serviço público, para o cidadão, é obrigatório ou a única opção. O cidadão sabe que o servidor que o atende não está lhe fazendo um favor, mas cumprindo sua missão.

Ao ser investido de um cargo público, o servidor assume, além das tarefas inerentes ao cumprimento da função que lhe é atribuída, o dever subjacente de cuidar do bem-estar da coletividade, zelar pelo patrimônio público e evitar o desperdício.

Assim o fazendo, estará atuando com profissionalismo, responsabilidade e em acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, que diz: “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.”

Você deve estar pensando: “Eu só tenho deveres como servidor público? E os meus direitos..?”

Você também é cidadão e, portanto, tem todos os direitos do usuário que você atende. Mas, além de cidadão, você é servidor público e tem compromissos, como agente do Estado, dentro de seu âmbito de atuação, de contribuir para que sejam assegurados os direitos do cidadão dentro da ordem instituída.

Está inscrito no Preâmbulo da Constituição Federal que é dever do Estado “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

Para cumprir esse dever constitucional, o Estado tem buscado promover o aperfeiçoamento técnico de seus servidores, pois entende que o aprimoramento profissional vai garantir melhores condições para que se cumpra o papel de bem atender o cidadão. Dentro desse objetivo de oferecer um atendimento de qualidade, o Estado espera que o desenvolvimento pessoal seja uma busca constante do seu quadro de servidores.

Os avanços tecnológicos tornam a novidade de um ano completamente obsoleta no ano seguinte. Da mesma forma, um serviço considerado de ótima qualidade pode, em pouco tempo, ser considerado insatisfatório, pois o usuário descobre que já há novas formas mais eficazes de se prestar o mesmo serviço. Você deve, portanto, estar preocupado em buscar soluções inovadoras em seu trabalho.

Este é mais um dever do servidor (e de todos os profissionais): assumir a responsabilidade por seu desenvolvimento. Mas, esse é um dever para consigo mesmo. Além das oportunidades de capacitação oferecidas pelo Estado - os cursos disponibilizados pela ENAP constituem uma dessas oportunidades -, você deve buscar aprimoramento profissional por sua conta. Assim, estará cuidando de sua carreira, pois é

a sua competência profissional que o credenciará a assumir maiores responsabilidades e postos mais desafiadores, no serviço público ou fora dele.

3.3. A IMPORTÂNCIA DA IMAGEM DO SERVIDOR PÚBLICO

Um cidadão, em busca de uma certidão, esteve várias vezes em uma repartição pública. Em cada uma das vezes, foi atendido por um funcionário diferente, que não sabia dar uma explicação sobre o andamento de seu pedido. Foi encaminhado a diversos setores nos quais era obrigado a esperar vários minutos, enquanto aguardava funcionários conversando animadamente sobre assuntos particulares, falando ao telefone ou se divertindo com mensagens recebidas por e-mail.

Toda vez que esse cidadão pensar em serviço público, virá imediatamente essa imagem a sua mente. Para o cidadão, o órgão público é a pessoa que o atende no balcão, que responde ao telefone, ou que, de alguma forma, mantém contato com ele.

Veja como é grande a responsabilidade de quem atua no atendimento ao público. A imagem que o cidadão forma da Administração Pública será composta exatamente pelo desempenho que ele encontra em cada um dos servidores públicos com quem tiver contato. Você representa a Administração Pública e não se admite que desmereça o serviço público, nem que transfira responsabilidades pelo não atendimento para outro colega ou outro órgão. Se você vê que algo não está funcionando bem em sua instituição, fale com o seu chefe e não com o usuário.

Cada vez que um usuário reclamar de um atendimento dificilmente dirá: “O João me atendeu mal”; “A Rosa não resolve meus problemas”; “O Eduardo me orientou errado...” Ele citará sempre o nome do órgão como o responsável pelo mau atendimento. Ele dirá: “O *SERPRO* me atendeu mal”; “O *INSS* não resolve meus problemas”; “A *ENAP* me orientou errado...”. E logo estará generalizando: “O *serviço público no Brasil* é *péssimo...*”.

