

## ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS DE SERVIÇOS DE ENFERMAGEM

*Paulina Kurcgant\**

*Maria Cristina K. Braga Massarollo\*\**

KURCGANT, P & MASSAROLLO, M.C.K.B. Estruturas administrativas de serviços de enfermagem. *Rev. Esc. Enf. USP*, São Paulo, 23(1):—, abr. 1989.

*No trabalho são apresentadas e analisadas estruturas formais de serviços de enfermagem com base na evolução histórica das teorias da administração.*

UNITERMOS: *Administração em enfermagem. Serviços de enfermagem.*

Quando falamos de estruturas administrativas de Serviços de Enfermagem (SE), mentalizamos uma série de retângulos, interligados e em diferentes posições.

Quando analisamos, mais profundamente, percebemos que as estruturas formais determinam *quem faz o que e onde* nas organizações.

Numa reflexão ainda mais ampla, verificamos que as estruturas administrativas formais, esquematizadas pelos organogramas, não só demonstram os componentes organizacionais como evidenciam as relações de autoridade e poder existentes entre eles.

As estruturas formais dos SE, quando analisadas isoladamente, isto é, desvinculadas da estrutura administrativa da organização onde o SE está inserido, tem agrupado os profissionais de enfermagem em diferentes níveis de autoridade (Gráfico 1), ou agrupado em atividades semelhantes em divisões, serviços, etc., conforme clara hierarquia (Gráfico 2).

Quando analisamos a inserção do SE dentro da estrutura geral da organização, encontramos diferentes situações, que vão desde a subordinação imediata a pessoas ou grupos deliberativos do hospital (Gráfico 3), até a subordinação a pessoas ou serviços tecnicamente diferentes (Gráfico 4).

---

\* Professor Assistente Doutor da disciplina Administração aplicada à Enfermagem da BEUSP.

\*\* Professor Assistente da disciplina Administração aplicada à Enfermagem da BEUSP.

