

MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PERCEPÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DOS GESTORES MUNICIPAIS DESTE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

MORALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: PERCEPTION OF THE RESPONSIBILITIES OF MUNICIPAL MANAGERS OF THIS CONSTITUTIONAL PRINCIPLE

Linha de pesquisa:
Governança Pública

Carmen Fernanda Ribeiro¹

RESUMO

O presente estudo buscou compreender a percepção das responsabilidades do gestor público municipal sobre a moralidade na administração pública perante os dispositivos jurídicos vigentes, a estrutura organizacional e a moral individual dos trabalhadores. A metodologia utilizada caracterizou-se por uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, utilizando-se da pesquisa de campo para obtenção dos dados, os quais foram coletados através de questionamento dirigido aos gestores da Secretaria Municipal da Saúde de Curitiba, servidores estáveis de diferentes cargos. Os participantes da pesquisa foram identificados no organograma da instituição em diferentes níveis hierárquicos. Realizada análise qualitativa dos dados por meio de comparação das informações contidas no instrumento de avaliação e registradas em planilhas eletrônicas. Após esta etapa, percebeu-se que um número significativo de gestores desconhecia o princípio constitucional da moralidade na administração pública (29%). As normas infraconstitucionais eram conhecidas pelos participantes, porém não eram aplicadas na relação concreta com a equipe de trabalho. Além disso, percebeu-se que fatores ligados à estrutura da organização poderiam influenciar a moral e a ética na administração pública. Foram apontados elementos que poderiam induzir ao interesse por valores éticos na instituição, tais como o conhecimento dos demais princípios jurídicos que regulam a função pública, disseminação de uma cultura ética institucional e priorização de valores morais sobre os desejos pessoais nas decisões administrativas.

Palavras-chave: Moralidade; Administração Pública; Ética.

ABSTRACT

This study aimed to understand the perception of the municipal public manager responsibilities on morality in the public administration before the current legal aspects, the organizational structure and the moral of workers. The used methodology was characterized by a qualitative, exploratory research, using a field research to collect data, which were collected through questioning addressed to managers of the Department of Health of Curitiba, stable servants of different positions. Participants were identified in the institution's organizational chart at different hierarchical levels. Qualitative data analysis was performed by comparing the information contained in the evaluation instrument and recorded in spreadsheets. After this stage, it was noticed that a significant number of managers ignore of the constitutional principle of morality in public administration (29%). The infraconstitutional norms were known by the participants, but they were not applied in the concrete relationship with the work team. Also, it was realized that factors linked to the structure of the organization could influence morale and ethics in public administration. Elements that could induce ethical values in the institution were pointed out, such as knowledge of the other legal principles that regulate the public service, dissemination of an institutional ethical culture and prioritization of moral values over personal interests in administrative decisions.

Keywords: Morality; Public Administration; Ethics.

¹ Cirurgiã dentista, especialista em Governança na Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

1 INTRODUÇÃO

Os princípios constitucionais que fundamentam a administração pública, em todas as esferas de governo - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, p. 40) - orientam o papel dos agentes públicos no exercício das suas funções. Além disso, esses fundamentos estabelecem parâmetros éticos nas relações entre o Estado e a sociedade, dos quais resultam maior transparência e eficiência no cumprimento do papel das instituições públicas na garantia do bem-estar dos cidadãos.

Assim, analisando a Administração Pública no município de Curitiba, faz-se necessário refletir sobre a compreensão do gestor público sobre o princípio da moralidade e sua relação com a prática gerencial.

O estudo foi tratado em três perspectivas: dispositivos jurídicos que abordam a temática, elementos da estrutura organizacional e aspectos da moral do indivíduo. Dentre os instrumentos jurídicos relacionados à moralidade no serviço público, foram analisados o art. 37 da Constituição Federal de 1988, a Lei Ordinária nº 1656 de 1958, de Curitiba/PR – Estatuto do Servidor Público Municipal, matérias relativas ao estágio probatório e o Códigos Deontológicos das categorias profissionais de enfermagem, odontologia e medicina. A análise da estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Saúde de Curitiba buscou revelar seu funcionamento, sua composição hierárquica, a maneira de organizar o trabalho e a gerência do trabalho da equipe. A investigação da moralidade individual no ambiente de trabalho procurou reconhecer a influência do comportamento humano e suas implicações no ambiente do trabalho, por meio de questionamentos sobre relacionamento interpessoal, a conduta e os valores individuais que contribuem para um ambiente de trabalho agradável.

O objetivo geral do estudo foi identificar o conhecimento dos gestores municipais sobre os dispositivos jurídicos que regulamentam as relações entre os sujeitos no ambiente de trabalho e suas implicações no princípio da moralidade. Desta forma, originaram-se os objetivos específicos, como: conhecer a aplicação prática dos dispositivos legais que abordam o tema da moralidade, como a Constituição Federal, Estatuto do Servidor Público Municipal e Código de Ética das profissões pelos gestores; observar as atitudes tomadas pelo gestor perante uma infração ética; reconhecer os aspectos da estrutura organizacional da instituição que podem refletir na ética dos profissionais; observar aspectos da moralidade individual no ambiente de trabalho; entender como se dá a nomeação para a função de gestor; e perceber, na conduta dos servidores, seus comportamentos e valores de empatia, comprometimento e responsabilidade com o trabalho e mesmo interesses individuais.

A pesquisa foi desenvolvida no espaço da Secretaria Municipal da Saúde de Curitiba (SMS), em seus equipamentos, onde os serviços de saúde são prestados à comunidade e em algumas unidades administrativas, como distritos sanitários e administração central da SMS. Havia no Portal da Transparência de Curitiba, em fevereiro de 2018, um universo de 387 profissionais em cargos de chefia na SMS, dos quais 58 foram convidados a participar do estudo, sendo que 57 responderam efetivamente ao instrumento. Foi utilizado um questionário para coleta de dados e, após essa etapa, os dados foram analisados conforme referências teóricas já produzidas sobre o assunto.

A análise qualitativa dos dados foi realizada através de comparação das informações coletadas por meio de planilha eletrônica e forneceu informações sobre as relações de trabalho e suas implicações morais. Assim, os resultados encontrados apontaram para a necessidade de maior discussão e aprofundamento do tema, assim como a inclusão do tema na agenda da administração pública municipal e disseminação de uma cultura da ética institucional.

2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) descreve os princípios norteadores da Administração Pública no art. 37:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988, p. 40).

Dentre os princípios constitucionais apontados no art. 37 da Constituição Federal, há especial destaque ao princípio da moralidade, devido ao seu papel substancial na gestão pública. “O princípio da moralidade administrativa é uma inovação da Constituição Federal de 1988, ganhando status e dignidade constitucional” (CALCINI, 2012, p. 191).

O ser humano necessita que haja limites para sua atuação, “não é possível haver sociedade sem leis” (RODRIGUES, 2013, p.46). Deste mesmo modo, os agentes públicos possuem a moralidade administrativa para conduzir suas ações e estabelecer parâmetros éticos aceitáveis pela sociedade, reafirmando a soberania do interesse público primário em todos os seus atos (MARRARA, 2012) e, conseqüentemente, concretizando as reivindicações da sociedade.

Os atos administrativos executados pelos agentes públicos e órgãos estatais servem para afirmar os valores e os princípios do Estado, os quais só terão validade se associados entre si: normas e valores. Esta relação caracteriza, no direito administrativo, o princípio da impessoalidade. Sobre esta relação, Marrara (2012) destaca:

... a moralidade administrativa é o imperativo dos interesses primários - a esclarecer: interesses públicos (sempre no plural) escolhidos pelo povo e impostos constitucionalmente e não pura e simplesmente “interesse público” como expressão genérica, vazia, não contextualizada e que, frequentemente no Brasil, vem sendo usada para justificar mandos e desmandos. (MARRARA, 2012, p. 165).

Portanto, o autor mostra que os atos da gestão pública, em todos seus poderes, devem obrigatoriamente atender aos interesses públicos para que se mostrem legítimos e moralmente aceitáveis. O ato administrativo deve vincular-se a uma finalidade pública que o justifique. Assim, a conduta do administrador público e dos particulares que se relacionam com este deve ser conduzida pela necessidade emanada da coletividade.