Foi pelo comportamento indevido do João, da Rosa e do Eduardo que o cidadão formou uma imagem negativa, não só dos órgãos públicos onde esses funcionários trabalham, mas de todo o serviço público.

Isso realmente não é justo, mas é assim que acontece! A imagem da instituição pode ficar comprometida por conta de um funcionário, pois as pessoas avaliam a qualidade da prestação de um serviço, pela experiência que tiveram com quem lhes prestou o serviço.

Filas enormes, atendentes carrancudos, ambientes sujos, desleixo na apresentação das pessoas, lentidão... constituem experiências que irão ajudar a compor uma imagem negativa do órgão público.

E o cidadão insatisfeito não perdoa. Ele é implacável. Quando é mal atendido, quando não vê boa vontade para ouvir suas queixas, quando se sente tratado com displicência e constata que seu problema não será resolvido, ele não guarda a

indignação só para si. A cada oportunidade que surgir, irá falar de sua experiência negativa.

Pintar a fachada do prédio, arrumar bem o ambiente de trabalho, vestir roupas adequadas ajudam, sim, na construção de uma boa imagem, mas, é claro, não são suficientes.

Uma imagem positiva se constrói por meio de ações consistentes e continuadas que envolvem **bom atendimento** (Tópico **Atendimento & tratamento**), dentro de um processo que começa com a aparência externa, passa pelo vigilante que recebe educadamente o cidadão na porta da repartição, se confirma pelo ambiente interno bem organizado, e vai até a solução que você oferece ao problema, que pode ser uma orientação segura, quando não é possível atender a demanda apresentada.

3.4. O PAPEL DO SERVIDOR NA CONSTRUÇÃO, PRESERVAÇÃO E RENOVAÇÃO DA IMAGEM DO SERVIÇO PÚBLICO

Você sabe que, hoje, muitas pessoas não acreditam que o serviço público pode ajudá-las a resolver seus problemas. Esse sentimento de descrédito e de desvalorização é como uma bola de neve: leva o cidadão-usuário a uma postura de desconfiança e mesmo de revolta; e o servidor a um sentimento de defesa, indiferença e desânimo, como se não pudesse mudar a situação.

Você pode contribuir para romper com esse círculo perverso.

Qualquer brasileiro que precise de um documento, antes mesmo de chegar ao órgão competente, com certeza, já estará se perguntando por quantas horas terá que enfrentar uma fila até ser atendido. Evidentemente, a imagem que foi criada a partir de experiências anteriores é de que esse tipo de procedimento é sempre demorado. Ou seja, a imagem que ele tem daquele órgão que emite documentos é negativa.

O seu trabalho ao atender um cidadão é muito facilitado se ele já tiver uma imagem favorável sobre você ou sobre a entidade prestadora de serviço. Se, ao contrário, a imagem formada em sua mente é de descrença, como no caso do cidadão que precisa de um documento, você terá mais dificuldade em convencê-lo de que está ali para prestar-lhe um atendimento de qualidade. Mas, **vale fazer esse esforço**, pois você estará contribuindo para que esse cidadão comece a construir uma imagem mais favorável do serviço público.

E assim começa uma nova bola-de-neve: o cidadão foi bem atendido por você. Da próxima vez que procurar um serviço público, esse cidadão irá mais confiante. O atendente, por sua vez, irá recebê-lo com boa vontade, retribuindo sua simpatia. Esse cidadão sai com a percepção reforçada de que o serviço público oferece bom atendimento e comenta isso com amigos, parentes, colegas... Cria-se, assim, um novo círculo, porém virtuoso. Lembra-se do “Efeito Borboleta”? (Tópico **Princípios éticos**).

É importante, então, assumir, logo de início, uma nova atitude: a de um cidadão-servidor que está a serviço de um cidadão-usuário, que procura no serviço público algo a que tem direito, ainda que seja apenas uma informação. E você, do atendimento, tem um papel importante, pois representa a instituição no contato com o cidadão.