GRÁFICO 1

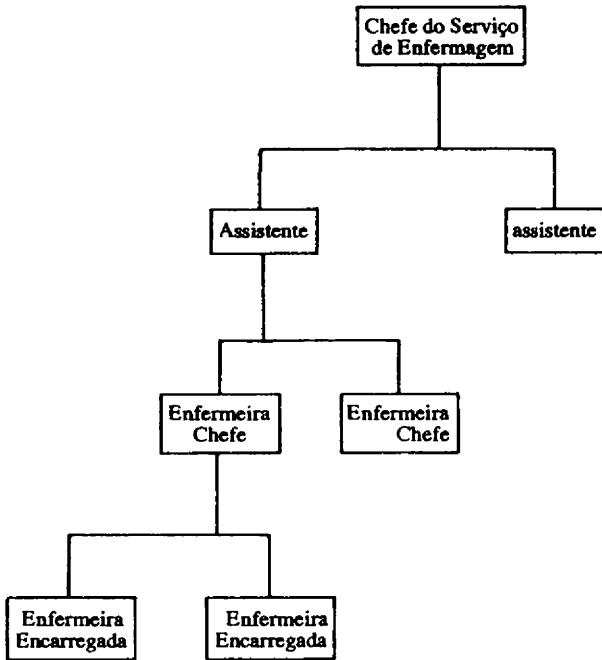


GRÁFICO 2

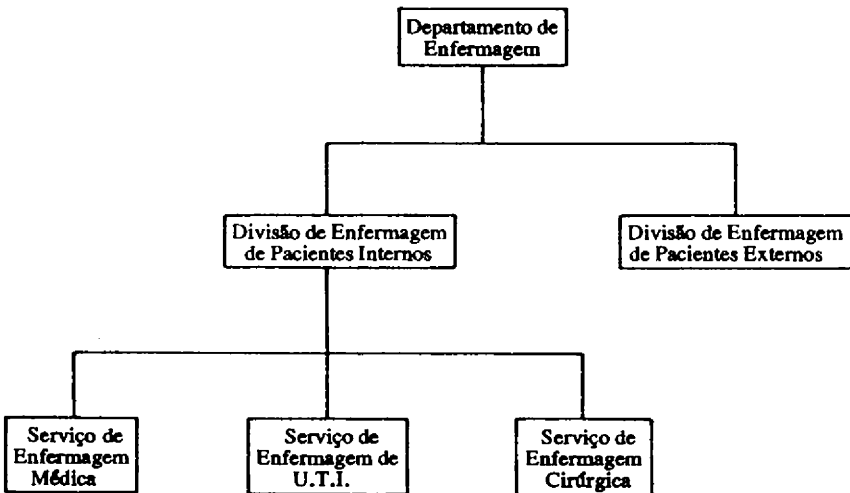


GRÁFICO 3

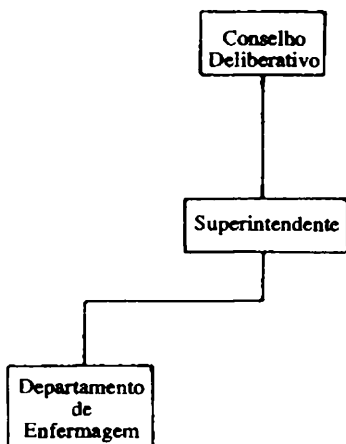
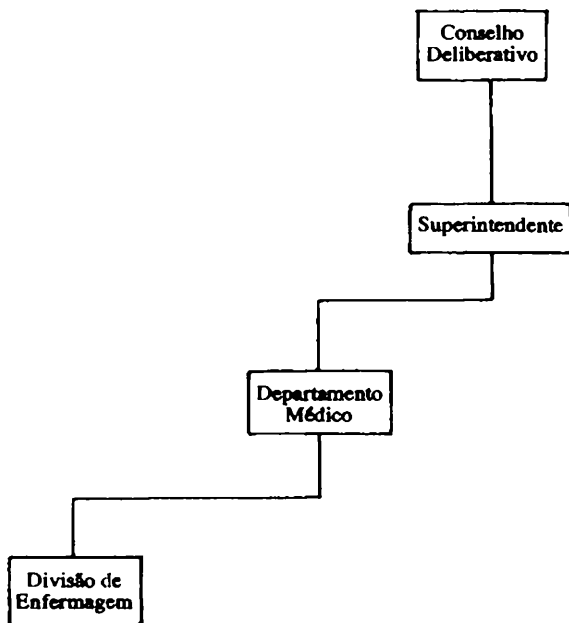


GRÁFICO 4



O fato de, graficamente, o SE se apresentar de uma ou de outra forma, nos parece, não tem recebido muita atenção dos enfermeiros. Entretanto, acreditamos

que, tanto o posicionamento do SE no organograma geral da organização como a estrutura formal específica do SE merecem um estudo mais cuidadoso.

Numa análise histórica da administração, verificamos que a interação e a interdependência entre as cinco principais variáveis organizacionais (tarefa, estrutura, pessoas, tecnologia e ambiente) tem caracterizado a forma e o desempenho das organizações<sup>1</sup>.

A estrutura administrativa formal, embora, algumas vezes, previamente determinada, é explicada no processo histórico pela ênfase que, naquele momento, está sendo dada a uma ou mais variáveis organizacionais. Assim, TAYLOR<sup>2</sup>, fundador da Administração Científica, na 1ª fase de suas pesquisas, quando estudou o rendimento do homem no trabalho, deu ênfase à variável "tarefas" implementando a organização racional do trabalho. Adotou como instrumento básico, para essa racionalização, o estudo de "tempos e movimentos", ou seja, a determinação do tempo médio que um operário comum levaria para a execução da tarefa. Esse tempo era medido com cronômetro e, a esse tempo médio, eram somados os tempos utilizados pelo operário para atendimento de suas necessidades pessoais, resultando no chamado "tempo-padrão". Com isto padronizava-se o método de trabalho e o tempo destinado à sua execução.

Uma das decorrências do estudo dos "tempos e movimentos" foi a "divisão do trabalho" e a "especialização do operário" a fim de elevar a produtividade organizacional. Chegou-se à conclusão de que o trabalho de cada pessoa deveria, tanto quanto possível, se limitar, predominantemente, à execução de uma única e simples tarefa.