Em síntese, Calcini (2012, p. 198) conclui que a moralidade administrativa, como um princípio constitucional e jurídico, deverá ser aplicada com a finalidade de exigir da Administração Pública o cumprimento de princípios éticos e “condutas pautadas pela lealdade, boa-fé, honestidade, probidade, responsabilidade, ver a cidade, razoabilidade e justiça, a fim de se atingir o dever de boa administração e de atender aos interesses da coletividade (bem comum)” (2012, p. 198).

3 DISPOSITIVOS JURÍDICOS RELACIONADOS À FUNÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

3.1 ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CURITIBA

A Lei nº 1656/1958 é conhecida como Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Curitiba e regula, no âmbito da administração municipal, o provimento de cargos públicos, os direitos, as garantias e as vantagens dos funcionários, assim como os deveres e as responsabilidades inerentes às funções dos agentes públicos. Por isso, é considerada uma importante ferramenta para o desempenho das atribuições inerentes à função de gestor público municipal, pois aborda aspectos de relevância no papel dos agentes públicos e sua relação no trabalho. Destaca-se em seu texto, no art. 11, a necessidade de idoneidade do sujeito para concorrer ao cargo público, pois deve “ter boa conduta” (CURITIBA, 1958, p. 3).

Conforme se aprofunda a análise da Lei Orgânica nº 1.656 de 1.958, de Curitiba/PR, o capítulo II, que trata dos deveres do funcionário público municipal, destaca-se o art. 207, que determina ao funcionário público a comunicação de irregularidades administrativas que chegarem ao seu conhecimento a seu superior, “tratar com urbanidade as partes, atendê-las sem preferências pessoais” e “proceder na vida pública e privada de forma a dignificar sempre a função pública” (CURITIBA, 1958, p. 34-35). Trata-se da obrigação do servidor, intrínseca à sua função pública, conhecer e executar suas responsabilidades, com a devida relevância à natureza ética das relações entre trabalho e a vida pessoal do sujeito (CURITIBA, 1958).

Com fulcro nas obrigações, proibições, responsabilidades e deveres do funcionário público, o descumprimento dessas normas poderá resultar na aplicação de uma variedade de penalidades, como advertência, repreensão, suspensão, multa, destituição da função ou demissão (CURITIBA, 1958).

O resultado da observação do Estatuto do Servidor Público do município de Curitiba torna evidente que há material teórico jurídico relevante e suficiente para dificultar ou evitar a conduta abusiva pelo agente público, e seu descumprimento pode resultar em severas punições como a exoneração. No entanto, entre o reconhecimento e o cumprimento da legislação, há a vontade pessoal de cada sujeito, seus valores e seu caráter influenciando suas decisões.

3.2 ESTÁGIO PROBATÓRIO DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL DE CURITIBA

Os autores Canello e Rangel (2010) descrevem o conceito de estágio probatório:

Estágio probatório ou estágio de formação é o período/processo que visa aferir se o servidor público possui aptidão e capacidade para o desempenho do cargo de provimento efetivo no qual ingressou por força de concurso público. Tem início com a entrada em exercício no cargo, correspondendo aos primeiros anos de atividade, cujo cumprimento satisfatório é requisito para aquisição da estabilidade (CANELLO, 2010, p. 06).

Os autores destacam o fato do período não corresponder à simples contagem cronológica e alertam para a avaliação de desempenho aplicada ao agente público nesse intervalo de tempo.

No município de Curitiba, a regulamentação do estágio probatório do servidor público municipal está contida nas Leis nº 8.444 de 24/05/1994, nº 10.815 de 10/2003, nº 12.814 de 25/06/2008 e no Decreto nº 530 de 06/05/2010.

A estabilidade do servidor público municipal se dará após 3 (três) anos de efetivo exercício, desde que ele seja considerado apto pela Avaliação Especial de Desempenho. A avaliação será realizada a cada 6 (seis) meses por uma comissão formalmente constituída para essa finalidade, segundo a Lei nº 10.815/2003.

O instrumento “Avaliação do Servidor em Estágio Probatório”, contido no Decreto Municipal nº 530/2010, é composto pelos seguintes requisitos: conhecimento para o trabalho, pontualidade, assiduidade, iniciativa, flexibilidade, produtividade e qualidade no trabalho, disciplina, ética pública, cuidados com materiais, equipamentos e ambiente, relacionamento interpessoal. Destacam-se os critérios relacionados a flexibilidade, relacionamento interpessoal, disciplina e ética pública.

Os requisitos avaliados no instrumento citado reforçam aspectos individuais que interferem diretamente na qualidade e desempenho do trabalho. O devido destaque foi dado às questões relacionadas ao comportamento do trabalhador, do qual se espera resiliência, empatia, disciplina, respeito, bons costumes, comprometimento, sigilo, discrição, respeito e cooperação com a equipe de trabalho (CURITIBA, 2010).

Assim, ao longo do estágio probatório e ao fim de cada período de avaliação, o servidor poderá ser considerado: apto, atende aos requisitos; atende parcialmente aos requisitos; e não apto, é encaminhado para a exoneração. Quando o trabalhador não atende aos requisitos da avaliação de desempenho, abre-se um procedimento de apuração de irregularidades (CURITIBA, 2010).

3.3 CÓDIGO DE ÉTICA DAS PROFISSÕES

A maioria dos servidores públicos da área da saúde pertence aos cargos relacionados a: enfermagem, odontologia e medicina. Portanto, como o estudo aborda temática de condutas dos gestores da saúde, foram analisados os códigos de ética da enfermagem, da odontologia e da medicina.

Os códigos de conduta que regulamentam o exercício profissional são responsáveis por coordenar as ações do trabalho cotidiano das suas respectivas profissões, dentro de parâmetros eticamente aceitáveis pela sociedade, estabelecendo limites para sua atuação. Há um objetivo comum presente como prioridade: proteção ao ser humano (CFO, 2010; CFM, 2009; COFEN, 2017).

No Código de Ética Odontológica, destaca-se: “a Odontologia é uma profissão que se exerce em benefício da saúde do ser humano, da coletividade e do meio ambiente, sem discriminação de qualquer forma ou pretexto”. (CFO, 2012, p.1).

A Resolução CFM nº 1.931/2009, que estabeleceu o Código de Ética Médica, preconiza que “o alvo de toda a atenção do médico é a saúde do ser humano, em benefício da qual deverá agir com o máximo de zelo e o melhor de sua capacidade profissional”. (CFM, 2009, p. 13).

E a Resolução COFEN nº 564/2017, que estabeleceu o Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem, determina que deve-se “exercer a profissão com justiça, compromisso, equidade, resolutividade, dignidade, competência, responsabilidade, honestidade e lealdade (art. 24) e “fundamentar suas relações no direito, na prudência, no respeito, na solidariedade e na diversidade de opinião e posição ideológica” (art. 25). E, no que diz respeito mais especificamente à proteção do ser humano, no art. 41, a normativa diz que o profissional da área deve “prestar assistência de Enfermagem sem discriminação de qualquer natureza”.

Em consequência das premissas contidas nos códigos de ética das profissões, há de se esperar elevados padrões éticos estabelecidos em função da categoria profissional, anteriormente à função pública adquirida pelo indivíduo ao longo do tempo.

3.4 ÉTICA E MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Matias Pereira (2010, apud Chaves, 2012), a Administração Pública pode ser definida como o conjunto de serviços que concretizam as atividades administrativas, isto é, executam as decisões políticas do Estado. A Administração Pública tem como função, em síntese, oferecer os serviços públicos demandados pela sociedade, definindo seus limites de atuação.

Destaca-se como atribuição da gestão pública:

...atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de delegação, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, apud CHAVES, 2012, p.20).

Assim como o próprio Estado determina sua medida de atuação nos serviços públicos, em um processo lógico de evolução da Administração Pública e do fortalecimento do papel da sociedade na cobrança de suas demandas, é esperado progresso na prestação de serviços pelas organizações estatais. Por consequência, um novo modelo de gestão pública mostrou-se viável e ganhou destaque a partir de valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009, apud CHAVES, 2012). A sociedade inseriu-se nas decisões políticas e na formulação de políticas públicas através do controle social. Atualmente, a gestão pública apresenta um forte desenvolvimento em direção à boa governança, alcançada pela responsabilidade dos agentes públicos e pela crescente atuação popular. É neste panorama que o agente público ganhou relevância estratégica.

