

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

CLARISSE DA SILVA DUARTE

**ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E EFICIÊNCIA NO FORNECIMENTO DE  
MATERIAIS DO HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO DE PORTO  
ALEGRE**

PORTO ALEGRE

2023

CLARISSE DA SILVA DUARTE

**ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E EFICIÊNCIA NO FORNECIMENTO DE  
MATERIAIS DO HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO DE PORTO  
ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

---

Prof. Dr. Leonardo Granatto

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu marido, Natanael Trajano, pelo incentivo, apoio e amparo que me ajudaram a investir, permanecer e não desistir do meu curso e do meu sonho em me formar na UFRGS.

Obrigada à minha sogra, aos meus pais, à minha querida irmã e sua família.

Agradeço a oportunidade de conhecer, durante o curso, minhas amigas, Rafaela Valandro e Jenifer Romani, que me proporcionaram uma sensação de pertencimento e acolhimento, elementos que me fortaleceram para seguir em frente.

Aos meus colegas e amigos de trabalho, principalmente ao administrador Diego da Silva Machado que me orientou e colocou seu conhecimento a minha disposição contribuindo para esta pesquisa. Muito obrigada aos meus gestores, antigos e atuais que sempre me encorajaram a desenvolver este estudo e acreditar na minha criação, além de serem compreensivos com minhas limitações.

Agradeço o Grupo Hospitalar Conceição como Instituição que presta serviços públicos de qualidade a mim e a quem precisar sem nenhuma distinção. Obrigada pelo privilégio de fazer parte disso.

Agradeço aos meus professores por me ensinarem a questionar, pois são as perguntas que nos guiam ao conhecimento, jamais as certezas.

Por fim, obrigada ao meu país que, embora tenha muitos desafios na educação, proporcionou-me o privilégio de me formar em uma escola e universidade pública de qualidade.

## RESUMO

Esta pesquisa aborda a relevância e atualidade dos princípios da Burocracia estabelecidos por Max Weber nos contextos organizacionais e administrativos contemporâneos. A pesquisa apresenta a evolução histórica da teoria burocrática, suas raízes em antigas estruturas administrativas, sua influência na Administração Pública brasileira e sua finalidade: a eficiência através da administração racional. O estudo também reconhece as perspectivas críticas em relação à racionalidade instrumental subjacente ao modelo e as suas disfunções, tomadas no senso comum, como sinônimo da Burocracia. No contexto do objeto de pesquisa, Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC), buscou-se entender em que medida a burocracia contribui para a eficiência no processo de fornecimento de materiais de uso e consumo. O objetivo principal da pesquisa foi investigar como se manifestam os princípios burocráticos, e no que eles contribuem com a eficiência nos processos compreendidos entre a solicitação do material até a entrega na respectiva área usuária. A base teórica deste estudo é a Teoria Burocrática Weberiana e os seus princípios basilares: Impessoalidade, Formalidade e Profissionalismo, que constituíram as categorias de análise. Através de abordagem qualitativa e quantitativa, e se utilizando de métodos de procedimento como a observação participante, análise documental, de dados e bibliográfica, foi possível verificar uma conexão entre a eficiência e a forte manifestação dos princípios burocráticos. Além disso, os resultados evidenciam que as disfunções burocráticas têm implicações negativas na qualidade dos processos analisados.

**Palavras-Chave:** Teoria Burocrática. Princípios Burocráticos. Eficiência. Hospital Nossa Senhora da Conceição.

## RESUMEN

Esta investigación aborda la pertinencia y pertinencia de los principios de la Burocracia establecidos por Max Weber en los contextos organizativos y administrativos contemporáneos. La investigación presenta la evolución histórica de la teoría burocrática, sus raíces en antiguas estructuras administrativas, su influencia en la Administración Pública brasileña y su finalidad: la eficiencia a través de una administración racional. El estudio también reconoce perspectivas críticas en relación a la racionalidad instrumental que subyace al modelo y sus disfunciones, tomadas en el sentido común como sinónimo de Burocracia. En el contexto del objeto de investigación, Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC), buscamos comprender en qué medida la burocracia contribuye a la eficiencia en el proceso de suministro de materiales para uso y consumo. El principal objetivo de la investigación fue indagar cómo se manifiestan los principios burocráticos, y qué contribuyen a la eficiencia en los procesos entre la solicitud del material y su entrega al área de usuario respectiva. La base teórica de este estudio es la Teoría Burocrática Weberiana y sus principios básicos: Impersonalidad, Formalidad y Profesionalismo, que constituyeron las categorías de análisis. A través de un enfoque cualitativo y cuantitativo, y utilizando métodos procedimentales como la observación participante, el análisis documental, de datos y bibliográfico, fue posible verificar una conexión entre la eficiencia y la fuerte manifestación de principios burocráticos. Además, los resultados muestran que las disfunciones burocráticas tienen implicaciones negativas para la calidad de los procesos analizados.

**Palabras clave:** Teoría Burocrática. Principios burocráticos. Eficiencia. Hospital Nossa Senhora da Conceição.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização burocrática entre os sistemas sociais	15
Figura 2 – Valor pago de despesa 2019	31
Figura 3 – Valor pago de despesa 2020	31
Figura 4 – Valor pago de despesa 2021	32

Figura 5 – Valor pago de despesa 2022	32
Figura 6 – Valor pago de despesa de janeiro a junho de 2023	33
Figura 7 - Organograma do Grupo Hospitalar Conceição	33
Figura 8 – Organograma da Gerência de Materiais com foco no Almoxarifado HNSC	36
Figura 9 - Fluxograma da compra de material médico hospitalar com ata de registro de preço	40
Figura 10 - Fluxograma da inserção de material médico hospitalar na dispensa de licitação	44
Figura 11 - Fluxograma do recebimento de material médico hospitalar pelo grupo	45
Figura 12 - Fluxograma do atendimento de requisições de material médico hospitalar	46
Figura 13 - Requisições atendidas em 2022	46
Figura 14 - Setores atendidos em 2022	
Figura 15 - Variedade de itens entregues em 2022	46

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características da Administração Burocrática	17
Quadro 2 – Conceitos Estratégicos	29
Quadro 3 - Configuração Estrutural	30
Quadro 4 – Tipos de Configuração Estrutural	34
Quadro 5 – Grupos de Materiais de Uso e Consumo	37

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 BASES TEÓRICAS DE INVESTIGAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
2.1. O QUE É BUROCRACIA?	11
2.1.1 Administração burocrática e seus princípios	17
2.1.2 Burocracia e administração pública: experiência brasileira	20
<b>3 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....</b>	<b>25</b>
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO OBJETO DE PESQUISA E SUAS DESCOBERTAS.....</b>	<b>27</b>
4.1 APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: EMPRESA PÚBLICA	27
4.2 APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: A INSTITUIÇÃO	28
4.3 ANÁLISE DO OBJETO DE PESQUISA: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	31
4.4 GERÊNCIA DE MATERIAIS	37
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O tema deste estudo é a burocracia como forma organizativa e sua relação com a eficiência no processo de fornecimento de materiais do Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC).

O HNSC situado em Porto Alegre, Rio Grande do Sul é um complexo de saúde conhecido como Grupo Hospitalar Conceição (GHC), composto por mais três hospitais: Hospital Fémina (HF), Hospital Cristo Redentor (HCR) e Hospital Criança Conceição (HCC), além da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Moacyr Scliar, de 12 postos de saúde do Serviço de Saúde Comunitária, de três Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e da Escola GHC.

O objeto deste estudo é uma estatal de grande porte, enquadrada atualmente como empresa pública federal, prestadora de serviços públicos de saúde, que atende os cidadãos exclusivamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e que, para cumprir sua missão<sup>1</sup>, utiliza uma gama imensa de materiais, dentre eles os materiais médico hospitalares (MMH).

São classificados como MMH e correlatos os aparelhos, produtos, substâncias ou acessórios não enquadrados como drogas, medicamentos ou insumos farmacêuticos, utilizados direta ou indiretamente nos diversos procedimentos médicos, com a finalidade diagnóstica, terapêutica, curativa e preventiva do paciente, objetivando sua rápida recuperação. (Brasil, 1973).

Considerando o contexto hospitalar, no qual a saúde das pessoas se encontra constantemente em risco e que há 'urgência' e 'emergência', o processo pelo qual passou uma agulha, por exemplo, até chegar às mãos da assistência, parece menos importante. No entanto, quando falta um determinado material que inviabiliza um atendimento, usualmente, a burocracia é citada como causa nas queixas, principalmente, das áreas assistenciais, mas também do próprio corpo administrativo.

A burocracia, no senso comum, é apontada como sinônimo de ineficiência e de ineficácia, ou seja, onerosa para o Estado manter e com poucos resultados a oferecer; repleta de procedimentos e carente de finalidade. Há, também, quem

---

<sup>1</sup> A missão do Hospital é "oferecer atenção integral à saúde, pela excelência no ensino e pesquisa, eficiência da gestão, comprometimento com a transparência, segurança organizacional e responsabilidade social." (Grupo Hospitalar Conceição, 2023a).

confunda burocracia com a proliferação de papéis e normas. Porém, as críticas baseadas no senso comum têm como pano de fundo, na maioria das vezes, segundo Misoczky (2001, p. 2), caráter ideológico, no qual as organizações privadas seriam mais eficientes do que as públicas.

Os materiais e todo o aparato de apoio, indispensáveis à atividade fim de uma instituição hospitalar pública, não têm autorização para serem adquiridos e disponibilizados com a conveniência com a qual qualquer cidadão obtém suas mercadorias. Ao contrário da liberdade de fazer o que se quer com o próprio dinheiro, a responsabilidade de administrar os recursos públicos exige que se sigam ritos previamente estabelecidos.

Com esse propósito, a Constituição Federal, lei máxima desse país, traz no artigo 37 os princípios nos quais devem se basear a conduta e a lógica dos processos da Administração Pública direta e indireta de todos os entes da federação: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Ou seja, a Administração Pública, pelo princípio da legalidade age conforme determina ou permite a lei; pela impessoalidade, não diferencia cidadãos em situações iguais, não age por sua vontade e sim pelos seus deveres; pela moralidade, leva em conta aspectos éticos, para além do que é legal e pela publicidade, a Administração Pública, via de regra, deve dar acesso aos cidadãos de todos os seus atos. A adição do princípio da eficiência ocorreu pela Emenda Constitucional número 19 de 1998, como forma de explicitar a obrigação do Estado garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e que os serviços oferecidos à população sejam de qualidade.

Assim como a eficácia que, segundo Misoczky e Guedes (2011), é a relação positiva entre os objetivos propostos e os alcançados; a efetividade a qual é para além de resultados, é o impacto positivo sobre as condições prévias a uma ação, a eficiência também é objetivo da Administração Pública, em boa medida como é em qualquer organização.

Consonante a esse objetivo, a burocracia que é um instrumento da administração para a coordenação do trabalho humano tem a eficiência como finalidade. Bresser-Pereira e Motta, ratifica que a base burocrática é formada por três princípios fundamentais: formalidade, impessoalidade e profissionalismo, dos quais derivam outros princípios e atributos, tais como a precisão, rapidez, univocidade, caráter oficial, continuidade, descrição, uniformidade, redução de

conflitos e redução de custos. Este último atributo é a consequência dos anteriores, é aquele que consolida a maior eficiência organizacional (Bresser-Pereira; Motta, 2004).

Portanto, esta pesquisa tem como problema entender: em que medida a burocracia contribui para a eficiência no processo de fornecimento de materiais de uso e consumo do Hospital Nossa senhora da Conceição?

A hipótese levantada sugere que quanto mais os princípios burocráticos estão presentes nos processos, maior é a probabilidade de alcançar eficiência dentro da moldura constitucional a qual a Administração Pública se submete.

Posto isso, o objetivo geral deste trabalho é investigar como se manifestam os princípios burocráticos, e no que eles contribuem com a eficiência nos processos compreendidos entre a solicitação do material até a entrega na respectiva área usuária. Ainda se tem como objetivos específicos, mapear os processos básicos para a manutenção do abastecimento deste grupo de material; quantificar e estabelecer comparações dos principais indicadores do setor em todos os meses de 2022; relacionar os achados com a teoria e, na medida do possível, propor melhorias.

