

# O ADMINISTRADOR DE SAÚDE E A BUROCRACIA

Zualdo Bavia Júnior \*

Ana Maria Chinaglia \*

## INTRODUÇÃO:

O quadro das condições da população brasileira vem sofrendo rápidas e significativas mudanças, como reflexo das transformações experimentadas pela sociedade como um todo. Alguns dados gerais apontam para o que se poderia interpretar como uma tendência a melhoria dessas condições, como, por exemplo, a esperança de vida ao nascer que passou de 52 anos na década de 50, para cerca de 62 anos atualmente. Poderíamos lembrar, também, as mudanças na estrutura da mortalidade; em 1950, 36% dos óbitos nas capitais brasileiras eram decorrentes de doenças infecciosas e parasitárias, 1º causa de morte, contribuindo os neoplasmas e doenças do aparelho circulatório, juntos, com cerca de 30%; em 1980 o quadro é inverso, representando os neoplasmas e doenças do aparelho circulatório 42% dos óbitos e as doenças infecciosas e parasitárias apenas 11,4%. Esse quadro de “modernização” da estrutura de mortalidade revela-se menos otimista quando aprofundamos minimamente sua análise. Existe uma grande desigualdade nos dados entre o sul e o norte do país e até dentro de uma grande cidade. Estas desigualdades que foram agravadas pelo modelo de desenvolvimento adotado nestes anos de autoritarismo, fizeram com que neste país, existissem ao mesmo tempo, formas de adoecer e de morrer próprias, tanto das nações mais desenvolvidas, como das mais miseráveis.

A forma de organização dos serviços de saúde propiciou uma rápida expansão de suas atividades (entre 1970 e 1981 praticamente quintuplicou o número de consultas médicas e de internações hospitalares no sistema previdenciário), principalmente às custas do estímulo aos produtores privados. A prestação de serviços de saúde passou a ter relevância em termos econômicos, enquanto setor de acumulação do capital, atraindo investimentos crescentes, garantidos pelo Estado.

\* *Graduados em Enfermagem e Obstetrícia*

*CESULON - 1º semestre - 1986.*

A partir do início da presente década, o sistema entra em crise, tanto do ponto de vista de seu dinamismo econômico, quanto a sua capacidade de atendimento adequado em termos quantitativos às suas crescentes demandas. Essa situação vem gerando manifestações de insatisfação tanto da parte dos produtores como da população precariamente atendida.

Do ponto de vista das dificuldades que a população hoje enfrenta para ver atendidas as necessidades de assistência à saúde, podemos listar vários aspectos, vindo em primeiro lugar:

- Excesso de Burocracia para obtenção dos serviços, dificultando sua utilização e relegando a segundo plano as necessidades do paciente;
- Dificuldade para realização de exames nos mesmos locais de atendimento, levando à necessidade de deslocamentos, aumentando as despesas pessoais e alongando o processo de diagnóstico e terapia;
- Baixo poder resolutivo dos atendimentos, fazendo com que o paciente retorne inúmeras vezes; pessoal profissional e auxiliar descompromissado com a população;
- Dificuldade de acesso e uso dos serviços, seja pela distância, pelos horários de funcionamento, pelas filas, pela falta de informações.

Assim podemos notar que a base da administração atual é a Burocracia. Porém vários sociólogos estudaram a Burocracia não como um mal, porém como uma nova teoria de organização sólida e abrangente que servisse de orientação para o trabalho do administrador.

## **DESENVOLVIMENTO:**

### **ORIGEM DA TEORIA DA BUROCRACIA**

A teoria da Burocracia surgiu na teoria geral da administração ao redor da década de 40, quando a teoria clássica e as teorias das Relações Humanas lutavam entre si pela conquista de espaço na teoria administrativa e já apresentavam sinais bastante obsoletos para sua época.

- Sentiu-se a necessidade de um modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as formas de organização humana e principalmente as empresas;

- O crescente tamanho e complexidade das empresas passou a exigir modelos organizacionais mais definidos;
- Após a descoberta dos trabalhos de Max Weber, cuja proposta estabeleceu que o homem pode ser pago para agir e comportar-se de maneira pré-estabelecida, não permitindo a interferência emocional no desempenho.

Dentre as principais figuras que se destacaram dentro da teoria da Burocracia avultam:

Max Weber, o criador e inspirador dos demais;  
 Robert K. Merton;  
 Philip Selznik;  
 Alvin Goudner; etc.