O trabalhador das instituições públicas detém a condição de defensor do setor público e do interesse da coletividade, de forma a resguardar a justiça e equidade. A concretização do papel do Estado na garantia dos bens sociais torna-se possível na atuação desses agentes. Porém, faz-se necessário

compreender que estes indivíduos possuem seus próprios valores e princípios, refletidos em diferentes comportamentos diante de questionamentos éticos surgidos na sua relação de trabalho com outros indivíduos (CHAVES, 2012).

Pacheco (2002) traçou o perfil do agente público ideal, que deve demonstrar o conhecimento das leis, mostrar adesão aos compromissos, valores e atitudes da instituição, apresentar legitimidade técnica e saber atuar no contexto político. Além disso, precisa cultivar mostrar um comportamento ético desejado, que o impeça de apropriar-se de recursos ou do patrimônio público, e utilizar os recursos de modo eficiente.

Contudo, há condutas de agentes públicos que ferem princípios éticos e configuram infração: tráfico de influência, enriquecimento ilícito, violação de sigilo, uso de informação privilegiada, conflito de interesses, recebimento de presentes e uso de bens públicos em atividades privadas (MORAIS, 2002).

Há um consenso sobre os efeitos maléficos da falta de ética nas organizações estatais, conforme apontou Soares (2002, p. 87), pois é um desvio que “abala a confiança nas instituições, compromete a eficácia das organizações, aumenta custos e torna incertos os resultados dos contratos firmados”. Afirma ainda que tais ações criam um universo favorável à disseminação da corrupção e suas consequências são nefastas para a sociedade.

3.5 ÉTICA E MORAL DO INDIVÍDUO

Para fundamentar a discussão deste estudo, é necessário compreender a dimensão do servidor público como indivíduo, inserido no contexto da estrutura organizacional da instituição pública. A partir deste ponto, torna-se possível analisar os reflexos do cenário na moralidade administrativa.

O filósofo alemão Kant (1991) observou que, ao agir com liberdade, o objeto da vontade é determinado pela razão, não por um sentimento ou paixão qualquer. Para o filósofo, só age livremente quem se deixa guiar pelos conselhos da razão, que nos obriga a ver, na pessoa de todo homem, o valor absoluto da vida (KANT, 1991, apud FURTADO, 2013). A síntese do seu pensamento diz que, ao tomar uma decisão, esta deverá ser racional apenas quando outro indivíduo, no seu lugar, agiria da mesma maneira.

Para Kant, o juízo moral atua ao modo de imperativo categórico: “não matarás”, por exemplo. Ou seja, o juízo moral atua como uma ordem que a razão nos dá “deves” ou não “deves” fazer isto ou aquilo. Ao contrário, os sentimentos nada nos esclarecem sobre o que devemos necessariamente fazer, ou seja, sobre o que é ou não um bem. Além de imperativo, o juízo moral é categórico, ou seja, não estabelece condições de validade ou restrições. Segundo ainda a filosofia de Kant, o dever moral de não mentir, por exemplo, nos é imposto pela razão independentemente de qualquer circunstância da nossa existência, não admitindo nenhuma exceção. Abrir uma exceção para si mesmo, agindo como não desejaria que o outro agisse em meu lugar, é, para Kant, a origem mesma do mal. Portanto, ao tomar uma decisão, ela será racional apenas se eu pensar que qualquer outro homem no meu lugar deveria agir da mesma forma. (FURTADO, 2013, p. 71/72).

Rodrigues (2013) relata a possibilidade de que valores morais possam ser internalizados pelos indivíduos quando aplicados por forças externas dominantes. Contudo, no Estado Democrático de Direito, o sistema político busca eliminar privilégios e aplicar as leis com igualdade entre os cidadãos. Deste modo, a imposição de valores morais externos dá lugar à construção de leis baseadas em argumentações livres e racionais, elaboradas a partir da participação popular, na qual o indivíduo se vê como parte responsável pela criação da lei e concorda com suas imposições (RODRIGUES, 2013).

É consenso dizer que uma sociedade não existe sem leis, sem um sistema de correção. A lei é essencial à vida em sociedade, impondo-se sobre todos os homens independente dos seus desejos. Segundo Freud

... a civilização só consegue romper os impulsos do desejo através de uma internalização psíquica da lei moral. Este é o preço inevitável que devemos pagar para sermos civilizados: aceitarmos a lei. O sonho de uma sociedade livre, sem leis, é apenas isso, um sonho (1930 apud RODRIGUES, 2013, p. 46).

Portanto, cabe ao indivíduo, diante de dilemas éticos, tomar sua decisão pautada no uso da razão e nas responsabilidades consequentes da sua escolha (FURTADO, 2013). No ambiente das instituições públicas, aplicam-se os mesmos conceitos, somados à estrutura organizacional que pode influenciar na conduta ética dos sujeitos que ali trabalham.

4 METODOLOGIA

O estudo buscou a compreensão do gestor público municipal sobre os dispositivos jurídicos que regulamentam as relações entre os sujeitos no ambiente de trabalho e suas implicações no princípio da moralidade.

Segundo a classificação proposta por Fontelles, 2009, esta pesquisa se caracteriza como pesquisa exploratória, pois se propõe a adquirir novos conhecimentos sobre o tema proposto e apontar para futuras investigações. Quanto aos procedimentos técnicos, é classificada como pesquisa de campo, pois as informações necessárias ao estudo foram obtidas através do questionamento dirigido aos gestores da SMS Curitiba e, assim, perceber e interpretar as ações compreendidas pelo grupo. E quanto à abordagem, é qualificada como pesquisa qualitativa, pois busca a compreensão de fenômenos específicos e complexos (FONTELLES, 2009, p. 63).

Houve a utilização de instrumento de coleta de dados na forma de questionário dirigido aos gestores da Secretaria Municipal da Saúde de Curitiba, composto perguntas de livre resposta ou múltipla escolha. Os questionamentos aplicados no instrumento de coleta de dados podem ser observados no quadro I, organizados nos três grandes eixos de estudo. A aplicação dessa ferramenta de pesquisa deu-se em julho/2018.

QUADRO 1: QUESTÕES QUE COMPÕEM O INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

ASPECTOS NORMATIVOS LEGAIS	
Nº	Questionamento
Questão 15	Conhecimento sobre o art. 37 da Constituição Federal.
Questões 16, 17 e 18	Conhecimento sobre os art. 207 e subsequentes até o art. 226 da Lei Municipal nº 1.565/1958.
Questão 19	A autoridade que tiver ciência da ocorrência de irregularidade no serviço é obrigada a promover-lhe a apuração imediata, pois somente assim as responsabilidades administrativas serão efetivamente tomadas.
Questão 20	Conhecimento sobre o art. 37 da Constituição Federal.
Questão 21	Ao tomar conhecimento da infração de um dever ou uma responsabilidade ética profissional, o gestor deve somente comunicar imediatamente seu superior hierárquico.
ASPECTOS DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA INSTITUIÇÃO PÚBLICA	
Nº	Questionamento
Questão 1	Como você foi convidado a ocupar a função de chefia que exerce atualmente?
Questão 2	Quais motivos te levaram a assumir a função de chefia?
Questão 3	Como foi sua trajetória profissional até alcançar a função de chefia ocupada atualmente?
Questão 4	A nomeação ou a destituição de um gestor público é realizada pelo superior hierárquico da estrutura organizacional da instituição, a qualquer tempo. Como este fator influencia no desempenho das suas atividades gerenciais?
Questão 5	Em determinados momentos, o gestor, para ter a equipe ao seu lado, poderia relevar certos comportamentos e costumes habituais no ambiente de trabalho?
Questão 6	A Administração Pública valoriza o trabalhador que trabalha e produz? Por quê?
Questão 7	Uma reforma na Administração Pública, em todos os níveis governamentais, pode transformar o funcionamento dos serviços públicos?
Questão 8	Na primeira semana como gestor de um equipamento público, ao identificar necessidades de mudanças nos fluxos internos de trabalho previamente estabelecidos entre a equipe e gestor anterior, a chefia deve iniciar as mudanças nos procedimentos de imediato?
Questão 10	O gestor é apenas um trabalhador sem poder e a responsabilidade está nas mãos dos políticos?