Este trabalho se justifica diante da polêmica em que o conceito de burocracia está envolvido desde o início das primeiras reformas de cunho gerencial. De forma a contaminar o debate a tal ponto que, mesmo em trabalhos científicos, o termo vem sendo empregado de maneira equivocada, cristalizando na população em geral, mas principalmente e preocupantemente nos administradores públicos e de empresas privadas a aversão ao modelo, criando uma barreira ao seu aperfeiçoamento.

O foco do HNSC é a promoção da saúde. Este estudo se insere em um pequeno recorte de como a instituição se organiza para chegar a este fim. Esse caminho passa por diversas áreas do conhecimento que se conectam e se relacionam, assim como preconizam as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração Pública, quando mencionam a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade como princípios a serem seguidos pelo curso, não apenas para o atingimento dos resultados, mas também para que o percurso não se desvie de linhas norteadoras, tais como: princípios, leis, valores (Ministério da Educação, 2014).

Quando se trata de uma instituição pública, que se perpetua no tempo, muito além de uma compra bem-sucedida, muito além de indicadores positivos, muito além

inclusive, das pessoas; quando se manipula a “coisa pública” é necessário que o administrador não perca de vista estas linhas, não apenas para atingir um fim específico, mas como constitutivas do ato de administrar.

A burocracia, além da eficiência, visa frear ímpetos de poder através dos seus princípios, constituindo-se um mecanismo capaz de tornar as instituições passíveis de verificação e transparência, o que contribui para o equilíbrio de poder entre o governo e os cidadãos. Este trabalho estuda, portanto, um instrumento fundamental para a democracia.

Além disso, é o Estado de direito, o Estado constitucional que é o sistema vigente, o qual regula a sociedade e é regulado por ela. O aparelho do Estado se organiza através da burocracia e a sociedade, na medida em que se estrutura para atingir determinada finalidade, também constitui organizações burocráticas. Portanto, este é o território onde o administrador público toma suas decisões, formula as políticas, aprende, comunica-se, controla, organiza, planeja, enfim, exerce as competências e habilidades possibilitadas pela educação formal (Ministério da Educação, 2014).

O conhecimento popular entende que a burocracia focaliza os meios em detrimento dos fins. Diante disso, esta pesquisa é importante, porque pretende analisar o conceito da perspectiva operacional, área meio, que sem a qual o HNSC não poderia desempenhar seu papel fundamental na execução da política de saúde pública no Brasil.

## 2 BASES TEÓRICAS DE INVESTIGAÇÃO

Este trabalho se ancora na teoria burocrática Weberiana e na relação com os processos de fornecimento de materiais dentro de uma empresa pública. Neste capítulo será revisada a teoria burocrática, seus princípios teóricos e seus desdobramentos para a prática da administração pública no contexto brasileiro, e com isso apontar que a observação de determinados preceitos burocráticos podem ser fatores que contribuem com a eficiência de determinados processos de trabalho.

### 2.1. O QUE É BUROCRACIA?

A burocracia foi estudada e sistematizada pela primeira vez por Max Weber, que em nenhum momento foi taxativo a respeito de sua definição, mas elegeu as condições básicas de sua existência e suas características.

Max Weber nasceu na Alemanha, viveu entre 1864 e 1920; formou-se em direito e economia e produziu diversos estudos no campo da sociologia clássica. Sua obra "Economia e Sociedade" é considerada uma das mais influentes da sociologia. Nela, Weber explorou uma ampla gama de tópicos, incluindo a relação entre religião e economia, os tipos ideais de dominação, a teoria da ação social e, claro, sua análise detalhada da burocracia. A burocracia, para Weber, foi uma expressão de dominação legal-racional em organizações modernas.

Para Weber (2000) "dominação é a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas." Uma relação de troca voluntária pode ser uma relação de dominação se uma das partes, em relação à outra, está na condição de ditar as regras desta troca. De outra forma não será se não gerar obediência imediata (Weber, 2000).

Na concepção de Weber, obediência significa que a:

Ação de quem obedece ocorre substancialmente como se tivesse feito do conteúdo da ordem e em nome dela a máxima de sua conduta, e isso unicamente em virtude da relação formal de obediência, sem tomar em consideração a opinião própria sobre o valor ou o desvalor da ordem como tal. (Weber, 2000).

O limiar entre o que se constitui dominação ou não é fluido diz Weber (2000). Portanto, necessariamente, a dominação se concretiza na submissão à autoridade.

A autoridade pode se basear em diversos motivos de submissão. A submissão pode ser consciente ou inconsciente, o interesse em obedecer constitui uma relação de dominação que nem sempre se dá por meios econômicos, ou os tem por finalidade. O que normalmente está presente nessa relação é um quadro administrativo, que com o qual se pode contar para ações dirigidas no cumprimento de ordens concretas e disposições gerais (Weber, 2000).

Porém, seja por quais motivos forem: vinculados a ideais, a valores racionais, materiais ou afetivos; os motivos constituem uma relação de dominação normalmente instável se não estiverem atrelados à crença de legitimidade. A natureza da legitimidade determina o tipo de obediência, o estilo de mando e o quadro administrativo (Weber, 2000).

Weber utiliza os “tipos ideais” para explicar as modalidades de dominação. Bresser-Pereira e Motta (2004) define “tipo ideal” como um método de pesquisa proposto por Max Weber para estudar fenômenos sociais; trata-se de uma abstração, não existe na realidade. Através deste método, o objeto de estudo é definido por suas características mais extremas (Bresser-Pereira; Motta. 2004, p. 9).

Sendo assim, para Weber:

Há três tipos puros de dominação legítima. A vigência da sua legitimidade pode ser primordialmente: de caráter racional: baseada na crença de legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou a de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou por fim, de caráter carismático: baseada na veneração extra cotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática). (Weber, 2000, p. 141).

Das ideias de Weber, depreende-se que a dominação racional legal se legitima por um sistema de normas racionais - o direito - e a burocracia é o aparato ferramental pelo qual essa dominação se materializa, ou seja, burocracia, para Weber, é o mesmo que funcionalismo ou quadro administrativo, pois eles refletem a estrutura típico-ideal da dominação racional legal.

A burocracia para Weber se alia às necessidades da modernidade, mas boa parte das informações que fundamentaram o conceito tem precedentes muito anteriores. Em suas obras, como "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo" e

"Economia e Sociedade", Weber discute exemplos históricos de formas primitivas de burocracia e organização social.

No antigo Egito, por exemplo, as complexas operações de gerenciamento das vias fluviais do rio Nilo exigiam coordenação e administração eficientes. Isso levou ao desenvolvimento de uma classe de escribas e funcionários que mantinham registros, coletavam impostos, administravam recursos e implementavam políticas. Essa forma inicial de burocracia era necessária para controlar os recursos hídricos e garantir a produção agrícola (Weber, 1982).

Além disso, Weber explorou como as estruturas administrativas militares também se assemelhavam a formas burocráticas. Exércitos organizados, com hierarquia clara, divisão de tarefas e regulamentações detalhadas, compartilham semelhanças com os princípios burocráticos (Weber, 1982).

O Império Romano se baseou em alguns fundamentos burocráticos, desenvolvendo uma complexa máquina administrativa para gerenciar suas vastas terras e populações. Esta burocracia incluía sistemas de coleta de impostos, registro de cidadãos, controle militar, entre outros aspectos. Essa estrutura burocrática ajudou a manter a estabilidade e o controle dentro do império, no entanto, a compensação paga aos servidores de dano diretamente pela mercadoria confiscada, ou imposto recolhido, favorecendo a economia natural (Weber, 1982).

Todos os tipos de atribuição de serviços e usufrutos in natura, como recompensas aos funcionários, tendem a afrouxar o mecanismo burocrático, e especialmente a enfraquecer a subordinação hierárquica, que se desenvolve de forma mais rigorosa na disciplina do funcionalismo moderno. (Weber, 1982, p. 242).

Portanto, a economia monetária constitui um dos pressupostos da burocracia pois sustenta e viabiliza a burocracia moderna, fornecendo os recursos necessários para o funcionamento das organizações e contribuindo para a motivação dos funcionários para cumprir seus deveres de maneira eficaz.

Porém sua massificação, segundo Bresser-Pereira e Motta (2004) se deu com a mudança da unidade básica do sistema de produção, onde antes era a família e depois passou a ser a empresa burocrática.

A partir do fim da Idade Média, começam a surgir as primeiras empresas através do desenvolvimento do comércio e o aparecimento da burguesia. Neste momento, a contabilidade privada se separa da empresa; da mesma forma essa

separação ocorre dentro da administração dos Estados europeus, embora ainda estivessem muito ligados ao sistema feudal. Mas é só a partir da revolução industrial, quando a classe burguesa se consolida, quando se estabelece o sistema capitalista e surge o Estado liberal que o modo de produção passa a ser dominado por burocracias. Depois disso passou para outros sistemas sociais, como escolas, prisões, sindicatos, partidos políticos, clubes esportivos e assim por diante (Bresser-Pereira; Motta, 2004).

Segundo Bresser-Pereira e Motta (2004), as organizações se proliferaram em causa e consequência do desenvolvimento industrial, o qual se desenrolou dentro de dois principais tipos de organização, a empresa e o Estado. Então, quanto mais as empresas e os Estados racionalizavam, sistematizavam, organizavam suas ações, mais se desenvolviam; quanto mais se desenvolviam, mais complexos se tornavam e mais mecanismos racionais eram necessários.

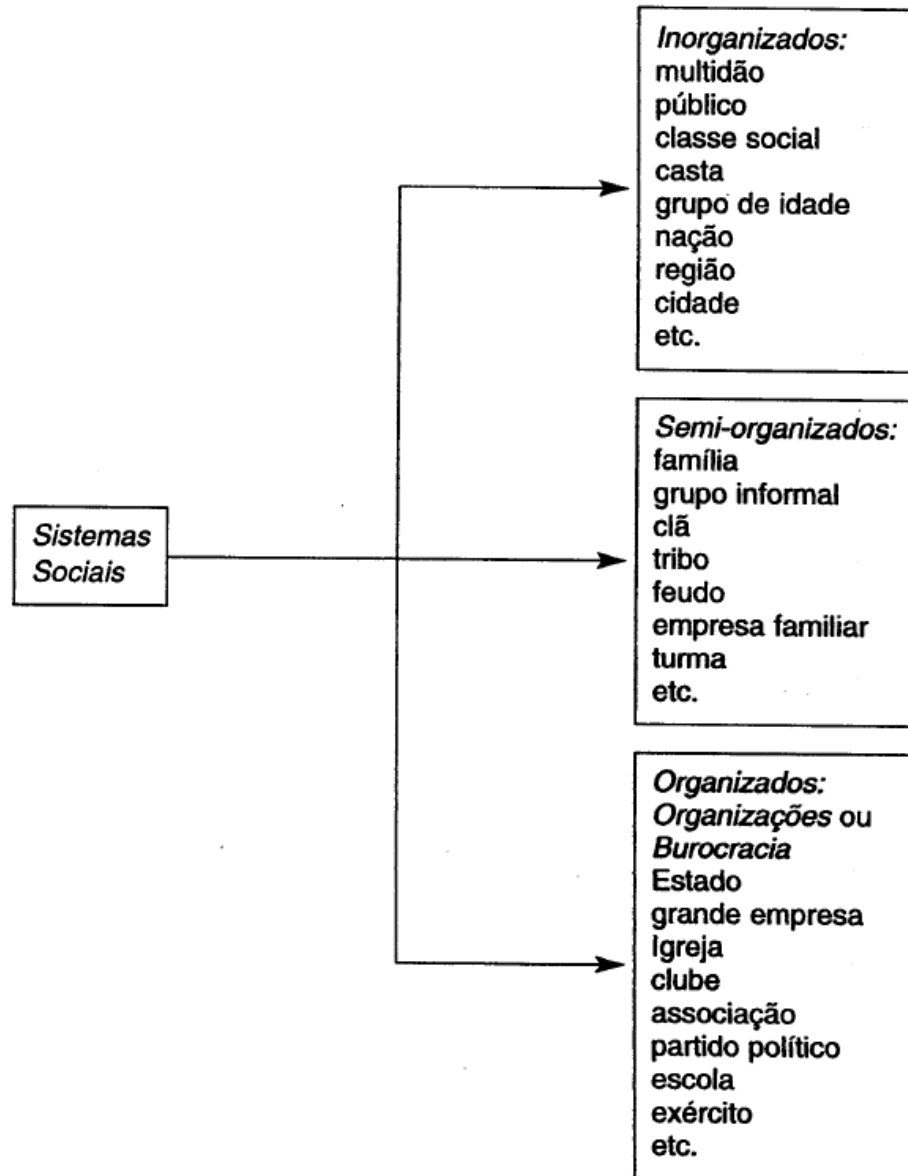
Max Weber insere a sistematização da burocracia na história do capitalismo que necessita crescentemente de cálculo e precisão:

A razão decisiva que explica o desenvolvimento da organização burocrática foi sempre sua superioridade técnica sobre qualquer outra organização. Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações da mesma forma que a máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A precisão, a rapidez, a univocidade, o caráter oficial, a continuidade, a discricção, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a redução de fricções e de custos de materiais e pessoais são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática. (Weber, 1982, p. 103).