Construir uma imagem forte e positiva não é algo que se implante na mente do público da noite para o dia. Primeiro é preciso determinar quais são os atributos que o usuário valoriza e que deverão ser por ele percebidos.

Sabemos que a agilidade do serviço público é uma qualidade muito valorizada pelo cidadão. Se um órgão público deseja fixar uma imagem de agilidade na prestação de serviços, é necessário comprometer não apenas os funcionários do atendimento, mas todos os servidores do órgão. É a agilidade de todos que trabalham num determinado serviço que criará uma imagem de agilidade de todo o órgão.

Note que dissemos “todos”, pois se você, do atendimento, prometer agilidade, a execução do serviço solicitado, ainda que não seja de sua responsabilidade, deverá acontecer com agilidade. Aqui, é importante ter a visão sistêmica (Tópico Visão sistêmica do atendimento) do órgão, para envolver todos os intervenientes.

Além de construir uma boa imagem, é preciso estar atento às mudanças na percepção das pessoas. Uma imagem construída com muito cuidado, como o passar do tempo pode ficar envelhecida. E a imagem de uma instituição envelhecida remete a outras percepções negativas, como desatualização, por exemplo.

A imagem da instituição precisa ser constantemente monitorada e cuidada para que ela corresponda aos esforços do Estado de oferecer atendimento de qualidade ao cidadão, através de seu quadro de servidores.

3.5. COMO LIDAR COM RECLAMAÇÕES OU SITUAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

Estudamos em “visão sistêmica” (Tópico **Visão sistêmica**) que “tudo tem a ver com tudo...”, ou seja, os acontecimentos estão interligados. Então, se um cidadão, quando sai de sua casa para vir ao serviço público, bate o carro, certamente chegará ao atendimento nervoso e pouco tolerante. O que aconteceu com esse cidadão, chamamos de “variável exógena” (o que é grado fora do organismo ou do sistema), nome que atribuímos aos eventos que estão **fora de nosso âmbito de interferência**.

Dentro da visão sistêmica, devemos sim considerar as “variáveis exógenas”, mas temos que nos preocupar especialmente com as “variáveis endógenas”, que são aqueles eventos que estão **dentro do nosso âmbito de interferência**.

No caso do cidadão que bateu o carro, você não pode fazer nada com relação ao acidente (variável exógena). Mas, quando ele estiver diante de você, para ser atendido, demonstrando ansiedade e preocupação, estará em seu âmbito de interferência (variável

endógena). Você pode piorar o dia desse cidadão (e comprometer o seu dia também) se for intransigente; ou pode amenizar seu desespero com uma **atitude** de tolerância (Tópico **Atitude – querer fazer**).

A **efetividade** de sua atuação como servidor (Tópico **Eficiência, eficácia e efetividade no atendimento**), neste caso, dependerá de sua sensibilidade para acolher o usuário, que certamente estará desestabilizado emocionalmente.

Um sorriso sincero e honesto muitas vezes é suficiente para desmontar a “cara feia” e acalmar a irritação de qualquer pessoa. Para outras situações indesejadas, em que essa receita não funcionar, você deve contar com seus colegas.

Deve haver um acordo coletivo entre os servidores do atendimento, para que um apóie o outro em situação de descontrole emocional por parte do usuário. Se você tem dificuldade de dialogar com o cidadão enraivecido, é melhor se afastar e passar o atendimento para um colega que não esteja envolvido emocionalmente com o conflito.

E se o cidadão gritar com você?

Essa é uma situação realmente muito desagradável. Nós precisamos de muita calma, mas é, exatamente, o que nos falta nessa hora. **Não cometa o erro de gritar mais alto!** Se você vê que a situação está saindo do controle e não se sente em condições de administrar o conflito, o mais sensato é se retirar e pedir que algum colega atenda o usuário.

Assim como não se admite que o servidor desrespeite o cidadão, não se pode aceitar, de maneira nenhuma, qualquer forma de desrespeito ao funcionário. Quando um usuário se exceder e se tornar inconveniente, devem ser tomadas providências para a sua retirada do local de atendimento.