A idéia básica era a de que a eficiência aumentava com a especialização, logo, quanto mais especializado o operário, tanto maior sua eficiência. Para atender a essa dinâmica organizacional, TAYLOR<sup>2</sup> propôs uma estrutura administrativa denominada "supervisão funcional" onde aparece, como foco central, a especialização do elemento supervisor.

Exemplificando na enfermagem, a "supervisão funcional" seria a aplicação da divisão do trabalho e da especialização a nível das enfermeiras denominadas supervisoras e enfermeiras chefes (gráfico 5).

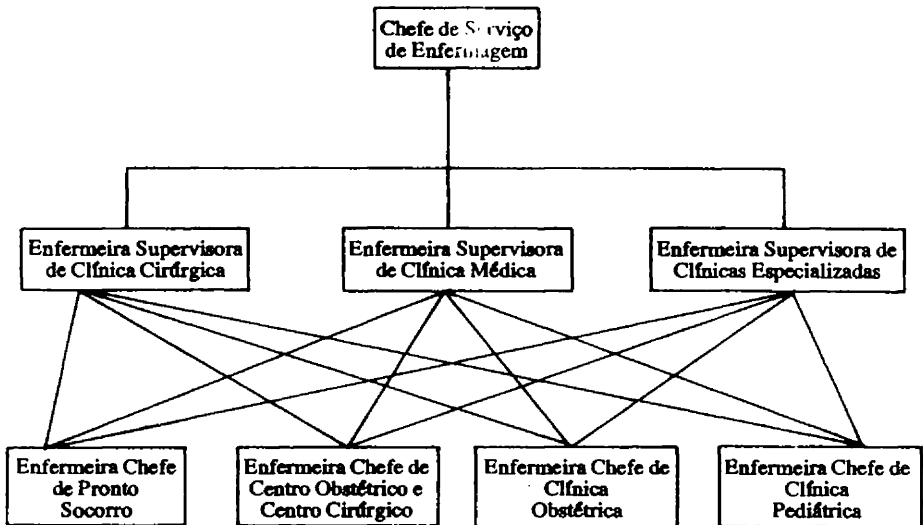
A crítica feita à proposta de TAYLOR<sup>2</sup> e evidenciada pelo organograma (Gráfico 5) refere-se à pouca atenção dada ao elemento humano e a grande ênfase dada às "tarefas" desempenhadas por esses elementos. A organização é vista como um "arranjo de peças" e não de pessoas, daí a denominação "teoria da máquina", dada por alguns autores, a essa teoria.

Outro administrador, FAYOL<sup>3</sup> ao contrário da proposta de TAYLOR<sup>2</sup>, caracterizada pela "ênfase na tarefa realizada pelo operário" propôs a Teoria Clássica que se caracterizou pela ênfase dada à "estrutura da organização".

Na verdade, ambas as teorias buscam a eficiência organizacional, uma com

a racionalização do trabalho do operário e a outra partindo do todo organizacional e de sua estrutura para garantir a eficiência de todas as partes envolvidas.

GRÁFICO 5



A partir da abordagem global da empresa, FAYOL<sup>3</sup> expôs sua Teoria da Administração partindo da proposição que toda empresa pode ser dividida em funções técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contábeis e administrativas. Como funções administrativas, FAYOL<sup>3</sup> propôs a previsão, a organização, o comando, a coordenação e o controle. Concebeu a estrutura organizacional com características tradicionais, rígidas e hierarquizadas, influenciado pelas organizações militares e eclesiásticas.

Para MOONEY<sup>7</sup>, considerado o inovador da Teoria da Organização, como para FAYOL<sup>3</sup>, a organização militar era o modelo do comportamento administrativo. FAYOL<sup>3</sup> propôs, então, a chamada organização linear que se constituiu em um dos tipos mais simples de organização apresentando, graficamente, uma forma tipicamente piramidal.