Para Bresser-Pereira e Motta (2004), a burocracia exprime um sistema social. Os sistemas sociais, de modo geral, podem ser pouco ou muito organizados; quanto mais organizados, mais se aproximam do tipo ideal de organização burocrática de Weber. Portanto “um sistema social é ou não uma organização na medida em que é burocraticamente organizado.” (Bresser-Pereira; Motta, 2004).



Figura 1 – Organização burocrática entre os sistemas sociais



Fonte: Bresser-Pereira e Motta (2004).

A organização desempenha um papel muito relevante na formação da personalidade do homem moderno. Max Weber e outros teóricos se limitaram a estudar as organizações do ponto de vista científico e não na medida em que molda comportamentos (Bresser-Pereira; Motta, 2004).

Nos últimos tempos, alguns teóricos, especialmente William Whyte Jr passou a estudar as organizações não apenas do ponto de vista científico, mas como crítica social, criando a expressão “o homem organização” tendo os Estados Unidos como contexto (Bresser-Pereira; Motta, 2004).

O Homem organização é o homem que pensa em grupo, que toma decisões em grupo, que trabalha e se diverte em grupo, é o homem que cujos valores e crenças são os valores e as crenças das organizações de que participa, é o homem cujo comportamento é condicionado pela organização de forma a tornar mínima, senão inexistente, sua área de autonomia individual. (Bresser-Pereira; Motta, 2004, p. 3).

Para Motta (1991), a burocracia é poder, na medida em que a dominação é sentida pelos dominados como sua própria vontade; é controle, na medida em que opera lastreada por um sistema de normas de conduta a fim de impor disciplina e conformismo; e é alienação, na medida em que o trabalhador se desvincula da significação do seu trabalho pela especialização das tarefas e pela perda dos meios de produção.

Motta e Vasconcelos (2006) conferem à burocracia status de fator determinante no surgimento do pensamento administrativo, posto que sua estrutura permite a coordenação do trabalho humano para consecução de objetivos comuns no longo prazo.

Ainda segundo esses autores, a burocracia está inserida na teoria estruturalista. Estruturalismo é uma metodologia de análise e comparação que pode ser classificado em quatro tipos: Estruturalismo Abstrato; Estruturalismo Concreto, Estruturalismo Dialético e Estruturalismo Fenomenológico, este último, utilizado por Max Weber para estabelecer os tipos ideais que refletem a concepção de estrutura, a qual tem como preocupação central a racionalidade instrumental que é a consequência do formalismo, da impessoalidade, assim como o caráter profissional da administração (Motta e Vasconcelos, 2006).

Pois é justamente a racionalidade instrumental o objeto das principais críticas em relação à burocracia. Segundo Merton (1949 *apud* Motta e Vasconcelos, 2006) o comportamento do indivíduo na organização é entendido como um meio para o atingimento de resultados. As disfunções acontecem quando as regras são de tal forma internalizadas, que se tornam uma obsessão. Merton denomina “personalidade burocrática” quando o indivíduo se vincula às normativas como estas fossem a finalidade, posto que, aparentemente elas fornecem segurança e estabilidade diante das incertezas. Assim, poderia se questionar a eficiência na racionalidade instrumental.

Outro ponto importante diz respeito aos conflitos. Segundo Bresser-Pereira e Motta (2004) a redução de fricções é uma vantagem obtida pela estrutura

burocrática, posto que as áreas de responsabilidade são definidas com clareza. No entanto, Gouldner (1954, *apud* Motta e Vasconcelos, 2006) chama a atenção que as regras são definidas pela coalizão dominante, sendo assim é comum haver disputas, conflitos e resistências.

Bresser-Pereira e Motta (2004) acrescentam que:

Nesse quadro, a organização burocrática é não apenas um instrumento técnico, ao nível do desenvolvimento das forças produtivas, mas um instrumento político de lutas de classes a serviço das classes dominantes. (Bresser-Pereira; Motta, 2004).

Weber (2000) já dizia que a grande questão é quem domina o aparelho burocrático existente. Porém, advertia que os dominados só poderiam se defender criando uma organização própria, a qual também estaria sujeita a burocratização (Weber, 2000).

Portanto, entende-se que, cientificamente, a burocracia é o aparato instrumental pelo qual a dominação racional legal se materializa; possui equivalência, segundo Weber (2000), ao funcionalismo ou quadro administrativo e, segundo Bresser-Pereira e Motta (2004), equivale à organização como sistema social muito estruturado. A burocracia está diretamente ligada à modernidade; disseminou-se maciçamente pelo mundo no seio da empresa e do Estado após a revolução industrial dada sua alta compatibilidade com o sistema vigente: o capitalismo, o qual ambiciona eficiência no sentido da racionalidade plena, que para se atingir necessita de impessoalidade, formalidade e profissionalismo.

### **2.1.1 Administração burocrática e seus princípios**

O processo modernização da sociedade gerou diversas mudanças; a estrutura burocrática consolidou-se pela adequação às demandas trazidas por aquele momento. Motta e Vasconcelos (2006) inserem nesse momento o surgimento do pensamento administrativo. Segundo esses autores, o pensamento administrativo tem suas raízes na consolidação da lógica de mercado e no estabelecimento de estruturas burocráticas como um meio de organizar o trabalho humano, com o propósito inicial de melhorar a produtividade e promover a geração de lucro.

Assim, a administração burocrática busca estruturar o trabalho humano de maneira estável, visando alcançar os objetivos organizacionais por meio de seus princípios primordiais: impessoalidade, formalidade e profissionalismo, os quais constituem categorias de análises para produzir vinculações aos processos mapeados nesta pesquisa, porque tais princípios, segundo Weber (2000) são meios para obter racionalidade plena.

Quanto à racionalidade, Bresser-Pereira e Motta (2004) dizem que é a coerência e a adaptabilidade no encadeamento de ações com os fins visados à custa do mínimo de esforço, sendo o elemento essencial de diferenciação entre a organização e os outros sistemas sociais. Além disso, ressalta o estreito paralelismo existente entre racionalidade e eficiência, a qual ele descreve como “uma forma específica de racionalidade”, complementando ainda que tanto é fato que a burocracia é um sistema social onde a divisão do trabalho é racionalmente organizada, quanto é administrada segundo critérios de eficiência (Bresser-Pereira; Motta, 2004).

Portanto, a administração burocrática impessoal, formal e dirigida por administradores profissionais é o sistema social predominante, de acordo com Bresser-Pereira e Motta (2004), devida à sua superioridade técnica e busca incessante por eficiência consubstanciada nas características no quadro abaixo:

Quadro 1 – Características da Administração Burocrática

Precisão	Cada membro da organização sabe suas funções, quais os objetivos do cargo e da empresa
Rapidez	A tramitação das demandas tem canais previamente pensados, definidos e conhecidos
Univocidade	Unidade de comando
Caráter oficial	Aqueles que são revestidos de autoridade são de maneira formal e oficial, assim como as comunicações são escritas e assinadas
Continuidade	As pessoas não são insubstituíveis, o afastamento de um membro não impede o funcionamento da organização, posto que o cargo compreende atribuições impessoais
Discrição	O segredo profissional faz parte da ética do administrador
Uniformidade	Dada a precisão na descrição dos encargos, espera-se um padrão de comportamento
Redução de fricções	As áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza

Redução de custos materiais e pessoais	Consequência das características acima
--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base em Bresser-Pereira e Motta (2004).

Partindo da premissa que o quadro administrativo e a burocracia são equivalentes, Weber (2000) aponta as principais características do tipo ideal de burocrata que estão diretamente ligadas aos princípios burocráticos.

O burocrata ideal é pessoalmente livre, pois sua obediência se refere às atribuições objetivas de seu cargo. É nomeado e não eleito. Weber (2000) diferencia o administrador nomeado por uma autoridade superior daquele eleito, posto que o primeiro não terá seu discernimento contaminado pela necessidade de agradar seu eleitorado, situação que se constitui terreno fértil para favoritismos. Além disso, trabalha submetido a um sistema de disciplina, controle de arbitrariedades, confronto entre grupos, abusos de poder e separação absoluta dos meios administrativos.

Nessa reflexão do autor, o princípio da **impessoalidade** fica evidenciado, pois, primeiramente, o compromisso do burocrata é com o seu dever, “sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para cada qual, isto é, cada qual dos interessados que efetivamente se encontram em situação igual”. Em sequência, os meios administrativos jamais podem ser confundidos com os bens particulares (Weber, 2000).

Ao se referir à **formalidade**, o autor diz que as competências funcionais do burocrata ideal, são fixas e contratualizadas. Significa que devem estar descritas com detalhes em um instrumento formal para assegurar às partes a continuidade da relação com o mínimo de conflitos ocasionados, muitas vezes, por desvios de interpretação ou de expectativas. Devem estar claros também seus direitos, como remuneração fixa em dinheiro segundo critérios previamente estabelecidos, como hierarquia, responsabilidade, tempo de serviço e eficiência (Weber, 2000).

O **profissionalismo** é o princípio que encerra o elenco de atributos do funcionário que, segundo Weber (2000) é selecionado de acordo com sua qualificação e o seu cargo é sua profissão e seu meio de vida único ou principal. O que evidencia a exigência de treinamento rígido e dedicação absoluta. “O ingresso no cargo, inclusive na economia privada, é considerado como aceitação de uma obrigação específica de administração fiel, em troca de uma existência segura.” (Weber, 1982).

### 2.1.2 Burocracia e administração pública: experiência brasileira

A Administração Pública, segundo Di Pietro (2004), no sentido objetivo significa a atividade, a função que o Estado desenvolve; no sentido subjetivo, a Administração Pública se define por seus órgãos, entidades e agentes públicos incumbidos pela lei de exercer a função administrativa do Estado.

Sendo a função que o Estado desenvolve ou suas instituições e considerando como ponto de partida o paradigma da Administração Pública como ciência administrativa, o Brasil, mais tarde que no resto do mundo, iniciou seus esforços para inaugurar a racionalização em busca de eficiência a partir da década de 30, primeiro na esfera federal pelo governo de Getúlio Vargas e depois nas demais esferas da federação. Foi influenciada pela experiência americana e objetivava a defesa da coisa pública, o combate à corrupção, ao nepotismo e a outras marcas do modelo patrimonialista (Abrucio; Franzese; Sano, 2010).

O patrimonialismo ao lado do feudalismo é a dominação do tipo tradicional, onde a legitimidade está ancorada em “uma autoridade sacralizada por existir desde tempos antigos, longínquos.” (Campante, 2003).

Guerreiro Ramos (2009) diz que:

A administração patrimonial é nada mais que uma espoliação legitimada pela tradição, em que os cargos públicos são distribuídos como dádivas ou prebendas. Tal administração não cogita da eficiência das funções públicas, até porque ela só tem vigência em sociedades em que não se configura ainda uma consciência política capaz de distinguir nitidamente a esfera do interesse público da esfera do interesse privado. (RAMOS, 2009).

Dessa forma, o patrimonialismo não constitui uma teoria da administração pública brasileira, visto que, segundo Ramos (2009) é uma prática que atende interesses privados.

Portanto, com o impulso de racionalizar, impessoalizar e profissionalizar a Administração Pública cria-se, em 1931, a Comissão Central de Compras a qual competia centralizar a aquisição de material para os serviços públicos. Em 1935, foi criada a Comissão Permanente de Padronização cujo principal intuito era a padronização do material utilizado no serviço público federal (Ramos, 2009).