E se foi você que bateu o carro, vindo para o trabalho? Como estará a sua atitude no atendimento? Essa é uma variável endógena, em relação a você. Como lidar com isso?

É normal que em determinados dias não estejamos bem. Todos temos problemas e é inevitável que eles contaminem nosso dia-a-dia. É muito difícil chegar no trabalho e simplesmente esquecer os nossos problemas particulares. Será que alguém consegue?

Acontece que o cidadão que nos procura no trabalho não sabe de nosso estado de espírito. Não descarregue sua raiva nele. Se você não se sente em condições de prestar atendimento ao público por estar descontrolado emocionalmente, deve dizer isso ao seu superior hierárquico e, se for o caso, ficar em um serviço interno, ou até mesmo utilizar uma folga nesse dia.

Devemos estabelecer uma relação de ajuda entre os colegas no ambiente de trabalho, especialmente para situações como essas. Converse com seus colegas, converse com seu chefe... Conversar faz bem, alivia a pressão.

Conversar com os usuários também faz bem. É comum aliviarmos nossas angústias quando nos envolvemos com o atendimento. A interação com as pessoas acaba nos distraindo e ficamos melhor.

3.6. ENCERRAMENTO DO CURSO

O Império Romano começou a desmoronar no século III d.C. O outrora poderoso exército, que sustentara o império durante mais de sete séculos, não sobreviveria aos ataques dos bárbaros.

É claro que a competente máquina administrativa romana não foi responsável pela derrota. O Estado Romano ruiu pela degeneração de sua classe governante. Este parece ser o ciclo de vida dos grandes impérios: vertiginosa ascensão e a inevitável queda, favorecida pela decadência moral e ética de seus dirigentes. O Estado, como estudamos no tópico **O serviço público e o atendimento ao cidadão**, é constituído pelo governo e pela administração pública. E essas duas instâncias têm que funcionar muito bem e em sintonia.

E o que o funcionário público federal brasileiro que atua no atendimento tem a ver com isso? Retomamos esses referenciais históricos de nossa civilização para que você reflita sobre a importância e responsabilidade de seu papel como servidor público.

Independentemente do órgão em que trabalha ou nível hierárquico que ocupa, você representa as instituições governamentais. Se, de um lado, a Administração Pública deposita em você toda confiança de que será capaz de bem representá-la na função de atender as demandas da sociedade, por outro lado, a comunidade o enxerga como o grande facilitador para obter aquilo que é de seu direito.

A sua missão, portanto, não é sustentar nenhum império, mas sim representar o Estado brasileiro diante do cidadão, assumindo a premissa de que **ser atendido com dignidade e respeito não é privilégio destinado a alguns, mas sim um direito de todos**.

Estabeleça como fundamento em sua atuação como servidor não aceitar, não admitir e não participar de irregularidades. Mas, não assuma as dores do mundo nem se sinta o único responsável por salvar a humanidade.

Quando você chega ao final de um dia de trabalho com a consciência de que desempenhou sua função com honradez, esteve disponível para ajudar seus colegas e ofereceu um bom atendimento aos cidadãos, esteja certo de que, nesse dia, terá cumprido sua missão, não apenas como servidor público, mas especialmente como ser humano.

A interação que acontece entre você e o cidadão no atendimento não é uma relação entre um burocrata e um número de RG, CPF ou PIS/PASEP. São pessoas que

estão interagindo. E as pessoas são mais importantes do que os protocolos, carimbos, certidões...

Você é mais que um executor de normas. Você é um gestor de possibilidades. A situação de atendimento é um momento único e especial em que deve predominar o profissionalismo, a cortesia, a boa vontade e a tolerância.

Dez horas da manhã. Agência do INSS. Um senhor se aproxima do balcão de atendimento. O servidor lhe pergunta o que deseja. O senhor responde: *“Vim aqui pra me encostar...”*

O servidor prontamente diz: ***“Pois não, vamos atendê-lo. O senhor deseja um benefício chamado “auxílio doença”...Por favor, deixa eu olhar os documentos que o senhor trouxe...”***