ASPECTOS DA MORALIDADE INDIVIDUAL NO AMBIENTE DE TRABALHO	
Nº	Questionamento
Questão 9	Após concluir o estágio probatório e tornar-se servidor estável no cargo, muitos trabalhadores deixam de respeitar os requisitos avaliados durante o período de estágio.
Questão 11	Ao assumir um cargo de chefia, o principal objetivo que o gestor público deve perseguir é o bem-estar coletivo.
Questão 12	Uma reforma no modo de pensar da sociedade poderia mudar o funcionamento da máquina administrativa pública.
Questão 13	Um bom profissional é aquele sujeito que atende o maior número possível de pessoas que procuram o serviço, mesmo não cumprindo adequadamente sua carga horária de trabalho.
Questão 14	Nos dias atuais, há uma crise ética instalada na sociedade, com reflexos nos serviços públicos prestados à população.
Questão 22	Um trabalhador pode persuadir outro colega, buscando obter vantagem pessoal perante a equipe, mesmo que possa trazer prejuízo ao bom andamento do serviço.
Questão 23	Os recursos materiais públicos existentes no seu local de trabalho, por serem patrimônios da população, podem ser utilizados por todas as pessoas interessadas, para o fim que lhe couber.

Fonte: A Autora (2019).

A pesquisa foi desenvolvida na Secretaria Municipal da Saúde de Curitiba, representada em seus diversos equipamentos como unidades de saúde, distritos sanitários e unidades administrativas. Esses setores estão sob a responsabilidade de gestores como: coordenador de unidade, chefia de serviço, supervisor de distrito sanitário, entre outros, conforme mostra o quadro 2.

O Portal da Transparência do município dispõe, em seu sítio eletrônico, de descrições dos cargos em comissão e das funções gratificadas contempladas na SMS (quadro 2). Havia, em fevereiro de 2018, o seguinte cenário de agentes públicos nomeados em cargos de chefia:

QUADRO 2: CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE CURITIBA

SÍMBOLO	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
S-1	Secretário Municipal da Saúde	1
S-2	Superintendente Executivo e Superintendente de Gestão em Saúde	2
C-2	Diretor de Centro	6
C-3	Gestor Público Municipal	2
C-4	Chefe de Gabinete	1
FG-1	Chefe de Seção	12
FG-2	Chefe de Serviço	138
FG-3	Assistente	15
FG-4	Chefe de Divisão	2
FG-5	Coordenador	2
FG-6	Supervisor de Distrito Sanitário	10
FG-AES	Assessoria Especial em Saúde	4
FG-G	Gerente	7
FG-S	Gerente	185
TOTAL		387

Fonte: Adaptado pela autora do Portal da Transparência do Município de Curitiba, 2019.

No universo de 387 gestores da SMS, foram selecionados 58 possíveis participantes, ocupantes cargos de chefia ou cargos comissionados, selecionados através de um relatório denominado: relação de servidores/empregados ativos, no Portal da Transparência, contendo a identificação de todos os gestores atuantes na instituição e seu local de trabalho.

Após a seleção, os participantes foram convidados a responder a pesquisa, pessoalmente, conforme a localização dos serviços de saúde. Os gestores que aceitaram o convite receberam o questionário, pessoalmente pela pesquisadora, bem como o termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE). Posteriormente à aplicação do instrumento de coleta de dados, iniciou-se a etapa de análise das informações encontradas. O estudo teve início em maio e foi finalizado em setembro de 2018.

4.1 RESULTADOS

O estudo foi realizado após a aprovação do projeto de pesquisa nos Comitês de Ética em Pesquisa da PUCPR e da Secretaria Municipal da Saúde de Curitiba.

Do universo de 58 (cinquenta e oito) gestores que participaram da pesquisa, apenas 1 (um) gestor não respondeu ao questionário.

Os questionamentos abaixo descritos referem-se às questões de resposta aberta, onde o gestor pôde se expressar livremente, posicionando-se de muitas maneiras sobre os temas. Assim, a autora conseguiu investigar com maior profundidade aspectos pessoais que poderiam influenciar no desempenho da função gerencial.

Inicialmente, questionou-se como o trabalhador alcançou a função de chefia que exerce atualmente (questão 1). A maioria dos entrevistados (28) apontou a indicação de seu superior hierárquico à época ou colega do trabalho, e alguns gestores (15) referiram ter passado pelo processo seletivo denominado Banco de Gestores, promovido pela SMS no ano de 2013. Demais entrevistados apontaram ter alcançado o cargo pelo bom desempenho funcional e conhecimento técnico (4), e os demais não apontaram um motivo específico (10).

Em seguida, foi perguntado ao gestor *“quais motivos te levaram a aceitar o cargo de chefia?”* (questão 2), havendo a possibilidade de registrar várias situações para compor sua resposta. Houve citações relacionadas ao enfrentamento de um desafio profissional (33), aprendizado de novos conhecimentos e novas experiências (22), aumento salarial em função do cargo (12), ascensão na carreira (8), ampliação ou mudança na área de atuação (5), contribuir com seu próprio conhecimento para a gestão (3), desejo de mudança (3), desmotivação com a ocupação anterior (3), crescimento pessoal (2), desenvolver novas competências (1), ter maior autonomia (1) e possibilidade de liderar equipes (1). Ao mesmo tempo, muitos gestores mostraram que optaram pela função em decorrência de poder contribuir com o sistema e serviços ofertados (9), preocupação com o bem-estar da população (5), afinidade com a área de gestão (3) e buscar melhorar os indicadores de desempenho das equipes (1).

Sobre a trajetória profissional do trabalhador até alcançar a função de chefia atual (questão 3), as respostas mostraram grande diversidade de explicações. Em sua maioria (24), os gestores iniciaram sua função pública em atividades assistenciais e, após algum tempo, foram nomeados em cargos de chefia de diversos níveis hierárquicos. Muitos profissionais (14) iniciaram suas atividades em rede de serviços privados ou mesmo em outros municípios, realizaram concurso público para o Município de Curitiba, iniciaram sua carreira em atividades assistenciais e, somente após essa etapa, foram promovidos a cargos de chefia. Alguns participantes relataram ter iniciado suas carreiras na SMS em cargos de nível médio e, após graduarem-se em outras áreas, participaram de novo concurso público relativo a seu cargo atual, continuando, assim, sua trajetória na instituição. Somente 5 (cinco) participantes relataram ter se preparado para o cargo exercido atualmente por meio de aprimoramento técnico-científico.

Foi também perguntado aos participantes sobre a estabilidade no cargo e sua influência no comprometimento com o trabalho (questão 4). Segundo os gestores, o fator nomeação/destituição a qualquer momento não tem influência sobre seu cotidiano no trabalho (14). Aspectos positivos foram apontados nessa resposta como: desempenho do trabalho da melhor forma possível (12); melhora a qualidade do trabalho (12); aumenta o comprometimento e responsabilidade com o trabalho (9); faz o

gestor buscar conhecimento técnico para o desempenho da função (4) e mostra reconhecimento pelo trabalho realizado (3). Foram apontadas relações negativas que influenciam o ato de nomear ou destituir o gestor público, como: determinações ligadas a questões políticas partidárias (5); submissão às ordens superiores (4); perda de gratificação salarial (3); ansiedade no trabalho (2); descontinuidade nos processos de trabalho (1); auto-cobrança excessiva (1); insegurança (1); desvalorização profissional e falta de reconhecimento pelo trabalho (1) e, ainda, punição (1).