Mas o marco simbólico do modelo burocrático no Brasil foi constituído pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, mas já

previsto na Constituição de 1937. O decreto lei 579 de 30 de julho de 1938 “Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências.” (Brasil, 1938).

A partir desse momento duas concepções antagônicas se colocam: a burocracia moderna, concebida sobretudo como processo de despersonalização e profissionalização do funcionalismo, e o personalismo como continuidade do patrimonialismo (Ramos, 2009).

Segundo Nunes (2003) isso ocorreu porque, desde seu primeiro governo, para se manter no poder, Vargas teve que equilibrar interesses. Adotou a centralização, porém necessitou conciliar simultaneamente os interesses de grupos rurais, grupos industriais emergentes, militares, profissionais de classe média e operários. Então, no lugar de acabar com as bases locais e personalistas da República Velha, sustentou-se nelas. Isso resultou na dispersão das políticas estatais e na dicotomia entre a despersonalização e o personalismo que constituiu uma disputa pela forma com a qual a Administração Pública brasileira seria conduzida.

O paradigma da Administração Pública como ciência administrativa a partir de 1930, segundo Keinert (1994), foi perdendo fôlego, pois no decorrer do segundo mandato de Getúlio Vargas e ao longo do governo de Juscelino Kubitschek, houve um fortalecimento da abordagem conhecida como "administração para o desenvolvimento" que ocorreu principalmente pela criação de autarquias e empresas de economia mista, vistas como mecanismos mais dinâmicos.

Com o início dos anos 60 e o desencadeamento de uma crise econômica, principalmente causada pela dívida externa, estabeleceu-se a convicção de que a aplicação inflexível dos princípios da administração pública burocrática representava um obstáculo ao progresso nacional (Bresser-Pereira, 2001).

Assim nasce o Decreto-Lei 200, influenciado por uma tendência internacional de reformas do Estado. Através deste decreto houve a disseminação da administração indireta e a descentralização funcional com a qual se buscava um maior dinamismo. A reforma, no entanto, gerou duas consequências inesperadas e indesejáveis. Primeiramente, ao permitir a admissão de funcionários sem a necessidade de concurso público, abriu-se espaço para a persistência de práticas clientelistas e fisiológicas. Por outro lado, ao não abordar transformações na esfera da administração direta ou central, frequentemente percebida de forma pejorativa

como "burocrática" ou inflexível, deixou de realizar concursos e negligenciou o desenvolvimento de carreiras para altos administradores. O elemento central do aparelho estatal, na verdade, foi indevidamente enfraquecido por meio da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar, que contratava os escalões superiores da administração por meio de empresas estatais (Bresser-Pereira, 2001).

No mundo, após os anos 1970, com as sucessivas crises do petróleo em 1973 e 1979, e o fim da prosperidade econômica iniciada a partir do pós-guerra, intensificam-se os processos reformistas do aparelho do Estado, porque, conforme Abrucio (1997), não existia mais consenso a respeito do papel do Estado em garantir o bem-estar social.

No Brasil, não foi diferente. Segundo Abrucio, Franzese e Sano (2010), no contexto da crise do regime autoritário (1964-1985), a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista e a redemocratização "era preciso atacar erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico." (Abrucio; Franzese; Sano, 2010).

A Constituição federal de 1988 trouxe mudanças profundas, destacando-se três: o controle externo da administração pública, reforçado nos princípios da legalidade e publicidade; a descentralização e participação cidadã; e a profissionalização da burocracia com a criação da Escola Nacional da Administração Pública (ENAP). Porém, a CF 88 não deu conta de resolver todos os problemas, como a falta de coordenação de políticas públicas, ocasionando a sua sobreposição ou ausência; houve uma proliferação de municípios com pouca ou nenhuma cooperação entre eles e a resistência do patrimonialismo local (Abrucio; Franzese; Sano, 2010).

Esse movimento estava ancorado em uma doutrina social e econômica que a partir da década de 70 se consolidou na Inglaterra e Estados Unidos e que chegou ao poder no Brasil a partir da década de 90: o neoliberalismo, o qual defende a mínima intervenção do Estado na economia, tendo em vista que o mercado se autorregula. O neoliberalismo se vale, em boa parte, da teoria da *public choice* que é extremamente crítica às burocracias estatais e, segundo Dias (2009), "se caracteriza por introduzir o individualismo metodológico e o instrumental matemático na ciência política." (Dias, 2009).



Ainda segundo Dias (2009) na perspectiva da teoria da escolha pública, as burocracias estatais são frequentemente vistas como propensas a se expandirem e buscarem seus próprios interesses, em vez de se concentrarem exclusivamente no bem-estar público. A teoria argumenta que os burocratas podem buscar maiores orçamentos, maior poder e mais autonomia, muitas vezes em detrimento da eficiência e do interesse público.

Essa visão crítica das burocracias estatais na teoria da escolha pública muitas vezes se alinha com os princípios do neoliberalismo, que busca limitar a intervenção do governo na economia e na sociedade. Defensores do neoliberalismo frequentemente argumentam a favor de uma redução do tamanho do Estado, a privatização de serviços públicos e a promoção da concorrência no setor público (Dias, 2009).

Conforme Abrucio (1997): “Ao sentimento antiburocrático juntava-se a crença, presente em boa parte da opinião pública, de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão.” (Abrúcio, 1997).

No Brasil, assim como no mundo, “foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público.” (Abrucio, 1997).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) iniciado em 1995 estava mobilizado pelas experiências internacionais de reformas do Estado. A frente dessa operação estava Luiz Carlos Bresser-Pereira, comandando o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Segundo Abrucio, Franzese e Sano (2010), o objetivo era construir uma administração voltada para resultados, ou “modelo gerencial”.

Embora o próprio ministro do MARE, Luiz Carlos Pereira, tenha deixado explícito no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que era irrealista a corrente neoliberal que defendia o Estado-Mínimo. O modelo gerencial da administração pública é pautado em um Estado com papel residual. Este modelo almeja a redução dos controles de procedimentos, bem como o incentivo à produtividade dos agentes públicos. Logo, a Administração Gerencial surgiu para se compatibilizar aos avanços tecnológicos, pretendendo ser mais ágil e dedicada ao controle dos resultados (Presidência da República do Brasil, 1995).

Nesta busca por resultados, Abrucio, Franzese e Sano (2010) apontam três grandes avanços. Em primeiro lugar, o aperfeiçoamento da meritocracia profissional

e o fortalecimento das carreiras de Estado. Em segundo lugar, o estabelecimento de um espaço público não estatal, onde as organizações sociais, através de um contrato de gestão, passaram a prestar determinado serviço público à população no lugar do Estado diretamente. E, em terceiro lugar, a emenda constitucional n. 19 que adicionou o princípio da eficiência ao artigo 37, que trata da Administração Pública, assim como a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abrucio, Franzese e Sano (2010) também apontam os fracassos da tentativa de reforma. Em primeiro lugar, o autor cita o legado negativo de Collor, “período em que houve um desmantelamento do Estado e o serviço público foi desprestigiado” e o equívoco de colocar o modelo gerencial como superação do burocrático. Em segundo lugar, Abrucio cita a falta “[...] de uma experiência democrática de reformas” dado histórico autoritário do país quando da implementação de reformas e, em terceiro lugar a “[...] prevalência da equipe econômica [...] isso ficou bem claro na discussão da Emenda Constitucional n. 19, na qual o aspecto financeiro sobrepujou o gerencial.”

A inclusão da eficiência entre os princípios norteadores da Administração Pública tenta ser um marco na mudança de modelo.

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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Brasil, 1998).

Melo (2006) considera a inclusão da eficiência como princípio um mero adorno, posto que é uma faceta de um princípio do direito italiano: “boa administração”, o que é mais que desejável.

Depreende-se desta revisão conceitual que, a despeito das críticas ao padrão burocrático de administração, que podem ser válidas quando apontam alguma disfunção, vários princípios encontrados nesse padrão seguem sendo importantes e até necessários à garantia de alguns princípios da própria administração pública, como a impessoalidade e a publicidade.

Nessa linha de sustentação, cria-se o horizonte de possibilidade para pensar a presença de diretrizes e práticas burocráticas para se garantir eficiência na administração pública, o que é o objeto da presente pesquisa.

### 3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Com o intuito de atender aos objetivos deste trabalho, foi utilizada a abordagem de natureza qualitativa, na medida em que se buscou explorar diferentes formas de se aprofundar no tema da burocracia no fornecimento de materiais de um grande hospital público como é o caso do Hospital Nossa Senhora da Conceição. Esse processo se deu através da observação e interpretação das dinâmicas sociais e institucionais que permeiam o contexto examinado.

Segundo Santos (1999 *apud* Queiroz *et al.*, 2007) “A abordagem qualitativa teve origem no século XIX, na Alemanha, em razão da necessidade das ciências sociais para estudo dos fenômenos humanos”. De acordo com Mazzotti (1998 *apud* Queiroz *et al.*, 2007) as pesquisas qualitativas se caracterizam por serem multimetodológicas, ou seja, empregam uma diversidade de métodos e ferramentas para coletar dados. Dentre os métodos mais frequentemente utilizados, destacam-se a entrevista em profundidade (tanto individual quanto em grupo), a análise de documentos e a observação, seja ela participante ou não.

Segundo Gil (1989), para confrontar a visão teórica desenvolvida no referencial com a realidade encontrada em campo é preciso estabelecer o delineamento o qual constitui a etapa onde serão definidos os meios de investigação.

Nesse sentido, foi realizada pesquisa bibliográfica a análise documental encontrada no site oficial da instituição com acesso público, coleta de dados administrativos com a concordância da instituição e coleta de metadados no portal da transparência.

Em razão de a pesquisadora pertencer ao setor; estar lotada no quadro de pessoal na função de auxiliar administrativo desde junho de 2020; desempenhar e dirigir durante um período as atividades presentes nos processos analisados; estar inserida no interior do grupo interagindo e observando suas rotinas, a observação participante e entrevistas informais foram os instrumentos pelos quais mais se pôde coletar informações, sendo possível desenvolver um entendimento científico do grupo pesquisado.

A pesquisadora teve a oportunidade de ser substituta temporária dos chefes de grupo em suas férias e eventuais ausências. Chefe de grupo é uma figura simbólica que, formalmente, não reflete uma posição hierárquica, mas

tradicionalmente exerce poder frente aos outros membros do grupo. Normalmente é o trabalhador com mais tempo na instituição, com maior conhecimento dos materiais, dos sistemas, da dinâmica interpessoal e que se constitui responsável pelas atividades mais complexas.

A oportunidade de substituição dos chefes de grupo, no caso da pesquisadora, deu-se pela alta demanda de trabalho e a necessidade de continuidade nos processos quando das férias dos titulares.

A capacitação para a execução dos processos ocorreu principalmente pelas orientações da chefia imediata e pelos profissionais substituídos. Tais orientações foram anotadas manualmente pela pesquisadora em um caderno pessoal, o qual foi base para desenhar os processos analisados que passaram por validação do administrador, atual chefe do Grupo 30 e responsável pelo acompanhamento da presente pesquisa.

As anotações do caderno vieram por informações fragmentadas e em sequência aleatória conforme as dúvidas iam surgindo, portanto, a esquematização dos processos foi uma tarefa desafiadora resultado de frequentes revisões e adequações, mas que se mostrou eficaz afim de entender o encadeamento das atividades para atingir o objetivo posto.

Desta forma, este estudo se constitui uma pesquisa descritiva pela análise detalhada e específica com a qual as informações e dados são tratados.

Houve a necessidade de coletar dados quantitativos para produzir indicadores de resultados. Buscou-se gerar relatórios de todas as requisições atendidas pelo almoxarifado e isolar as atendidas exclusivamente pelo grupo de material médico, assim como, quantificar os setores e os itens diferentes para dar dimensão da abrangência de cobertura de atendimento oferecida pelo almoxarifado e em especial pelo Grupo 30, para assim fazer comparações e evidenciar a contribuição de preceitos burocráticos para a eficiência de determinados processos de trabalho durante todo o ano de 2022. Visto que, o atendimento de requisições em diversos setores é um processo chave para o grupo estudado. Por esse motivo, esta pesquisa, em alguma medida, também tem uma abordagem quantitativa.