FAYOL<sup>3</sup> e seus seguidores discordaram da proposta de TAYLOR<sup>9</sup>, da “supervisão funcional”, por considerarem-na uma negação do princípio da unidade de comando<sup>1</sup>.

Na organização linear, as pessoas ou os órgãos que compõem a organização seguem, rigidamente, o princípio da hierarquia determinando os chamados “órgãos de linha”.

Para o aconselhamento e recomendações aos órgãos de linha, FAYOL<sup>3</sup> propôs os órgãos de "staff" ou de assessoria que não obedecem aos princípios da "hierarquia" e da "autoridade de comando" em relação aos "órgãos de linha". Esta é, ainda hoje, uma das estruturas comumente encontradas nos SE. Como exemplos temos os gráficos 6 e 6 A.

GRÁFICO 6

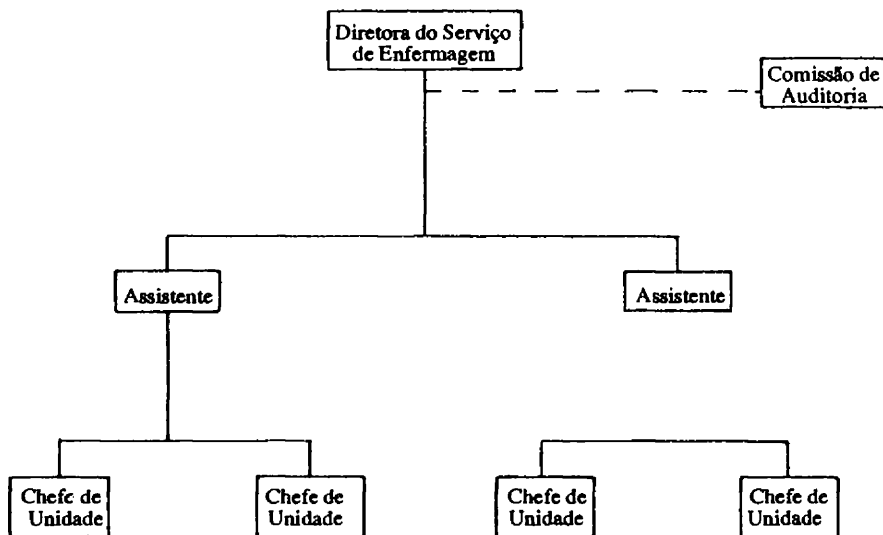
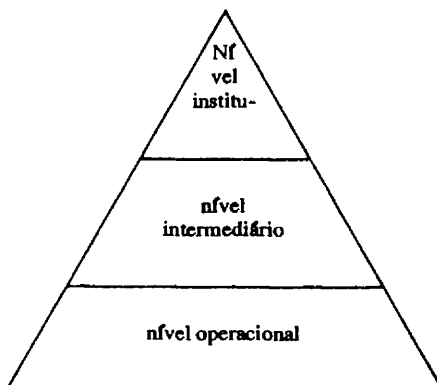


GRÁFICO 6 A



Como crítica a esta teoria WAHRLICH<sup>10</sup> comenta seu sentido prescritivo e normativo, considerando o alto grau de direcionamento que determina ao administrador. Para este, o cumprimento de regras pré-estabelecidas passa a ser o caminho único para o desempenho organizacional.

As abordagens de TAYLOR<sup>9</sup> e FAYOL<sup>3</sup> são, hoje, criticadas pela característica de divisão mecânica do trabalho que propõem às organizações, fazendo dessa divisão a mola do sistema. Segundo os críticos, esse sistema determina que o elemento executor da tarefa saiba muito a respeito de pouco. Para MARCH<sup>6</sup> esta abordagem está exageradamente simplificada pois não considera, em momento algum, o comportamento humano na organização.

A crítica maior às teorias da administração científica e à clássica é o abstracionismo e o formalismo que as permeiam, resultando numa visão superficial e simplista da organização (SIMON<sup>8</sup>). Essas teorias tentam explicar a estrutura formal (tarefas e estrutura) mas negam totalmente a existência da estrutura informal (pessoas) nas organizações. Nelas, o homem é visto apenas como instrumento de produção e é denominado "homem econômico".