Indagou-se também: “em determinados momentos o gestor, para ter a equipe ao seu lado, poderia relevar certos comportamentos e costumes habituais no ambiente de trabalho?” (questão 5). E a maioria dos participantes respondeu categoricamente “não” (19); outros afirmaram que não relevariam o comportamento desde que ferissem a ética, a moral ou o bom andamento do trabalho (3); alguns justificaram a resposta negativa como preceito para se manter um bom clima organizacional (2) e o dever de cumprir a legislação (1). O número de 16 participantes afirmou que sua atitude dependeria da situação experimentada, justificando sua conduta com valores e/ou preceitos como a flexibilidade, gestão de conflitos, negociação, justiça, postura receptiva, bom senso, articulação, entre outros motivos. Ainda sobre essa questão, 7 (sete) participantes afirmaram relevar certos comportamentos; outros gestores responderam sim, justificando que desde que a situação estivesse dentro de princípios éticos, morais e legais e ainda não interferisse no bom andamento do trabalho (07), para melhorar o clima organizacional (1) e sim, pela dificuldade de penalizar o servidor (1).

A pergunta realizada sobre a valorização do bom trabalhador (questão 6) teve diferentes respostas, que podem ser classificadas como positivas (sim), negativas (não) ou dependentes da situação. Aqueles participantes que responderam sim (26) apontaram situações que mostram a valorização do servidor através de: participação em cursos, congressos e cursos de pós-graduação; educação permanente; convite ao trabalhador para compor equipe de gestores da secretaria; crescimento na carreira; reconhecimento do trabalho pela população/comunidade; reconhecimento da equipe; aplicação de instrumento de avaliação, entre outras. Tiveram 21 respostas negativas ao questionamento, que indicam fatos contrários à valorização do servidor: falta de abono salarial por desempenho; desvalorização do bom servidor pela própria equipe; interferência de interesses políticos; política salarial inconsistente; ausência de instrumento de avaliação de desempenho; sobrecarga de trabalho do bom servidor; falta de penalidade administrativa para o funcionário ruim, entre outros. Alguns participantes apontaram que cada situação vivenciada deve ser analisada anteriormente à decisão, respostas classificadas pela autora como “dependentes da situação”, e que totalizaram 10, como: ter flexibilidade, evitar conflitos, fazer negociação, ser justo, postura receptiva, bom senso, articulador, gestor proativo, gratificação por desempenho e ser produtivo não é bem visto.

No quadro 3, estão apresentadas as respostas às questões de múltipla escolha.

QUADRO 3: RESPOSTAS AS QUESTÕES DE MÚLTIPLA ESCOLHA SOBRE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA INSTITUIÇÃO PÚBLICA, MORALIDADE DO INDIVÍDUO E ASPECTOS NORMATIVOS

ASPECTOS DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA INSTITUIÇÃO PÚBLICA						
Nº	QUESTÕES	Concordo	Concordo parcialmente	Tenho dúvidas	Discordo parcialmente	Discordo
7	Uma reforma na Administração Pública, em todos os níveis governamentais, pode transformar o funcionamento dos serviços públicos.	22	27	8	0	0
8	Na primeira semana como gestor de um equipamento público, ao identificar necessidades de mudanças nos fluxos internos de trabalho previamente estabelecidos entre a equipe e gestor anterior, a chefia deve iniciar as mudanças nos procedimentos de imediato.	3	33	2	10	9
10	O gestor é apenas um trabalhador sem poder, e a responsabilidade está nas mãos dos políticos.	1	10	5	15	26

ASPECTOS DA MORALIDADE DO INDIVÍDUO NO AMBIENTE DE TRABALHO						
9	Após concluir o estágio probatório e tornar-se servidor estável no cargo, muitos trabalhadores deixam de respeitar os requisitos avaliados durante o período de estágio, descumprindo as normas disciplinares que regem o seu trabalho.	19	20	7	6	5
11	Ao assumir um cargo de chefia, o principal objetivo que o gestor público deve perseguir é o bem-estar coletivo.	27	22	2	4	2
12	Uma reforma no modo de pensar da sociedade poderia mudar o funcionamento da máquina administrativa pública.	25	26	6	0	0
13	Um bom profissional é aquele sujeito que atende o maior número possível de pessoas que procuram o serviço, mesmo não cumprindo adequadamente sua carga horária de trabalho.	0	0	1	10	46
14	Nos dias atuais, há uma crise ética instalada na sociedade, com reflexos nos serviços públicos prestados à população.	14	28	7	5	3
22	Um trabalhador pode persuadir outro colega, buscando obter vantagem pessoal perante a equipe, mesmo que possa trazer prejuízo ao bom andamento do serviço.	3	4	1	0	49
23	Os recursos materiais públicos existentes no local de trabalho, são patrimônios da população, podem ser utilizados por todas as pessoas interessadas, para o fim que desejar.	0	1	0	3	53
ASPECTOS NORMATIVOS LEGAIS						
15	A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.	30	11	14	1	1
16	É dever do funcionário, além dos que lhe cabem pelo cargo ou função, proceder na vida pública e privada de forma a dignificar sempre a função pública.	53	1	0	1	2
17	É permitido ao funcionário aceitar presente de subordinados ou de pessoas sujeitas a sua autoridade.	0	10	8	8	31
18	A penalidade de demissão do servidor poderá ser aplicada em casos em que o funcionário peça ou aceite empréstimos, dinheiro ou quaisquer valores a pessoas que tratem ou tenham interesse na repartição.	36	5	13	1	2
19	A autoridade que tiver ciência da ocorrência de irregularidade no serviço é obrigada a promover-lhe a apuração imediata, pois somente assim as responsabilidades administrativas serão efetivamente tomadas.	50	6	1	0	0
20	O código deontológico de uma determinada profissão tem por objetivo enfatizar os valores e princípios que devem ser praticados pela categoria profissional durante o exercício de suas atribuições, seus deveres e obrigações a partir da ótica da moral.	50	5	2	0	0
21	Ao tomar conhecimento da infração de um dever ou uma responsabilidade ética profissional, o gestor deve somente comunicar imediatamente seu superior hierárquico.	9	23	5	9	11

Fonte: A Autora (2019).

4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.2.1 Aspectos Normativos Legais

O objetivo da questão 15 foi identificar o conhecimento sobre o tema da moralidade na Administração Pública pelos gestores municipais (questão 15). Ao citar na íntegra o art. 37 da Constituição Federal de 1988, referente aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, 53% dos participantes reconheceram o texto como verdadeiro e 29% mostraram dúvidas ou discordaram do artigo. Portanto, pode-se perceber que uma parcela significativa dos participantes desconhece os princípios norteadores da administração pública.

O conhecimento dos artigos 207 e subsequentes até o 226 da Lei Municipal nº 1.565 de 1958 – Estatuto do Servidor Público Municipal (questões 16, 17, 18, 19 e 21) é discutido a seguir.

Na afirmação: “*é dever do funcionário, além dos que lhe cabem pelo cargo ou função, proceder na vida pública e privada de forma a dignificar sempre a função pública*” (questão 16), 95% dos participantes concordaram com seu conteúdo, demonstrando conhecimento dessa matéria.

Destaca-se entre os achados o fato de, quando afirmado que “*é permitido ao funcionário aceitar presente de subordinados ou de pessoas sujeitas a sua autoridade*”, 54% dos gestores discordaram da

afirmação, porém 32% deles se mostraram com dúvidas ou concordaram parcialmente com o texto (questão 17).

Quando o participante foi indagado sobre *"a aplicação da penalidade de demissão caso o funcionário peça ou aceite empréstimos, dinheiro ou quaisquer valores a pessoas que tratem ou tenham interesse na repartição"*, 23% dos gestores apontaram dúvidas em relação ao questionamento.

O art. 227 do Estatuto do Servidor diz que *"a autoridade que tiver ciência da ocorrência de irregularidade no serviço é obrigada a promover-lhe a apuração imediata..."* (questão 19). Nessa pergunta, 56 participantes concordaram com o texto, demonstrando o conhecimento da sua responsabilidade perante uma conduta ilícita do agente público.

Seguindo com a lógica da apuração de irregularidades administrativas, questionou-se se, *"ao tomar conhecimento da infração de um dever ou uma responsabilidade ética profissional, o gestor deve somente comunicar imediatamente seu superior hierárquico"* (questão 21). Essa afirmação diverge do art. 227 do Estatuto do Servidor, que mostra que o gestor deve realizar a apuração imediata dos fatos mediante sindicância administrativa, assim a comunicação ao superior hierárquico é parte do processo e não a única responsabilidade da chefia. Os resultados encontrados mostram que 56% dos participantes entenderam que, em situações de infração de um dever ou de responsabilidade ética do servidor, a comunicação da ocorrência a sua chefia é a medida administrativa necessária.