## **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO OBJETO DE PESQUISA E SUAS DESCOBERTAS**

O objeto de pesquisa deste trabalho, Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC), é situado na cidade de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, está vinculado à União através do Ministério da Saúde (MS) e oferece serviços públicos de saúde aos cidadãos exclusivamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, é uma estatal federal integrante da Administração Pública.

A Administração Pública, segundo Rosa (2007), refere-se ao próprio Estado e pode ser conceituada como o conjunto de instituições e órgãos responsáveis por realizar a atividade administrativa que viabiliza a satisfação do bem comum (sentido amplo). Outro conceito se refere à natureza da atividade exercida, a função administrativa (sentido material).

A União, os Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, no que se refere à organização administrativa, podem atuar de forma direta, ou seja, desconcentrada através de seus ministérios, secretarias, coordenadoria (Administração Direta); como também pode atuar em regime de descentralização, caso em que passa a titularidade do serviço para outra pessoa jurídica, situação em que o Estado age através da Administração Indireta. Essa pessoa jurídica pode ser de direito público ou direito privado, criadas ou autorizadas por lei; é o caso das autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista e consórcios públicos (Rosa, 2007).

O objeto de pesquisa deste estudo está enquadrado, portanto, dentro da Administração Indireta e se constitui como empresa pública.

### **4.1 APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: EMPRESA PÚBLICA**

Empresa pública é uma estatal com capital integral, nesse caso, da União, com patrimônio próprio, criada por lei para exploração de atividade econômica, em razão de contingência ou conveniência, dotada de personalidade jurídica de direito privado (Brasil, 1967).

A Emenda Constitucional 19/1998 no contexto da Constituição Federal de 1988, trata justamente das empresas públicas e sociedades de economia mista trazendo modificações relevantes, segundo Gasparini (2005) quais sejam:

Autorização para criação de estatais - A Emenda Constitucional 19/1998 reforça que a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista não é um ato automático através de lei, mas sim uma autorização para que tais entidades sejam constituídas;

Observância do direito privado - O Artigo 173 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as empresas públicas e sociedades de economia mista devem observar as normas do direito privado. Isso significa que essas entidades, apesar de serem estatais, devem se pautar por regras semelhantes às aplicáveis a empresas privadas, inclusive no que diz respeito a aspectos trabalhistas e obrigações tributárias;

Princípios da Administração Pública - Embora essas estatais observem normas do direito privado, quando se trata de contratação de obras, serviços, compras e alienações, elas devem respeitar os princípios da Administração Pública. Isso implica que essas atividades devem ser conduzidas de forma transparente, eficiente e de acordo com critérios públicos;

Ampliação da finalidade - A Emenda Constitucional 19/1998 ampliou a finalidade das empresas públicas e sociedades de economia mista. Além da exploração de atividade econômica, elas também podem ser constituídas para a prestação de serviços (Gasparini, 2005).

Em resumo, a Emenda Constitucional 19/1998 trouxe esclarecimentos e alterações relevantes sobre a criação e funcionamento de empresas públicas e sociedades de economia mista no Brasil, destacando sua observância às normas do direito privado, o respeito aos princípios da Administração Pública nas contratações e a possibilidade de atuação na prestação de serviços além da atividade econômica (Gasparini, 2005).

#### 4.2 APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: A INSTITUIÇÃO

O Hospital Nossa Senhora da Conceição SA, como já mencionado, faz parte da Administração Indireta, constituindo-se uma empresa pública atualmente. Está sujeita, principalmente, à lei nº 6.404/76 que dispõe sobre sociedades por ações, as quais são integralmente da União, mas como a forma societária a qual a instituição se reveste é sociedade anônima, deve observar esse regramento. Também se submete à lei nº 4.320/64, que impõe normas gerais para elaboração e controle de

orçamentos dos entes da federação e, por fim, ao decreto nº 8.945/16, o qual regula, na esfera federal a Lei das Estatais, lei nº 13.303 que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e subsidiárias em todos os âmbitos.

Segundo seu estatuto o HNSC:

Tem o fim exclusivo de, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, planejar, gerir, desenvolver e executar ações e serviços de saúde, inclusive com a manutenção de estabelecimentos hospitalares, bem como de ensino técnico e superior, e pesquisa científica e tecnológica na área de saúde, tudo de acordo com os princípios, normas e objetivos constitucionais e legais do Sistema Único de Saúde, consoante às determinações do Ministério da Saúde. (Hospital Nossa Senhora da Conceição, 2022).

Mas a história dessa instituição começa em 1960, quando foi fundada a Casa de Saúde Nossa Senhora da Conceição pelo farmacêutico Jahyr Boeira de Almeida. Em 1975 foi declarada sua utilidade pública e desapropriada pelo governo federal, juntamente com o Hospital Cristo Redentor (HCR), Hospital Fêmea (HF) e Hospital Criança Conceição (HCC), passando a compor o Grupo Hospitalar Conceição (GHC).

Em 2012, o HNSC incorporou o HCR, HF e HCC tornando-os suas filiais e formando um complexo. Atualmente é a maior rede pública de hospitais do Sul do país. Além disso, conta com uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Moacyr Scliar, com 12 postos de saúde do Serviço de Saúde Comunitária, com três Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e o Centro de Educação Tecnológica e Pesquisa em Saúde: a Escola GHC (Grupo Hospitalar Conceição, 2023c).

Cada hospital do complexo tem suas particularidades e especialidades, sendo referência em cada segmento e, no que diz respeito à atenção à saúde, oferece média e alta complexidade, ou seja, um conjunto de procedimentos que podem envolver alta tecnologia, alto custo e alto nível de profissionalização (Brasil, 2022).

O HNSC, como unidade hospitalar, atende todas as especialidades no ambulatório, emergência e internação. Atualmente conta com 784 leitos assistenciais e 59 leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) adulto e está localizado na Av. Francisco Trein, 596, Bairro Cristo Redentor (Grupo Hospitalar Conceição, 2023c).

A Matriz, no manejo de leitos, possui grande capacidade de realocação dependendo dos cenários epidemiológicos, como por exemplo durante os momentos

mais críticos da Pandemia Mundial de Covid-19, onde a quantidade de leitos se alterava conforme a necessidade, sendo referência nacional no atendimento de pacientes infectados pelo coronavírus (Grupo Hospitalar Conceição, 2020).

O HCC é um hospital geral pediátrico, realiza atendimento ambulatorial, de emergência e de internação de crianças de 0 a 13 anos. Dispõe de 204 leitos, UTI neonatal e pediátrica, conta com equipes para internação domiciliar e muitos outros serviços para o atendimento integral da criança. Fica localizado junto à matriz na Rua Álvares Cabral, 565, Bairro Cristo Redentor (Grupo Hospitalar Conceição, 2023c).

O Hospital Fêmeina é dedicado à saúde feminina no que diz respeito à gestação, saúde do bebê, banco de leite e tratamento de doenças ginecológicas. Possui 166 leitos assistenciais e UTI neonatal. Localiza-se na Rua Mostardeiro, número 17, no Bairro Rio Branco (Grupo Hospitalar Conceição, 2023c).

O Hospital Cristo Redentor se dedica ao atendimento de trauma agudo. Conta com 237 leitos assistenciais, 29 leitos de UTI, unidade de queimados, atende às especialidades de traumatologia-ortopedia, neurocirurgia, cirurgia plástica reparadora, cirurgia vascular e bucomaxilofacial. Está localizado na Rua Domingos Rubbo, 20 Bairro Cristo Redentor (Grupo Hospitalar Conceição, 2023c).

Além dos atendimentos de alta complexidade, o grupo ainda possui uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24h, que contempla emergências de complexidade intermediária, ou seja, entre a atenção básica e a hospitalar. Tem à disposição 17 leitos e 9 consultórios, conta com profissionais de diversas áreas como médicos, odontólogos, enfermeiros, técnicos em radiologia, assistentes sociais, serviço de nutrição, farmacêuticos, técnicos de enfermagem, auxiliares administrativos, entre outros. Está situada na Rua Jerônimo Zelmanovitz, 01, Bairro Parque São Sebastião (Grupo Hospitalar Conceição, 2023c).

Por fim, no que se refere à sua atividade finalística, o GHC ainda possui o Serviço de Saúde Comunitária (SSC) que engloba 12 postos de saúde que oferecem atenção básica. São 39 equipes de saúde da família, que operam em comunidades e em bairros da Zona Norte e Nordeste de Porto Alegre. O SSC oferece atendimento multidisciplinar, incluindo, além dos médicos de família e comunidade, dentistas, farmacêuticos, psicólogos, enfermeiros, nutricionistas, assistentes sociais e agentes de saúde. Além disso, o serviço conta também com três Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), além do Consultório na Rua.



O GHC é referência na sua área e, por ser um campo privilegiado de práticas em saúde, tornou-se também referência na formação de profissionais desse campo de conhecimento. A estrutura organizacional que materializa esse serviço é o Centro de Educação Tecnológica e Pesquisa em Saúde: a Escola GHC.

Atualmente a Escola GHC, além de ser responsável pela residência médica e estágios, oferece cursos técnicos, treinamentos, graduação, pós-graduação, mestrado profissional e vários outros serviços de ensino e pesquisa.

A instituição se apresenta para a sociedade, compartilha seus objetivos e indica a lógica que dirige seu desenvolvimento através da missão, visão e princípios institucionais, conforme tabela abaixo:

Quadro 2 – Conceitos Estratégicos

Missão	“Oferecer atenção integral à saúde, pela excelência no ensino e pesquisa, eficiência da gestão, comprometimento com a transparência, segurança organizacional e responsabilidade social.” (Grupo Hospitalar Conceição, 2023a).
Visão	“Ser uma instituição reconhecida nacionalmente por acolher e cuidar com qualidade e segurança.” (Grupo Hospitalar Conceição, 2023a).
Princípios	“Compromisso com o usuário; Equidade; Estímulo à inovação; Estímulo à produção e socialização do conhecimento; Ética; Integralidade; Participação; Responsabilidade social; Sustentabilidade; Transparência; Universalidade; Valorização do trabalho e do trabalhador.” (Grupo Hospitalar Conceição, 2023a).

Fonte: Elaborada pela autora (2023).

#### 4.3 ANÁLISE DO OBJETO DE PESQUISA: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Tendo a missão institucional como ponto de partida e seus princípios como linhas norteadoras para o atingimento dos objetivos, o HNSC opera a partir de uma estrutura que, apesar da passagem do tempo, troca de gestores no mínimo de quatro em quatro anos, de expansões e retrações, pouco se altera no que se refere às suas configurações, que segundo Mintzberg (2006), é a soma entre fatores situacionais e parâmetros de *design*.

Quadro 3 - Configuração Estrutural

Fatores situacionais	Parâmetros de Design
Fatores situacionais, segundo Mintzberg, (2006) dão conta de elementos como o tamanho da organização, a idade, o ambiente no qual opera, a finalidade, tendências e assim por diante.	Parâmetros de <i>design</i> definem a estrutura de uma organização, como explica o autor: A estrutura de uma organização pode ser definida simplesmente como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas (Mintzberg, 2006).

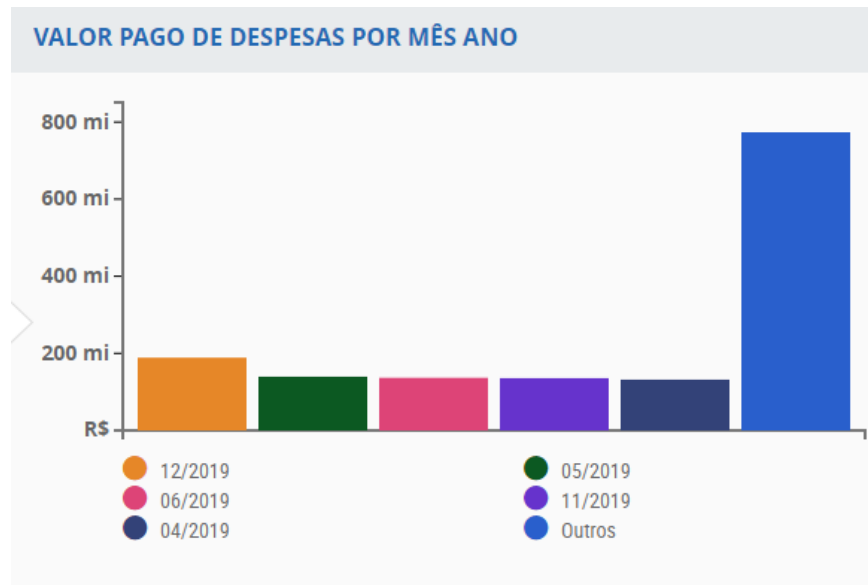
Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A apresentação do objeto de pesquisa fornece elementos importantes para a análise dos fatores situacionais. O HNSC é uma organização de grande porte que oferece uma gama de serviços públicos, desde os três níveis de atenção à saúde até a formação de novos profissionais. Além disso, para dar dimensão do seu tamanho, emprega um total de 9634 trabalhadores (Grupo Hospitalar Conceição, 2023b).