## A BUROCRACIA SEGUNDO MAX WEBER

Max Weber (1864 - 1920), sociólogo alemão, foi o criador da sociologia da Burocracia. Foi professor das Universidades de Friburgo e de Heidelberg e ficou famoso pela teoria das estruturas de autoridade. Com a tradução de alguns de seus livros para a língua inglesa, por Talcott Parsons, tomou corpo nos Estados Unidos e a teoria da Burocracia em Administração.

Segundo Max Weber a Burocracia é uma forma de organização humana e se baseia na racionalização isto é, na adequação dos meios objetivos.

As origens da burocracia remontam à antigüidade histórica. A burocracia, o capitalismo, e a ciência moderna constituem três formas de dominação - a tradicional, a carismática e a burocrática.

Weber não considerou, a burocracia, como um sistema social, mas um tipo de poder, estudando os tipos de sociedade e os tipos de autoridade.

### 1 - Tipos de Sociedade:

- a) **Sociedade Tradicional** - com características patriarcais e patrimonialistas, como a família, o clã, a sociedade medieval, etc. A legitimação do poder vem da crença no passado eterno, o líder tradicional é o senhor. O aparato administrativo é a forma patrimonial feudal.

b) **Sociedade Carismática** - com características personalística, mística, arbitrária e revolucionária. O poder carismático é um poder sem base racional, não pode ser delegado, nem recebido em herança. É baseado no carisma.

O aparato administrativo é inconstante e instável. Escolhido conforme lealdade e devoção ao líder e não por qualificações técnicas.

c) **Sociedade legal, racional e burocrática** - com predominância e características místicas, arbitrárias e personalísticas. A legitimidade do poder racional e legal se baseia em normas legais racionalmente definidas. O aparato administrativo é a burocracia.

Para Weber a Burocracia é a organização eficiente por excelência.

### **Características principais:**

- 1 - Caráter legal das normas e regulamentos;
- 2 - Caráter legal das comunicações;
- 3 - Caráter racional e divisão do trabalho;
- 4 - Impessoalidade nas relações;
- 5 - Hierarquia de autoridade;
- 6 - Rotinas e procedimentos estandarizados;
- 7 - Conferência técnica e meritocracia;
- 8 - Especialização da administração que é separada da propriedade;
- 9 - Profissionalização dos participantes;
- 10 - Completa previsibilidade de funcionamento.

#### **1 - Caráter legal das normas e Regulamentos:**

A burocracia é uma organização baseada em uma espécie de legislação própria, que define antecipadamente como organização burocrática que deverá funcionar.

#### **2 - Caráter formal das comunicações:**

As regras, as decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito.

### **3 - Caráter racional e Divisão de trabalho:**

Esta organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho, adequada aos objetivos a serem dirigidos: a eficiência da organização.

### **4 - Impessoalidade nas Relações:**

A distribuição de atividades é feita em termos de cargos e função e não de pessoas envolvidas.

O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa.

### **5 - Hierarquia da autoridade:**

A burocracia é uma organização que estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia.

### **6 - Rotinas e Procedimentos Estandartizados:**

A burocracia é uma organização que fixa regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo.

### **7 - Competência Técnica e meritocracia:**

A burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais.

### **8 - Especialização da Administração:**

A burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração.

### **9 - Profissionalização dos participantes:**

A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Pelas seguintes razões: É especialista, é assalariada, é ocupante de cargo, é nomeada por superior hierárquico, seu mandato é por tempo indeterminado, segue carreira dentro da organização, não possui a propriedade dos meios de produção e administração, é fiel e identifica-se com os objetivos da empresa, o administrador profissional tende a controlar cada vez mais completamente as burocracias.

Por sua vez, a burocracia tende a ser controlada pelos administradores profissionais pelas seguintes razões:

- Aumento do número de acionistas das grandes organizações, ocasionando dispersão e fragmentação da propriedade das suas ações.

- O controle acionário está subdividido e diminuído com o crescimento do número de acionistas.
- Um administrador pode ter mais poder sobre a organização do que um grande acionista.

## **10 - Completa previsibilidade de funcionamento:**

O modelo burocrático de Weber parte da presunção de que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível: - todos os funcionários deverão comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização, visando à máxima eficiência.

O modelo burocrático de Max Weber, foi profundamente estudado e analisado em suas características, no sentido de se buscar nela a inspiração para uma nova teoria.