Para verificar a extensão do conhecimento dos princípios éticos que regulamentam o exercício profissional dos cargos da saúde, afirmou-se que *"o código deontológico... tem por objetivo enfatizar os valores e princípios que devem ser praticados pela categoria profissional durante o exercício de suas atribuições, seus deveres e obrigações a partir da ótica da moral"* (questão 20). Observou-se que 97% dos participantes concordaram com a afirmativa, mas 4% desses gestores tiveram dúvidas, demonstrando desconhecimento do fundamento primordial dos códigos de ética profissional.

Na análise das situações apresentadas aos gestores, sob a perspectiva do conteúdo normativo que regulamenta o exercício das suas atividades no setor público municipal, merecem destaque os achados:

- a) Uma parcela significativa dos participantes (29%) mostrou desconhecer os princípios norteadores da Administração Pública tratados pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37.
- b) Os participantes, em sua maioria, concordaram com os textos extraídos do Estatuto do Servidor Público Municipal, demonstrando conhecer sua matéria. Contudo, em alguns momentos, os gestores mostraram-se com dúvidas sobre aceitar presentes de terceiros ou de seus subordinados como sendo uma conduta ilegal.
- c) O gestor demonstrou conhecer suas responsabilidades administrativas diante de desvios de conduta de seu subordinado, conforme o Estatuto do Servidor. Porém, ao deparar-se com uma situação concreta, na qual deveria realizar a apuração imediata dos fatos, preferiu somente comunicar ao superior hierárquico. Este ato é parte do processo e não a única responsabilidade da chefia.
- d) O fundamento primordial dos códigos de ética das profissões não é conhecido por alguns participantes.

4.2.2 Aspectos da Estrutura Organizacional da Instituição Pública

Ao examinar as respostas sobre o início da carreira como gestor público (questão 1), notou-se que houve a indicação para o cargo por terceiros, e 26% do grupo passou por processo seletivo prévio, denominado Banco de Gestores. Na indicação de servidores para a investidura na função de gestor, seja

através de superiores hierárquicos ou colegas de trabalho, não há clareza se houve consideração às competências técnicas do sujeito indicado ao cargo. Alguns gestores do grupo apontaram que foram selecionados através do Banco de Gestores - Portaria nº 08/2013 SMS (CURITIBA, 2013). Este processo seletivo considerou a trajetória profissional, a formação acadêmica e a experiência profissional dos candidatos as funções de gestor, indicando que a gestão da SMS se preocupou com a aplicação de uma metodologia baseada na meritocracia.

Ao indagar as justificativas para assumir a função de gestor público (questão 2), houve manifestações de diversas naturezas. Assim, identificou-se que fatores pessoais se destacaram nas respostas como: desafio profissional, aumento salarial em função do cargo, ascensão na carreira e crescimento pessoal. Foram citados como fatores influentes, ainda que em menor proporção, a preocupação em contribuir com o sistema e serviços ofertados e com o bem-estar da população, os quais demonstraram a influência de aspectos sociais e comprometimento com a função pública do gestor.

Sobre a trajetória profissional do servidor até os dias atuais (questão 3), há em comum um percurso ascendente que se inicia em atividades clínicas assistenciais, após a sua admissão no serviço público municipal, atingindo diferentes níveis de gestão.

Há necessidade de esclarecer que os participantes deste estudo são servidores estáveis, admitidos por meio de aprovação em concurso público. Sendo assim, apesar de estarem sujeitos ao ato de nomeação para a função de gestor, não perdem o cargo público em decorrência da destituição desta função. Não há, entre o grupo de estudo, gestores pertencentes a cargos comissionados.

O fator da estabilidade na função de gestor (questão 4) demonstrou respostas interessantes, que merecem ser destacadas:

Quando assumimos o cargo já estamos cientes que a qualquer momento podemos ser destituídos, então, isso influencia de forma positiva para que cada dia eu desempenhe cada vez melhor o meu papel de chefia (...) (Participante 24).

Por outro lado, ligados à estabilidade no cargo, houve apontamento de aspectos negativos, como nos exemplos:

Não é um aspecto muito presente no dia a dia do trabalho, porém, nos momentos de maior pressão por resultados ou de obstáculos mais complicados, gera um sentimento desagradável de desvalorização e de falta de reconhecimento do empenho diário na gestão. Estou buscando controle de gastos para não ficar em apuro financeiro caso ocorra destituição a qualquer tempo (Participante 19).

Procuo desempenhar minhas atribuições de forma que prevaleça fundamentalmente minha competência técnica, porém entendo que a nomeação ou destituição de um gestor público, em muitos momentos, está intimamente ligada a questões político-partidárias (Participante 12).

Assim, a estabilidade no cargo mostrou influenciar o desempenho das funções do gestor de maneira positiva na maioria das vezes, mas, quando citada como influência negativa, transcende questões éticas. Este cenário reflete também o comprometimento do gestor com o trabalho.

As concessões dadas aos servidores foram analisadas (questão 5) observando a opinião do gestor perante uma determinada situação. A maioria dos participantes mostrou-se contrária a consentir comportamentos que transgridam as normas, princípios éticos ou o bom andamento do trabalho, aspectos que desafiam o gestor a manter a ordem na organização. Observa-se que, ao fazer concessões a determinados comportamentos da equipe, principalmente aqueles contrários aos estabelecidos pela administração pública, o gestor pode beneficiar alguns servidores em detrimento de outros. Tal conduta, além de contrária ao princípio da impessoalidade, instiga o desentendimento entre os componentes da equipe e impacta negativamente no ambiente organizacional.

Sobre a valorização do trabalhador (questão 6), a maioria dos participantes afirmou que se sente valorizada, exemplificando sua promoção à função de gestor como comprovação do seu bom

desempenho profissional. Afirmou o gestor entrevistado: “Sim, acho que sou um exemplo” (Participante 18). Outros gestores apontam para a desvalorização do servidor. Por exemplo: “Não. Muitas vezes o interesse da instituição é sobreposto pela área da política partidária e de interesses políticos...” (Participante 16) ou então “a administração pública tem dificuldade de valorizar e/ou até de demonstrar reconhecimento pelo trabalho bem realizado” (Participante 26).

Quando questionado sobre se “uma reforma na administração pública, em todos os níveis governamentais, pode transformar o funcionamento dos serviços públicos” (questão 7), os gestores posicionaram-se favoravelmente (86%) à transformação sugerida e 14% demonstraram dúvida. Desta maneira, pode-se concluir que os participantes compreendem suas responsabilidades perante a necessidade de mudanças culturais e sociais, bem como de toda a sociedade envolvida no processo de transformação.

Analisando a estrutura organizacional, perguntou-se aos gestores se concordavam com a seguinte afirmação: “na primeira semana como gestor de um equipamento público, ao identificar necessidades de mudanças nos fluxos internos de trabalho previamente estabelecidos entre a equipe e gestor anterior, a chefia deve iniciar as mudanças nos procedimentos de imediato” (questão 8). Aqui, 58% dos entrevistados concordaram parcialmente com o texto, sendo que 34% discordaram em algum momento dessa afirmação, o que sugere que os gestores procuram agir com cautela diante de situações que podem contribuir para a desorganização do ambiente institucional.

Perguntado aos participantes sobre sua responsabilidade perante o funcionamento da máquina pública: “o gestor é apenas um trabalhador sem poder e a responsabilidade está nas mãos dos políticos” (questão 10). Neste item, 72% dos gestores discordaram do texto, demonstrando que estes possuem clareza do seu papel e responsabilidade no funcionamento da administração pública.