Possui uma trajetória de mais de 60 anos, atuando em um ambiente que inclui fatores como regulamentações governamentais, pressões competitivas, demandas dos pacientes, avanços tecnológicos, mudanças demográficas, entre outros. Segundo Mintzberg (2006) a teoria da contingência sugere que a eficácia e a eficiência de uma organização dependem da capacidade da administração em reconhecer e se adaptar às particularidades desse ambiente. Ao mesmo tempo em que precisa adotar uma estrutura organizacional e processos que garantam conformidade com as normas, também cobra da sua administração uma gestão adaptativa para o enfrentamento de uma crise, como uma pandemia de saúde.

Quando é abordada a questão da magnitude, é possível citar a quantidade de recursos envolvidos para o funcionamento do HNSC e, para ter compreensão dos recursos destinados à despesa pública, considerando os valores totalmente pagos, demonstra-se abaixo um levantamento, ano a ano, desde 2019.

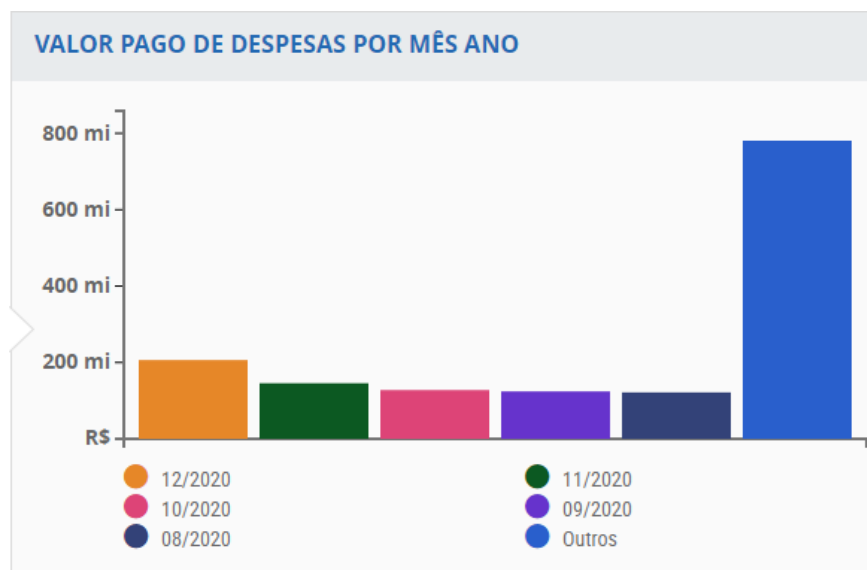
Figura 2 – Valor pago de despesa 2019



Fonte: Brasil (2019).

As informações coletadas no portal da transparência dão conta que, embora apenas a unidade matriz do HNSC seja considerada no gráfico, o montante da despesa global do ano de 2019, o ano anterior à pandemia mundial de Covid-19, chegou a R\$ 1.505.975.916,33. Com uma média de R\$ 125.497.993,03 (BRASIL, 2019).

Figura 3 – Valor pago de despesa 2020



Fonte: Brasil (2020).

No ano de 2020 não se verificou significativa alteração dos valores, mesmo com pandemia, a soma chegou a R\$ 1.506.362.822,94.

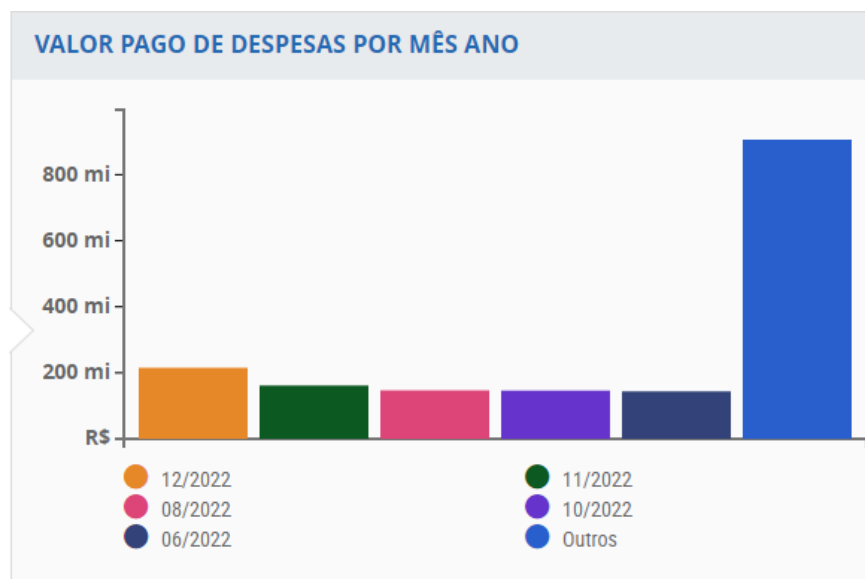
Figura 4 – Valor pago de despesa 2021



Fonte: Brasil (2021).

Em 2021, ano mais crítico da pandemia, o valor da despesa somou R\$ 1.585.972.375,80.

Figura 5 – Valor pago de despesa 2022



Fonte: Brasil (2022).

O Portal da Transparência nos informa que em 2022 a soma foi R\$ 1.720.005.323,52.

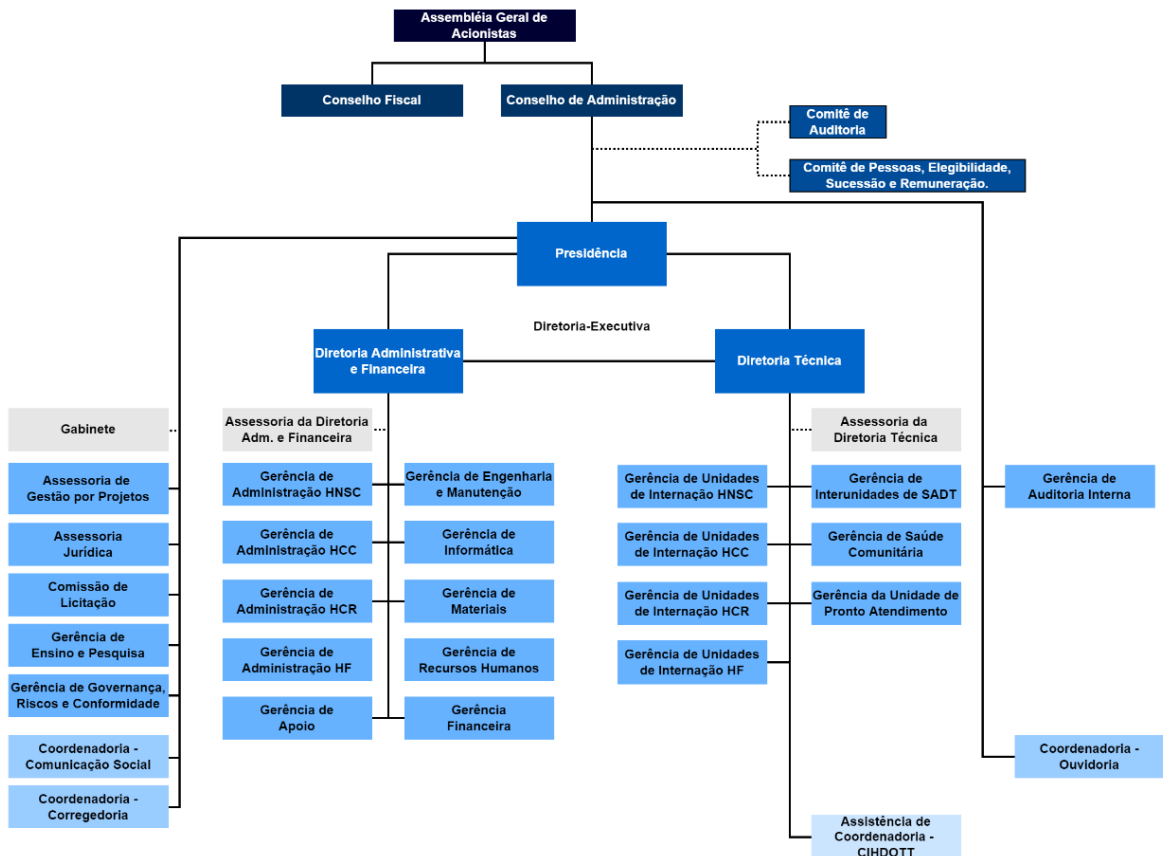
Figura 6 – Valor pago de despesa de janeiro a junho de 2023



Fonte: Brasil (2023).

Neste ano, 2023, o levantamento realizado de janeiro a junho a soma já é de R\$ 796.310.307,43.

Figura 7 - Organograma do Grupo Hospitalar Conceição



Fonte: Grupo Hospitalar Conceição (2023c).

Mintzberg (2006) elenca cinco principais tipos de configuração estrutural conforme tabela abaixo:

Quadro 4 – Tipos de Configuração Estrutural

<b>Configuração Estrutural</b>	<b>Fatores Situacionais</b>	<b>Parâmetros de Design</b>
Estrutura Simples	Uma empresa pequena e com pouca idade normalmente, sem ou nenhuma formalidade, pouca padronização, sistemas sem sofisticação e ambiente simples e dinâmico.	A divisão do trabalho é orgânica, hierarquia simples, o mecanismo de coordenação é a supervisão direta, normalmente do dono da empresa ou executivo principal.
Burocracia Mecanizada	Organização geralmente antiga e de grande porte, ambiente simples e estável, marcados pela rotina. O produto ou serviço é massificado.	Divisão do trabalho e hierarquia bem marcada e regulada, especialização das tarefas; o mecanismo de coordenação se dá sobre a alta padronização dos processos de trabalho e a autoridade provém do cargo.
Burocracia Profissional	Ambiente complexo, o produto ou serviço é altamente sofisticado e individualizado.	Especialização horizontal. A coordenação se dá pela padronização das habilidades, núcleo operacional extremamente treinado e a autoridade é de natureza profissional.
Forma divisionalizada	Mercado diversificado, organização antiga e de grande porte.	Agrupamento baseado no tipo de produto, serviço ou público alvo. Mecanismo de coordenação é o controle de <i>outputs</i> .
Adhocracia	Ambiente complexo e dinâmico. Produtos ou serviços com inovação normalmente presente.	Divisão de trabalho orgânica e interdependente, comunicação ativa e fluida, descentralização horizontal, a coordenação se dá por ajustamento mútuo.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A configuração do HNSC se apresenta de maneira geral de forma funcional, ou seja, a estrutura organizacional mais comum e demonstra traços de quase todos os cinco tipos de configurações descritos por Mintzberg (2006). Ao avaliarmos a natureza central da organização, identificamos uma correlação com a Burocracia

Profissional. Isso é especialmente evidente nas áreas médica e de enfermagem, onde as competências, conforme delineado por Mintzberg (2006), são adquiridas por meio de um treinamento minucioso e seguem padrões rigorosos, o que culmina em prestígio e poder dentro da instituição.

O Hospital Nossa Senhora da Conceição, como Grupo Hospitalar Conceição, se subdivide em unidades. O Hospital Fémina, por exemplo, atende um determinado segmento da sociedade, atua em um tipo específico de serviço de saúde e está localizado geograficamente em um local diferente da matriz. Assim como o hospital Cristo Redentor, a Unidade de Pronto Atendimento e os postos de saúde, por exemplo. Uma clara convergência com os atributos da configuração do tipo divisionalizada.