Segundo Weber, as vantagens da burocracia estão na sua racionalidade, precisão na definição do cargo e na operação, rapidez nas decisões, univocidade de interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita, uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece padronização, redução de custos e de erros, substituição do pessoal afastado. A seleção de pessoal se baseia na capacidade e na competência técnica. O funcionário conhece aquilo que é exigido dele e quais são os limites de suas responsabilidades. Há subordinação dos mais novos aos mais antigos; confiabilidade. A hierarquia é formalizada.

## **DESVANTAGENS DA BUROCRACIA - CAUSAS**

### **1 - Maior internalização das Regras e exagerado apego aos regulamentos.**

As diretrizes da burocracia emanadas através das normas e regulamentos para atingir os objetivos, adquirir um valor positivo, próprio e importante, independentemente daqueles objetivos, passando a substituí-los gradativamente. Os regulamentos passam a se transformar de meios para objetivos, o funcionário adquire "viseiras" e esquece que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional. Logo, o funcionário burocrata torna-se um especialista, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos, que dizem res-

peito ao seu cargo ou função.

## **2 – Excesso de formalismo e de papelório:**

A necessidade de documentar e de formalizar as comunicações por escrito, leva ao excesso de formalismo, de documentação e conseqüentemente do papelório. O papelório constitui uma das mais gritantes disfunções da burocracia, que leva ao leigo, às vezes, a pensar que toda burocracia tem necessariamente um volume muito grande de papéis.

## **3 – Resistência a mudanças:**

Atendendo normas e regulamentos impostos pela burocracia, o funcionário se torna simplesmente um executor de tarefas.

Surge oportunidade de qualquer mudança dentro da organização, esta é interpretada pelo funcionário como algo que desconhece, portanto, algo que pode trazer perigo à sua segurança e tranqüilidade. À medida que passa torna-se mais resistente, e a resistência pode ser passiva e quieta, como pode ser ativa e agressiva, através do comportamento de reclamação, tumultos e greves.

## **4 – Despersonalização do relacionamento:**

Uma das características da burocracia é a impessoalidade no relacionamento, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que ocupam, diminuindo a relação entre os membros. Os funcionários passam a conhecer os colegas, não pelos nomes, mas pelos títulos de cargos que ocupam.

## **5 – Categorização como base do Processo Decisorial:**

A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Quem decide é aquele que ocupa o posto hierárquico mais alto, mesmo que não saiba. Quanto maior a categorização no processo de decisão, menor será a procura de alternativas diferentes de solução.

## **6 – Super-conformidade às rotinas e procedimentos:**

A superconformidade às regras, aos regulamentos, às rotinas e procedimentos conduz a uma rigidez no comportamento do burocrata, perdendo a sua flexibilidade, pois o funcionário se restringe ao desempenho mínimo. Perde a sua iniciativa, criatividade e inovação.

## **7 – Exibição de sinais de autoridade:**

A burocracia enfatiza a hierarquia de autoridade, surgindo a utilização de símbolos ou sinais de “status” para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, como o uniforme, localização da sala, do banheiro, do estacionamento, do refeitório, tipo de mesa, etc.

## **8 – Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos públicos:**

O funcionário está voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho.

Essa interiorização leva a criar conflitos com os clientes da organização. Padronizando o atendimento, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais. Fecha-se ao cliente, que é o seu próprio objetivo, impedindo a invocação e a criatividade.

### **CONCLUSÃO**

“Cuidado companheiro

A vida é pra valer

Não se engane não,

É uma só.

Duas mesmo, que é bom,

Ninguém vai me dizer que tem,

Sem provar muito provado,

Com certidão passada

Em cartório do céu

E assinado embaixo: Deus

E com firma reconhecida...”

(Samba da bênção. Baden Pawell e Vinícius de Moraes).



Exercícios de Gramática  
Lição 10

1. Complete as frases com o verbo adequado.  
a) O menino \_\_\_\_\_ a bola com muita força.  
b) Ela \_\_\_\_\_ o livro com cuidado.  
c) O professor \_\_\_\_\_ a lição para os alunos.  
d) O jogador \_\_\_\_\_ o gol com um chute.  
e) Ela \_\_\_\_\_ a música com o violão.  
f) O menino \_\_\_\_\_ o bolo com os amigos.  
g) O pai \_\_\_\_\_ a criança com carinho.  
h) O jogador \_\_\_\_\_ o jogo com muita habilidade.  
i) Ela \_\_\_\_\_ o trabalho com muita dedicação.  
j) O menino \_\_\_\_\_ a tarefa com rapidez.

nizacionais e, no auge da corrente funcionalista, tratava-se de corrigir as disfunções do modelo ideal Weberiano para assemelhá-lo ao protótipo norte americano.