Durante a observação dos questionamentos propostos aos gestores relativos à estrutura da organização na qual está inserido merece ressaltar que:

- a) A carreira do gestor público é iniciada por indicação de superiores na estrutura organizacional ou colegas de trabalho. Houve, em menor escala, a referência ao processo seletivo realizado pela SMS em 2013 (Banco de Gestores).
- b) Na opção pela função de gestor público, o servidor identificou-se com aspectos de natureza pessoal para justificar a aceitação do cargo. Fatores de comprometimento com o serviço, interesse social e bem-estar comunitário mostraram menor relevância.
- c) A trajetória profissional dos gestores, desde o início da sua carreira até o momento, mostrou-se fundamentada na prática e experiência profissional, sugerindo que a preparação técnica para a função gerencial não é critério primordial.
- d) A estabilidade do gestor na função demonstra que este fator pode influenciar para a melhoria contínua do desempenho do gestor ou pode causar sentimentos de angústia com a possibilidade de destituição e conseqüente perda financeira. Destacaram-se, além do comprometimento do gestor com seu trabalho, questões político-partidárias que podem influenciar na nomeação, manutenção ou destituição do gestor na função.
- e) Os comportamentos e hábitos arraigados na equipe, que ferem princípios do bom desempenho do trabalho, não costumam ser tolerados pelo gestor.
- f) A valorização do trabalhador mostrou-se uma perspectiva bastante subjetiva, onde novamente questões político-partidárias permearam as opiniões apontadas pelos gestores.
- g) Os gestores compreendem suas responsabilidades pela transformação na administração pública.

4.2.3 Aspectos da Moralidade do Indivíduo no Ambiente de Trabalho

Inicialmente, afirmou-se aos gestores: *“após concluir o estágio probatório e tornar-se servidor estável no cargo, muitos trabalhadores deixam de respeitar os requisitos avaliados durante período de estágio, deixando de cumprir as normas disciplinares que regem o seu trabalho”* (questão 9). Em resposta, 33% concordaram totalmente, 35% concordaram parcialmente, 12% tiveram dúvidas, e o restante, 19%, discordou em algum momento do texto. Com essas informações, percebe-se que a maioria dos gestores concordou com a experiência citada, hipótese que pode ser analisada pelo viés da estabilidade do servidor público municipal.

Na seguinte questão: *“ao assumir um cargo de chefia o principal objetivo que o gestor público deve perseguir é o bem-estar coletivo”* (questão 11), a grande maioria (47%) concordou com a afirmação ou concordou parcialmente (39%), demonstrando que este é um dos objetivos a ser alcançado na trajetória profissional. Porém, essa possibilidade enfrenta contradição, pois quando o gestor foi questionado sobre *“quais motivos te levaram a assumir a função de chefia?”*, no modelo de resposta aberta, onde o gestor pode manifestar-se livremente, prevaleceu o interesse individual do profissional.

Na busca de informações sobre moralidade individual, alegou-se que *“uma reforma no modo de pensar da sociedade poderia mudar o funcionamento da máquina administrativa pública”* (questão 12). As respostas mostraram 90% de concordância com a afirmação, o que sinaliza o entendimento do gestor sobre em que medida as ações do indivíduo são responsáveis pela reforma e transformação da gestão pública.

É comum deparar-se com este modelo profissional nos serviços de saúde pública: *“... sujeito que atende o maior número possível de pessoas que procuram o serviço, mesmo não cumprindo adequadamente sua carga horária de trabalho”* (questão 13). Apenas 2% dos gestores tiveram dúvidas para responder e 98% apontaram que este servidor não é um bom profissional. O entendimento dessa atitude envolve questões que permeiam a qualidade do serviço prestado à população, o cumprimento da jornada legal de trabalho e o interesse pessoal do profissional.

O reflexo da moral individual no ambiente de trabalho foi estudado na seguinte afirmação: *“nos dias atuais há uma crise ética instalada na sociedade, com reflexos nos serviços públicos prestados à população”* (questão 14). Identificou-se que 25% dos participantes concordam e 49% concordam parcialmente com a alegação proposta. Sendo assim, observou-se que as relações humanas no contexto social em que vivemos atravessa um período de instabilidade, evento com inegável reflexo em todos os ambientes da sociedade.

Outra situação hipotética levada aos gestores questionou: *“um trabalhador pode persuadir outro colega, buscando obter vantagem pessoal perante a equipe, mesmo que possa trazer prejuízo ao bom andamento do serviço”* (questão 22). Neste caso, 86% dos participantes discordaram categoricamente e 12% concordaram com a suposição, que traz questionamento sobre a sobreposição de interesses individuais em relação ao trabalho desenvolvido pelo grupo. Trata-se da virtude da empatia, quando observamos a situação com o olhar do outro anteriormente a agir conforme a sua vontade.

Quando se trata de recursos públicos, os participantes são categóricos (93%) em discordar com a proposição: *“os recursos materiais públicos existentes no seu local de trabalho, por serem patrimônios da população, podem ser utilizados por todas as pessoas interessadas, para o fim que lhe couber”* (questão 23). Contudo, quando o termo “recurso público” é empregado explicitamente no contexto, a cautela é imediata com a obrigatoriedade de utilizá-lo de acordo com os interesses da sociedade.

Os aspectos relativos à moralidade individual refletida no ambiente de trabalho foram avaliados no estudo, levando às seguintes percepções:

- a) Após adquirir a estabilidade no cargo, o servidor público municipal tende a negligenciar suas condutas e descumprir regras disciplinares da instituição.

- b) O gestor mostrou interesses individuais na escolha da carreira quando pode se manifestar livremente sobre o tema. No entanto, destacou-se o interesse coletivo e o bem-estar da população quando diante de questionamentos de múltipla escolha.
- c) A transformação da administração pública inicia-se com ações individuais.
- d) Há reflexos da “instabilidade” nos valores éticos da sociedade na gestão pública.
- e) Comportamentos onde o interesse individual se sobrepõe à necessidade da população ou ao bom andamento do serviço não são tolerados pelo gestor.
- f) Não há empatia entre os membros da equipe quando suas atitudes não envolvem interesses coletivos.
- g) Existe responsabilidade e comprometimento do gestor com os recursos materiais públicos existentes no seu local de trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados nesta pesquisa remetem ao raciocínio de Kant (apud RODRIGUES, 2013), que nos ajuda a refletir sobre a relação entre moral e direito e suas implicações na conduta humana: a moral atua de maneira a coagir a própria consciência do sujeito enquanto o direito mostra-se como uma coação externa provocada pelo Estado com a sua estrutura jurídica e policial. São conceitos que se complementam, mas, segundo Kant, a consciência moral individual deve prevalecer e conduzir o sujeito a seguir a lei, que é o mais certo e racional a se fazer. Escolhas realizadas de “acordo com o que nos diz a razão confere à ação humana uma norma em sentido ético” (FURTADO, 2013, p.70). Já os instrumentos jurídicos não dependem da consciência do indivíduo para serem aplicados. Em uma sociedade onde o direito tem prioridade sobre a consciência moral, haverá muitos sujeitos com comportamentos guiados pela ameaça de punição e não pela sua consciência moral.

Há que se considerar também, além da relação entre a moral do indivíduo e as leis, outro fator de influência entre o reconhecimento e o cumprimento da legislação: há a vontade pessoal de cada sujeito, seus valores e seu caráter influenciando as suas decisões. Nesse pensamento, deve-se considerar a liberdade, a qual poderia resumir-se na capacidade de escolha do sujeito diante de um questionamento; fazer o que desejamos naquele momento. E as escolhas implicam em responsabilizar-se pela decisão tomada (FURTADO, 2013). Portanto, a liberdade não se caracteriza em fazer o que se deseja e sim agir como deve ser; uma escolha consciente e racional.

Neste estudo, houve evidências de que a nomeação do gestor público municipal ocorre majoritariamente por indicação de terceiros, inclusive com envolvimento de questões político partidárias. Princípios ligados à ética organizacional recomendam o processo de seleção de profissionais para prover cargos de confiança. Desta forma, a implantação de um processo seletivo para escolha de gestores municipais poderia demonstrar maior transparência na ocupação da função e valorização de profissionais tecnicamente preparados para a função. Tal conduta, além de reconhecer os bons profissionais, pode elevar o grau de confiança dos trabalhadores na organização pública. Souza (2009) cita a utilização de conduta ética na seleção de recursos humanos:

Perder a credibilidade na idoneidade da seleção de pessoas compromete não apenas os futuros processos seletivos, como também contribui para desmotivar pessoas. A consequência é que muitos empregados perdem a esperança de ascensão profissional baseada no mérito e entendem que a empresa valoriza não a qualidade do trabalho, mas sim a qualidade da rede de relacionamentos pessoais. (SOUZA, 2009, p. 59).