A gerência de materiais é uma área de apoio, que fornece os produtos necessários para a prestação de serviço, é um ambiente estável; com extensas regulamentações, externas e internas; existem rotinas; uma hierarquia bem definida formalmente, e o poder provém do cargo. Por esses motivos seria possível supor que essas características se encaixam no tipo de configuração que Mintzberg (2006) chama de Burocracia Mecanizada. No entanto, ao analisar o setor de almoxarifado a pesquisadora que está inserida no dia a dia verifica aspectos diferentes, principalmente a respeito dos mecanismos de coordenação. Tais aspectos serão abordados no título seguinte.

#### 4.4 GERÊNCIA DE MATERIAIS

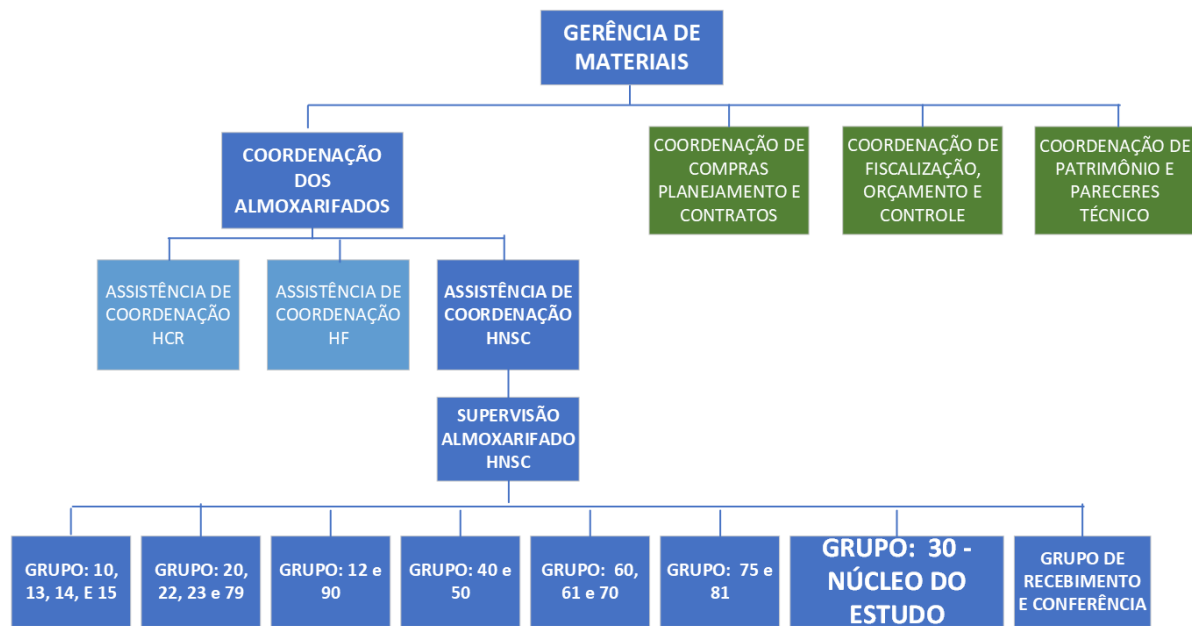
Este estudo se insere na gerência de materiais, responsável pela contratação de serviços, pela aquisição de equipamentos e de materiais de uso e consumo. A gerência de materiais se organiza em quatro grandes coordenações: coordenação de fiscalização de contratos, orçamento e controle; coordenação de almoxarifados, transporte e gráfica; coordenação de contratos, planejamento e compras e coordenação de patrimônio, cadastros e pareceres técnicos.

O foco de análise deste trabalho está no setor de almoxarifado que recebe, armazena e distribui materiais de uso e consumo para as áreas usuárias. Os materiais de uso e consumo são divididos em grupos conforme afinidade para facilitar a compra, armazenamento e distribuição.

O maior e mais complexo grupo de materiais é o grupo de material médico hospitalar, que constitui o Elemento de Despesa número 30, ou popularmente chamado: Grupo 30.

A representação do organograma da gerência onde se foca o estudo se apresenta consoante à figura abaixo:

Figura 8 – Organograma da Gerência de Materiais com foco no Almojarifado HNSC



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O organograma elaborado pela pesquisadora representa o típico desenho da estrutura burocrática, mesmo sob a perspectiva de uma parte da organização. Segundo Motta e Vasconcelos (2006) são três níveis de atuação: nível estratégico, tático e operacional.

O almojarifado ocupa o nível tático e operacional do recorte da gerência de materiais, onde desempenha um papel importante. A eficiência e eficácia do almojarifado têm um impacto direto na capacidade do hospital de fornecer cuidados de saúde de qualidade aos pacientes. Entretanto é frequentemente um setor subestimado e não recebe a devida atenção dentro de muitas organizações. Muitas vezes é visto como um setor secundário em comparação a outras áreas mais visíveis, como a assistência, contabilidade e financeiro por exemplo.

No HNSC, o almojarifado é responsável pelo gerenciamento e controle de vários grupos de materiais de consumo. Abaixo o quadro apresenta:



Quadro 5 – Grupos de Materiais de Uso e Consumo

GRUPO		EXEMPLOS
10	Medicamentos padronizados	Ampicilina, amoxicilina, vasopressina e etc.
11	Medicamentos não padronizados	Bupropiona, imunoglobina, pregabalina e etc.
12	Soluções de grande volume	Cloreto de sódio, glicose, água destilada e etc.
13	Medicamentos manipulados	Carvão ativado, hidralazina, camomila creme e etc.
14	Medicamentos quimioterápicos	Anagrelida, carboplatina, doxorrubicina e etc.
15	Psicotrópicos e entorpecentes	Midazolam, propofol, tramadol e etc.
20	Insumos químicos	Solução ácida e básica, testes anti HIV e etc.
22	Gases medicinais	Ar comprimido, oxigênio, nitrogênio e etc.
23	Gases de manutenção	Gás liquefeito de petróleo
30	Material médico hospitalar	Cateteres, agulhas, fios cirúrgicos, seringa, compressas, curativos, sondas, máscaras e luvas cirúrgicas, extensor arterial, cânulas e etc.
40	Instrumental médico hospitalar	Pinça, tesoura, bisturi e etc
50	Material de escritório	Folhas de ofício, canetas, grampeadores e etc.
60	Material de manutenção	Torneiras, canos, parafusos e etc.
61	Equipamento de proteção individual	Sapato de proteção, capacete, luvas e etc.
70	Confecção e costura	Roupas de bebê, aventais de cozinha, panos de copa e etc.
71	Uniformes	Jalecos, calças, blusas e etc.
75	Material de nutrição e cozinha	Copos descartáveis, garrafas térmicas e etc.
79	Nutrição enteral	Fórmula infantil, espessante alimentício e etc.
81	Gêneros alimentícios não perecíveis	Arroz, feijão, óleo, sal, açúcar e etc.
90	Material de Limpeza	Detergente, alvejante, sabonete e etc

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A gestão de materiais, segundo Gonçalves (2007) envolve planejar, organizar, adquirir, armazenar, controlar e distribuir os diversos tipos de materiais necessários para o funcionamento de uma organização.

Consoante a isso são os processos no HNSC que passam pelo planejamento e previsão de demanda futura, com base em históricos, tendências e faltas de mercado; negociação, condições e termos de aquisição, que no caso do HNSC é feito por outra coordenação, responsável pelas licitações; recebimento e conferência da conformidade e adequação dos materiais; armazenamento apropriado e acessível quando necessário; controle do estoque físico e contábil para evitar discrepâncias e monitorar os níveis; logística e distribuição; relação adequada com fornecedores entre outras atividades.

Dentro desses processos, os escolhidos para serem analisados são considerados essenciais no objetivo do Grupo 30 do almoxarifado, que é atender as requisições das áreas usuárias.

Nesse sentido, é preciso solicitar a compra do material certo na quantidade certa, receber da mesma forma, armazenar no local definido, separar e entregar para a área solicitante tal qual a requisição.

A função de solicitar a compra de materiais é responsabilidade do chefe de grupo. Chefe de grupo é uma posição simbólica e tradicional dentro do almoxarifado, pois, embora o ocupante deste cargo deva fazer a gestão do pessoal e dos materiais do seu grupo, não é uma função de chefia formalmente, pois não existe hierarquia entre o chefe de grupo e os seus chefiados.

Conforme Motta e Vasconcelos (2006), a formalidade é um dos princípios da burocracia, mas no caso concreto, a hierarquia é informal.

Atualmente se busca aplicar administradores profissionais na posição de chefe de grupo, o Grupo 30 tem nesta função um trabalhador ocupante do cargo de administrador, mas devido à falta de pessoal isso não é possível em todos os grupos de materiais.

O primeiro processo apresentado, pelo qual o chefe de grupo é responsável, é a compra de materiais. Essa é a expressão utilizada, mas o que é feito exatamente é a emissão da ordem de compra, a qual é chamada de Autorização de Fornecimento de Materiais (AFM). A AFM só pode ser emitida quando existe uma Ata de Registro de Preços (ARP) ou um contrato vigente.

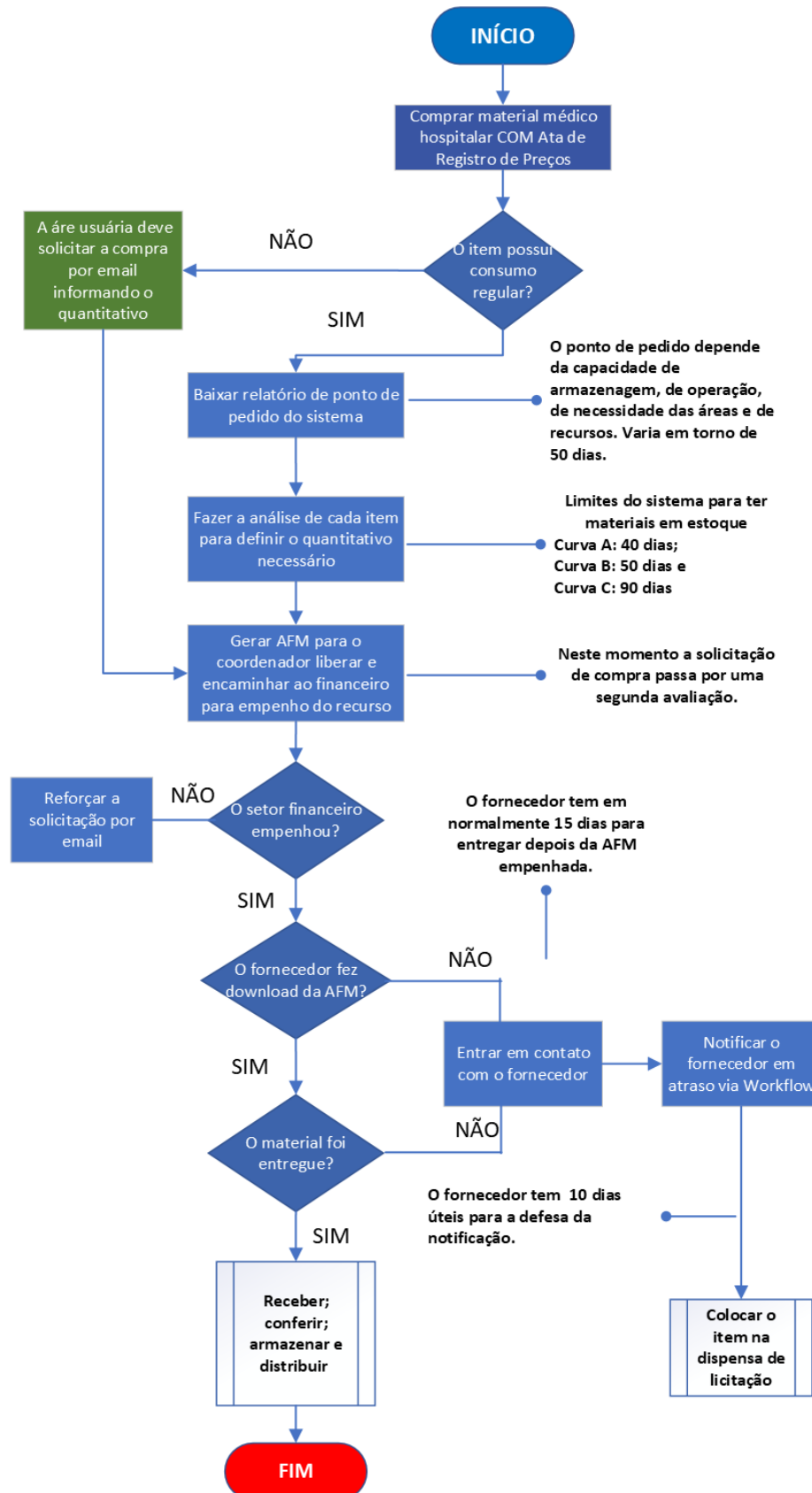
A ARP é um instrumento utilizado no processo de licitação pública, principalmente no âmbito governamental, para aquisição de bens ou contratação de serviços que são frequentemente necessários. É uma forma de contratação que permite a instituição adquirir produtos ou serviços a preços pré-negociados, sem a

necessidade de realizar uma nova licitação, durante um período determinado, que conforme o Regulamento Interno de Licitações e Contratos do GHC (RILC) é normalmente de um ano prorrogável por mais um.