A guerra declarada à burocracia no Brasil, declarada em julho de 1979 com o Ministro Hélio Beltrão, um homem experiente, afável, acessível, que de repente tornou-se o “pai da pátria” em que todos confiavam e acreditavam que com a Desburocratização iria salvar o país.

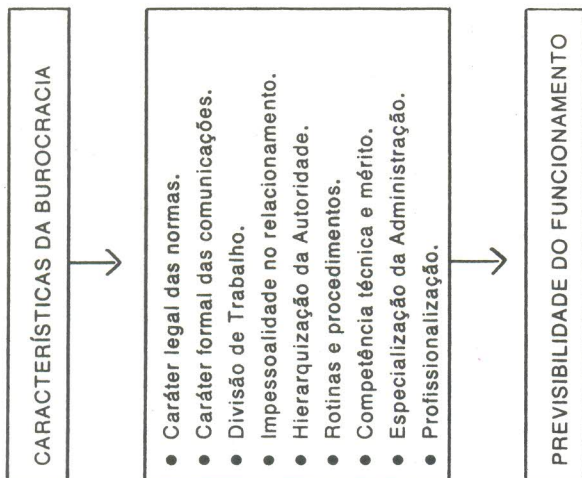
Precisou-se porém de um novo decreto presidencial, em 23 de março de 1980, para desburocratizar o programa de Desburocratização e dar ao ministro os poderes que de jure não detinha. Dessa forma deu-se a legitimidade plena ao ritual “você sabe com quem está falando” e que se converte na chave-mestra da atuação do ministro no interior da burocracia estatal.

Para finalizar, podemos dizer que todos os aspectos da vida humana são regidos ou controlados pelo Estado através de sua máquina burocrática, mas a contradição principal talvez resida no fato de ela não estar a serviço dos cidadãos, se não a serviço de si mesma, fazendo de sua eficiência o fim último. Isso ocorre com o exercício dos direitos à saúde, ao trabalho, à educação, à moradia, à justiça, ao descanso, à participação, sistematicamente obstaculizados por uma relação cartorial de dominação que oprime e exacerba os espíritos da maioria silenciosa e desprovida de poder.

**TIPOLOGIA DE SOCIEDADE E TIPOLOGIA DE AUTORIDADE E SUAS CARACTERÍSTICAS  
SEGUNDO WEBER**

TIPOS DE SOCIEDADE	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS	TIPO DE AUTORIDADE	CARACTERÍSTICAS	LEGITIMAÇÃO	APARATO ADMINISTRAÇÃO
TRADICIONAL	Patriarcal e patrimonialista. Conservatismo.	Clã, tribo, família, sociedade medieval.	TRADICIONAL	Não é racional, Poder hereditário ou delegado. Baseado no "Senhor".	Tradição, hábitos, usos e costumes.	Forma patrimonial e forma feudal.
CARISMÁTICA	Personalista, mística e arbitrária. Revolucionária.	Grupos revolucionários partidos políticos, nações em revolução.	CARISMÁTICA	Não é racional, nem hereditária, nem delegável. Baseada no "Carisma".	Características pessoais (heróico, magia, poder mental) carismáticas do líder.	Inconstante e instável. Escolhido conforme lealdade e devoção ao líder e não por qualificações técnicas.
LEGAL, RACIONAL OU BUROCRÁTICA	Racionalidade dos meios e dos objetivos.	Estados modernos, grandes empresas, exércitos.	LEGAL, RACIONAL OU BUROCRÁTICA	Legal, racional, impessoal/formal. Meritocrática.	Justiça de Lei Promulgação e regulamentação de normas legais previamente definidas.	Burocracia

## CARACTERÍSTICAS E AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA



## BIBLIOGRAFIA

- BELTRÃO, Hélio - **Desburocratização e liberdade** - Escola Superior de Guerra, Presidência da República - Brasília.
- JORNAL DO BRASIL - **Caderno Especial** - 20/07/80.
- LABRA, M. Eliana - Trabalho de Mestrado - Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública.
- REVISTA SAÚDE EM DEBATE - Número 17 - CEBES.
- CHIAVENATO, Idalberto - **Introdução à Teoria Geral da Administração** - 3ª edição. São Paulo, MacGraw-Hill do Brasil, 1983.
- CAMPOS, Juarez de Queiróz - **Administração dos Serviços de Saúde** - 1ª edição São Paulo - Câmara Brasileira do Livro - 1985.
- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**; Trad. de Waltensir Dutra. 2ª edição R. J. Zahar, 1971.