A autora do estudo destaca a compreensão dos gestores municipais diante de suas responsabilidades na transformação na Administração Pública, pressupondo a disposição para construir um novo modelo de gestão. O desejo de mudança foi demonstrado, faz-se necessário iniciar o processo através do fortalecimento de valores éticos dos indivíduos integrantes da organização pública, criando, assim, um ambiente favorável ao desenvolvimento de um modelo eficiente de governança na gestão pública.

Na percepção dos participantes da pesquisa, ao adquirir estabilidade no cargo, o servidor público passa a negligenciar condutas e regras disciplinares a que estava submetido durante o período do seu estágio probatório. Fato que remete, novamente, à existência de normas e regras que não são cumpridas. Além disso, há aspectos importantes a serem considerados: o término do estágio probatório pode significar o alcance da estabilidade no cargo público e a dificuldade de demissão; o profissional responsável pela avaliação de desempenho durante o estágio probatório pode não aplicar o instrumento com rigor necessário. Na opinião da autora, a estabilidade no cargo público pode influenciar desfavoravelmente ao bom desempenho das atribuições incumbidas ao agente público, fato merecedor de maior aprofundamento com estudos específicos.

A investigação apontou para uma forte dependência da moralidade individual em todos os fatores envolvidos na estrutura da organização pública, seu funcionamento e, conseqüentemente, a prestação de serviços à sociedade. A função pública, em todos seus aspectos, envolve-se profundamente com valores éticos e morais.

Com o estudo, pode-se observar que não há preparação técnica para a função de gestor, com aprofundamento em conhecimento na área de Administração Pública. A análise da estrutura organizacional da SMS não contempla o cargo de gestor público. Os profissionais da área da saúde alcançam a função de gestor por indicação de superior hierárquico ou, em menor relevância, por processo seletivo, conforme informações obtidas nesta pesquisa. Sendo assim, o provimento de cargo específico para gestor público poderia resultar em ganho na qualidade do gerenciamento dos serviços de saúde.

Sugere-se que a instituição, a fim de reduzir a influência desfavorável de desvios de conduta na gestão pública, garanta o cumprimento das leis já existentes; assegure os interesses da coletividade nos atos administrativos praticados pelos agentes públicos; promova a cultura da ética na organização, desde a alta administração, e que ela seja difundida entre todos os trabalhadores; estimule valores e comportamentos éticos através da criação de um código de conduta; promova a meritocracia no provimento de funções gratificadas; incentive a busca de conhecimento sobre moral e ética organizacional, abrindo fóruns de discussão do tema e realizando capacitações para os trabalhadores.

As informações obtidas nesta pesquisa apontam, conforme destaque da autora, que toda ação executada pelo agente público deve ter por finalidade assegurar os interesses da coletividade, caso contrário agirá de modo a infringir o princípio constitucional da moralidade na administração pública. É imprescindível que os atores envolvidos no gerenciamento da máquina pública possuam conhecimento sobre os princípios que regulam o seu funcionamento. A obrigatoriedade do conhecimento das leis investe o agente público de poder para desenvolver suas funções administrativas sob a luz da legalidade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- CALCINI, F.P. Princípio da moralidade administrativa. In: MARRARA, T. **Princípios do direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012, XVIII, p. 180-229.

CANELLO, J.; RANGEL, C.A.B. **Cartilha do Estágio Probatório**. Niterói, RJ: Ed EDG, 2010. Disponível em: <http://nfr.ufsc.br/files/2012/12/cartilha_estagio_probatorio.pdf. Acesso em: 02 jun. 2018.

CHAVES, C.S. **Percepção de aspectos éticos no serviço público: um estudo descritivo sob a ótica dos servidores públicos do município de Lavras -MG**. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/561/1/DISSERTACAO_Percep%C3%A7%C3%A3o%20de%20aspectos%20%C3%A9ticos%20no%20Servi%C3%A7o%20P%C3%ABlico.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA. **Resolução CFO nº 118/2012**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://cfo.org.br/website/wp-content/uploads/2018/03/codigo_etica.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Resolução CFM nº 1.931/2009**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://portal.cfm.org.br/images/stories/biblioteca/codigo%20de%20etica%20medica.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. Resolução **COFEN nº 564/2017**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.cofen.gov.br/resolucao-cofen-no-5642017_59145.html. Acesso em: 29 abr. 2018.

CURITIBA. **Lei Ordinária nº 1.656 de 21 de agosto de 1958. Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais**. Estatuto dos funcionários públicos municipais, revogando as leis nº 265/50; 277/50; 281/50; 301/50; 440/52; 507/52; 512/52; 669/53; 682/53; 710/53; 718/53; 801/53; 881/54; 958/54; 1.012/54 e 1.026/54. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-curitiba-pr-1958-08-21-versao-original>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CURITIBA. **Lei nº 10.815 de outubro de 2003**. Sistema de Avaliação Especial de Desempenho para Servidores em Estágio Probatório. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2003/1081/10815/lei-ordinaria-n-10815-2003-dispoe-sobre-o-sistema-de-avaliacao-especial-de-desempenho-para-servidores-em-estagio-probatorio-revoga-expressamente-a-lei-n-9723-de-30-de-novembro-de-1999-e-o-art-4-da-lei-n-8444-de-24-de-maio-de-1994-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CURITIBA. **Decreto nº 530 de 06 de maio de 2010**. Aprova o regulamento da Avaliação Especial de Desempenho para Servidores em Estágio Probatório de que trata a Lei n.º 10.815/2003, com as alterações da Lei n.º 12.814/2008. Disponível em: <<http://rh24h.curitiba.pr.gov.br/servidor/RHOrienta/Anexos/Decreto%20n%C2%BA%20530.2010.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CURITIBA. Secretaria Municipal da Saúde. Portaria nº 08, de 25 de janeiro de 2013. **Dispõe sobre a criação de Banco de Potenciais Gestores para a rede municipal da saúde**. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FONTELLES, M.J. et al. **Metodologia de pesquisa científica para elaboração de um protocolo de pesquisa**. Ver. Para. Med.; 23(3), jul.-set. 2009. Disponível em: <<http://files.bvs.br/upload/S/0101-5907/2009/v23n3/a1967.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FURTADO, J.P. Racionalidade e vida cotidiana. In: GUIMARÃES, R. **Ética e corrupção: Dilemas contemporâneos**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2013. Cadernos temáticos do NESP, n. 2, p. 69-82.

MARRARA, T. O conteúdo do princípio da moralidade: proibidade, razoabilidade e cooperação. p. 159-180. In: MARRARA, T. **Princípios do direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012, XVIII, p. 159-180. 467 p.

MORAIS, J.L. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO. **I Encontro de representantes setoriais da comissão de ética pública – ESAF**, 2002, 240 p., Brasília, DF. Disponível em: <http://www.comep.ufu.br/sites/comep.ufu.br/files/files/anexos/Anais_I_Sem.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PACHECO, R. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO. **I Encontro de representantes setoriais da comissão de ética pública – ESAF**, 2002, 240 p., Brasília, DF. Disponível em: <http://www.comep.ufu.br/sites/comep.ufu.br/files/files/anexos/Anais_I_Sem.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE CURITIBA. **Tabela de Funções Gratificadas**. Disponível em: <http://multimedia.transparencia.curitiba.pr.gov.br/funcionarios/tabela_funcao_gratificada.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

RODRIGUES, S.M. A nossa corrupção de cada dia. In: GUIMARÃES, R. **Ética e corrupção: dilemas contemporâneos**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2013. Cadernos temáticos do NESP, n. 2, p. 37-52.

SOARES, M.S.B. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO. **I Encontro de representantes setoriais da comissão de ética pública – ESAF**, 2002, 240 p., Brasília, DF. Disponível em: <http://www.comep.ufu.br/sites/comep.ufu.br/files/files/anexos/Anais_I_Sem.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SOUZA, M. C. G. **Ética no ambiente de trabalho: uma abordagem franca sobre a conduta ética dos colaboradores**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 136 p.