Com o advento da Teoria das Relações Humanas surge uma nova concepção sobre a natureza do homem, o "homem social". Passa-se a estudar as influências da motivação no desempenho do homem no trabalho.

LEWIN<sup>5</sup> com a "teoria do campo" propõe a equação  $C = f(P, M)$  onde o comportamento (C) é função (f) ou resultado da interação entre a pessoa (P) e o meio ambiente (M) que a rodeia. A ênfase nas tarefas e na estrutura é substituída pela ênfase nas pessoas. Discute-se a importância da estrutura informal (relacionamento entre as pessoas) como ponto chave da produção organizacional. É pela análise da estrutura informal que devem ser sugeridas as modificações nas estruturas formais das organizações (organogramas).

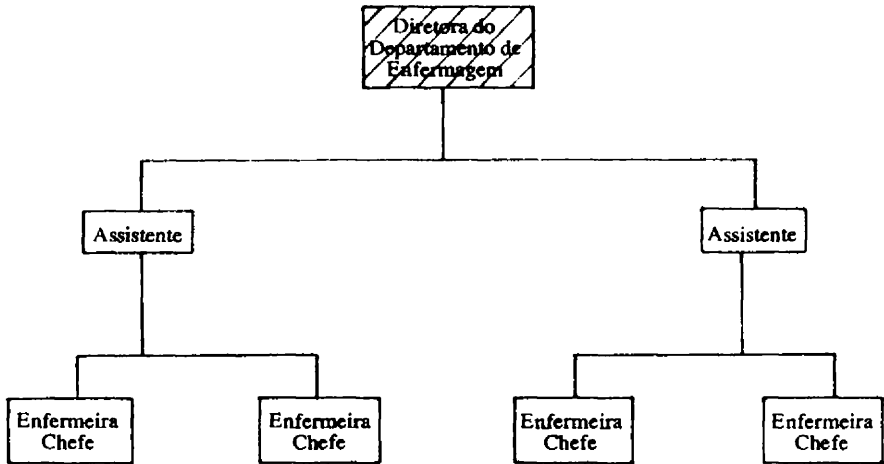
Já a Teoria Neoclássica, que teve como defensores DRUCKER<sup>2</sup>, KOONTZ & O'DONNELL<sup>4</sup> entre outros, faz a retomada da Teoria Clássica dando ênfase às "tarefas" e "estrutura", mas admite a administração como técnica social, ou seja, a administração é, basicamente, a coordenação de atividades grupais. Segundo ela, cada empresa deve ser considerada sob o ponto de vista da eficácia (medida normativa de alcance de resultados) e da eficiência (medida normativa da utilização dos recursos) nesse processo.

Quanto à estrutura administrativa dessas organizações, a teoria neoclássica tem como enfoque principal o grau de centralização ou descentralização administrativa na organização.

Para os adeptos dessa teoria, o grau de descentralização depende do tamanho da organização; do tipo de atividades que são desenvolvidas; das políticas adotadas pelo país; da filosofia da cúpula administrativa; da competência dos funcionários e do fluxo das informações.

A análise desses fatores, ou a ênfase dada a um deles pode determinar se as decisões administrativas devem estar centralizadas na cúpula da organização ou descentralizadas para as pessoas ou órgãos periféricos. Assim, a organização mantém a mesma estrutura administrativa, mas muda o nível do processo decisório. Na enfermagem temos como exemplo:

GRÁFICO 7




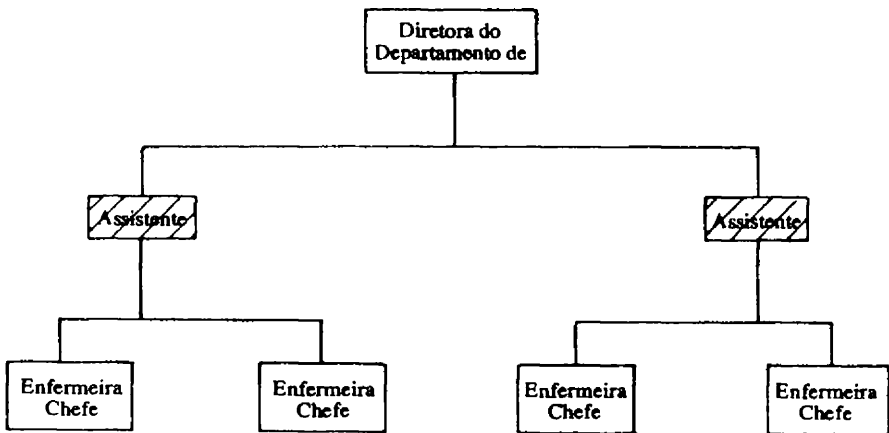

Legenda  Grau de autoridade decisória.

GRÁFICO 7 A



Legenda  Grau de autoridade decisória.



Como vantagens da descentralização são feitas as seguintes considerações: as pessoas que vivem os problemas são as mais indicadas para resolvê-los; economiza-se tempo e dinheiro, são definidas de forma clara as políticas organizacionais; propicia a formação de pessoal com visão global ao invés de simples especialistas. Como desvantagens são citadas a falta de uniformidade nas decisões; insuficiente aproveitamento de todos os especialistas da organização e despreparo de pessoal no processo decisório.

Como vemos, a organização formal não integra apenas níveis hierárquicos que se constituem em agrupamentos de funções mas, e principalmente, determina o grau de decisão compatível a cada nível.

Uma outra característica das estruturas administrativas, segundo a abordagem neoclássica é a departamentalização: a departamentalização ocorre devido à "especialização horizontal", ou seja, a especialização de atividades e de conhecimentos que se faz à custa de um maior número de órgãos especializados, no mesmo nível hierárquico. É, também, denominada "processo funcional".

A especialização vertical, ao contrário da horizontal, se faz à custa de um aumento de níveis hierárquicos. Entretanto, nas organizações, raramente ocorre uma ou outra forma isolada. Em geral, ambas estão presentes e se complementam. Ambas, também, são formas diferentes de divisão do trabalho pois a especialização vertical divide o trabalho levando em consideração a autoridade e a responsabilidade e, conseqüentemente, aumenta o número de níveis hierárquicos na estrutura organizacional, enquanto a departamentalização leva em consideração as diferentes tarefas executadas pelos órgãos, aumentando o número de órgãos em um mesmo nível hierárquico. Como exemplo de estruturas dos SE sem especialização temos o Gráfico 8 e com especialização vertical temos o Gráfico 8 A.

Como exemplos de estrutura sem departamentalização temos o Gráfico 9 e com especialização horizontal temos o Gráfico 9 A.

GRÁFICO 8



GRÁFICO 8 A

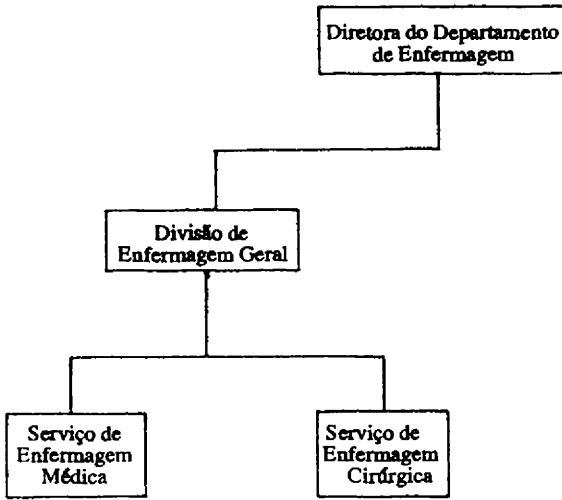


GRÁFICO 9

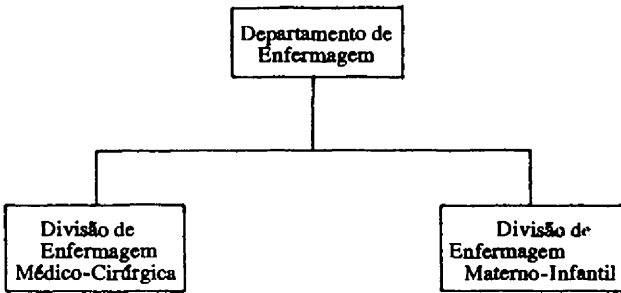
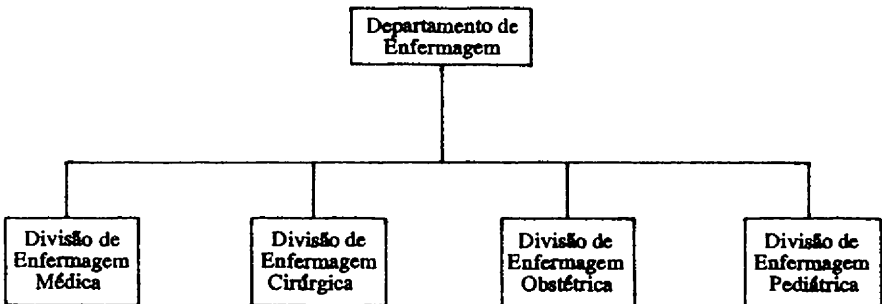


GRÁFICO 9 A



Muitas outras teorias organizacionais têm sido desenvolvidas, nas últimas duas décadas, mas, nos parece, as abordagens aqui apresentadas, explicam as formas mais freqüentemente encontradas na representação das estruturas formais dos SE.

A teoria de sistemas também pode explicar as estruturas organizacionais apresentadas neste trabalho. Assim, considerando que a "definição" de sistema depende da pessoa que pretende defini-lo, ou seja, é uma questão de abordagem, pode-se considerar a estrutura organizacional do hospital como um sistema e a estrutura do SE, nele integrado, como um subsistema, podendo-se considerar, também, a estrutura organizacional do SE como sistema e as diferentes divisões dessa estrutura como subsistemas.

Entretanto, nos parece, que o enfoque psicossocial que a teoria de sistemas atribui às estruturas organizacionais formais, se prende muito mais à dinâmica dessas estruturas, ou seja, à forma como são desenvolvidas e coordenadas as atividades nelas agrupadas, do que à esquematização rígida de seus organogramas.

Assim, as dimensões tecnológicas (tarefas); institucional (regulamentos) e expressiva (pessoas), segundo a abordagem psicossocial das organizações se articulam num processo dinâmico que caracterizam definitivamente a estrutura formal.

O objetivo deste estudo foi o de levar o enfermeiro a refletir sobre como a variável organizacional, estrutura administrativa formal, interfere, e até determina o desempenho dos SE. Objetivou também, chamar a atenção dos enfermeiros para o fato dos organogramas dos SE refletirem teorias, práticas organizacionais defasadas com o momento histórico em que vivemos.

KURCGANT, P. & MASSAROLLO, M.C.K.B. Administrative Structures of nursing services. *Rev. Esc. Enf. USP*. São Paulo, 23(1):—, Apr. 1989.

*In this paper it is presented and analyzed formal structures of Nursing service based on the historic evolution of administration theories.*

UNTERMS: *Nursing administration. Nursing service.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração*. 3. ed. São Paulo, McGraw-Hill, 1983.
2. DRUCKER, P.F. *Uma era de descontinuidades: orientações para uma sociedade em mudança*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
3. FAYOL, H. *Administração industrial e geral*. São Paulo, Atlas, 1950.
4. KOONTZ, H. & O'DONNELL, C. *Princípios de administração: uma análise das funções administrativas*. São Paulo, Pionira, 1976.
5. LEWIN, K. *A dynamic theory of personality*. New York, McGraw-Hill, 1936.
6. MARCH, J.G. & SIMON, H.A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967.
7. MOONEY, J.D. *The principles of organization*. New York, Harper and Brothers, 1947.

8. SIMON, H.A. **O comportamento administrativo.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965.
9. TAYLOR, F.W. **Princípios de administração científica.** 7. ed. São Paulo, Atlas, 1970, 134p.
10. WAHRLICH, B.M. de S. **Uma análise das teorias de organização.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967.