Ata de Registro de Preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, unidades participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas, que gera mera expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação. (Hospital Nossa Senhora da Conceição, 2021).

A ARP não gera obrigação de comprar, mas o empenho da AFM sim. A AFM, nesse caso funciona como um contrato, posto que quando o chefe de grupo emite, o processo segue e a AFM é empenhada, o fornecedor tem o direito de entregar, ou seja, se foi um quantitativo mal dimensionado, exceto por inconformidade do material, o hospital não pode recusar a entrega.

Figura 9 - Fluxograma da compra de material médico hospitalar com ata de registro de preço



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O processo de compra que o chefe de grupo realiza é a emissão de AFM, a qual só pode ser emitida quando há ARP ou contrato. Para isso existe um sistema onde o funcionário insere seu usuário e senha que lhe dá acesso a uma janela onde ele poderá colocar parâmetros, tais como: unidade hospitalar; itens com ou sem ARP; com ou sem AFM; curva A, B, C ou todas; o número do grupo e o ponto de pedido. Ponto de pedido é a quantidade de dias abaixo da qual é imperativo emitir a AFM, ou seja, solicitar a compra. Quanto menor esse número for, menor será o estoque. Depois do estabelecimento dos parâmetros, um relatório é gerado.

Nesse momento, começa a análise do chefe de grupo. Se o item possui consumo regular, pelo histórico é possível fazer uma estimativa do quantitativo necessário. No entanto, se for um item de uso eventual é necessário informar à área usuária, por e-mail institucional, que o item está com estoque zerado ou abaixo do recomendado e solicitar que informe o quantitativo necessário por um determinado período de tempo, o qual pode variar conforme inúmeros fatores, os quais também valem para a análise dos itens de consumo regular, por exemplo: valor, volume, quantitativo disponível em contrato ou ARP, tendência de mercado, cenário epidemiológico, restrição de recursos, protocolos da Comissão de Padronização de Materiais, para citar os principais.

Uma vez que a análise é realizada e AFMs são geradas, automaticamente a demanda é encaminhada para o coordenador do almoxarifado, que, por sua vez, faz uma segunda análise que pode resultar em aprovação encaminhando para o setor financeiro fazer o empenho de recursos.

O coordenador pode questionar assim como o setor financeiro também pode questionar uma solicitação, cabe ao chefe de grupo fundamentar seu pedido. O que acontece também é ninguém questionar, mas também não dar seguimento. Portanto, o chefe de grupo, além de solicitar pelos meios formais, muitas vezes tem que monitorar se o processo está tendo sequência e aplicar mecanismos informais de pressão para dar seguimento a demanda. Posto que, enquanto os dias passam, o quantitativo em estoque diminui, muitas vezes chegando a zero e explicações são cobradas do chefe de grupo pelas áreas usuárias.

Quando o empenho é atendido, automaticamente a AFM é publicada no site do GHC e um e-mail é disparado ao fornecedor para que faça download do pedido. A partir da data do empenho, o fornecedor tem, normalmente, 15 dias para entregar o material. Muitas vezes o fornecedor em questão não tem a pronta entrega, ou seja,

ele tem que adquirir esse material; outras vezes esse mesmo fornecedor tem que atravessar o país inteiro para entregar ao hospital, mas também, há fornecedores que efetuam a entrega no dia seguinte ao empenho. Fatores como esses devem ser considerados pelo chefe de grupo.

Quando o fornecedor atrasa, ou quando a necessidade de um material é urgente, um contato telefônico e por e-mail é realizado para obter uma previsão de entrega. Caso o fornecedor se mantenha inadimplente mesmo sendo contatado, o chefe de grupo o notifica pelo sistema chamado Workflow.

Workflow é um sistema de gerenciamento de fluxo de trabalho que fornece uma infraestrutura para a configuração, desempenho e monitoramento de uma sequência definida de tarefas, organizada como um aplicativo de fluxo de trabalho. (WIKIPÉDIA: A ENCICLOPÉDIA LIVRE, 2023).

Depois de notificado, o fornecedor tem 10 dias úteis para defesa, mas o item já pode ser inserido em uma base de dados para ser aberto processo de dispensa de licitação, o qual será explicado mais à frente, assim como será detalhado quando o fornecedor entrega corretamente o material.

Dando sequência, o processo de compra de material com ata de registro de preço é rotina praticamente diária e, exceto por algumas alterações de sistema, funciona na mesma lógica há muito tempo, no entanto, não foi encontrado formalização desse processo ou orientação escrita, senão pelas anotações pessoais do trabalhador que aprende perguntando aos colegas mais antigos e executa conforme as particularidades do seu grupo e habilidades pessoais.

A profissional do almoxarifado, que neste presente estudo atua como pesquisadora, é frequentemente encarregada da execução do processo ilustrado na Figura 9, quando os chefes de grupo, incluindo o Grupo 30, estão ausentes. A orientação e capacitação foram aplicadas ao longo do desempenho das atividades, primeiramente pela chefia imediata, que no organograma ocupa a posição de supervisão do almoxarifado do HNSC.

No decorrer das substituições realizadas pela profissional, verificou-se que cada chefe de grupo realiza esta mesma atividade de formas diferentes, para além das peculiaridades inerentes a cada grupo que dizem respeito ao tipo de material e à área usuária. O processo acima descrito é executado normalmente conforme o profissional aprendeu quando iniciou no cargo e mesmo existindo formas mais ágeis

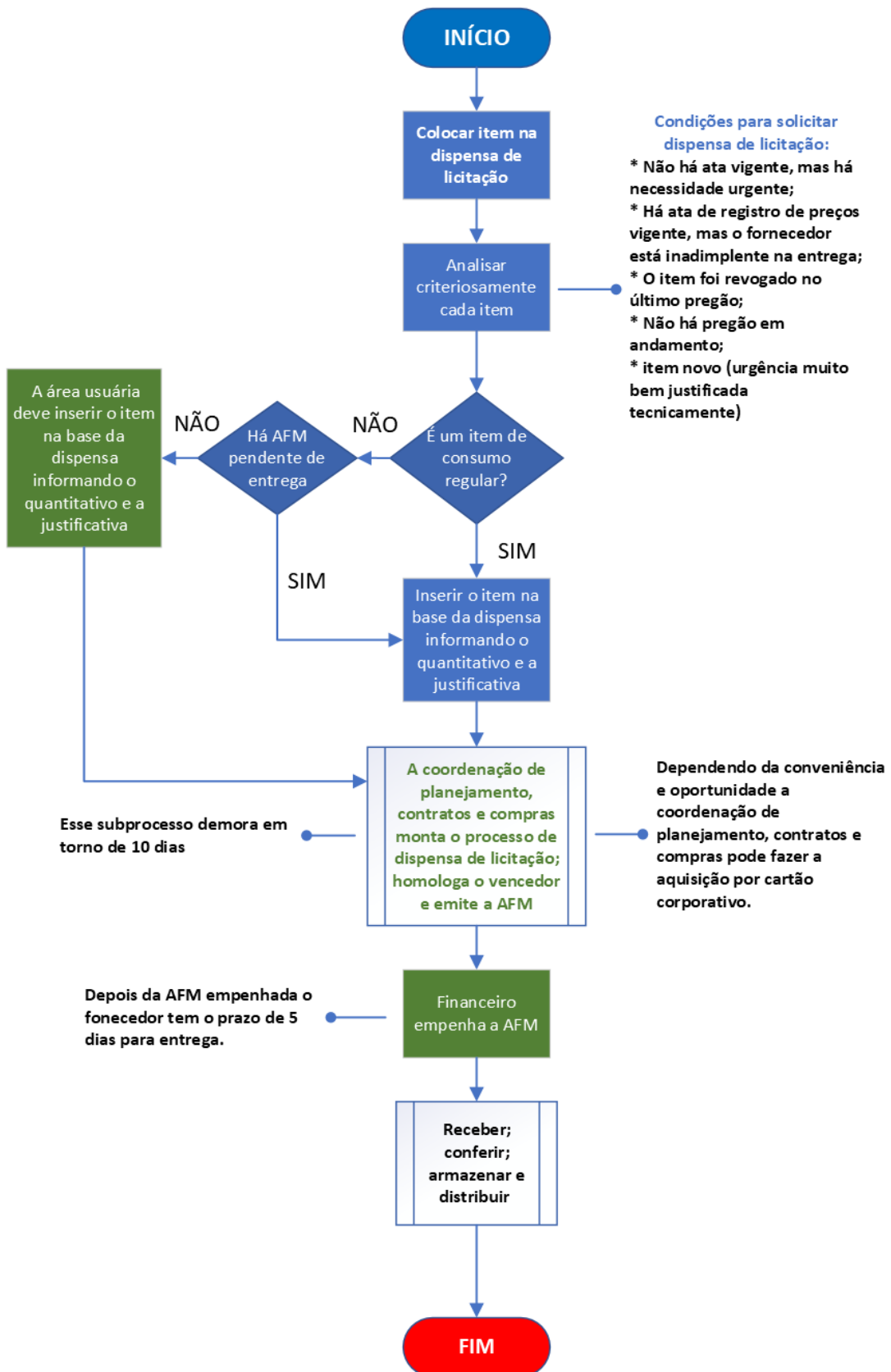
de realizar a atividade, existe uma preferência pela forma que, no entendimento pessoal, vem funcionando ao longo dos anos. Em oposição, verifica-se a existência de profissionais que utilizam todos os recursos que os sistemas informatizados da instituição oferecem e acrescentam tecnologias auxiliares para otimizar seu trabalho.

Portanto, não há mecanismos sistemáticos de aprendizado e atualização das rotinas do setor. Embora a contratação dos profissionais aconteça por um rigoroso processo de seleção, chamado concurso público, o aperfeiçoamento na função é de iniciativa pessoal.

Percebe-se, contudo, a partir da descrição do processo, a presença de elementos burocráticos bastante evidentes, como a padronização dos processos e a distribuição das atividades e responsabilidades de cada etapa a partir dos cargos e posições das pessoas, o que teoricamente isolaria a pessoalidade e a subjetividade na condução das rotinas. Entretanto, verifica-se um impasse entre o setor de almoxarifado e o financeiro, o qual tem os seus próprios objetivos e contingências, demandando negociações, ligações e trocas de e-mails para persuadir a aprovação do empenho das AFMs. Ou seja, os processos padronizados nem sempre são suficientes, uma vez que as diferentes áreas frequentemente seguem seus próprios interesses, muitas vezes em detrimento do interesse institucional como um todo.

Agora, a análise concentra-se no processo de inclusão do código de materiais na base que permite a dispensa de licitação.

Figura 10 - Fluxograma da inserção de material médico hospitalar na dispensa de licitação



Fonte: Elaborado pela autora (2023).



O processo de inserir itens na “base da dispensa”, expressão utilizada para a atividade, consiste em informar à Coordenação de Planejamento, Compras e Contratos os códigos dos materiais para os quais não é possível seguir o fluxo da figura 9, ou seja, emitir uma AFM.

A impossibilidade se dá por vários fatores, tais como: o item foi revogado na última tentativa de fazer um pregão; existe um pregão em andamento, mas, dada a urgência, não pode esperar a homologação; a licitação fracassada ou deserta; há contrato ou ARP vigente, mas o fornecedor solicitou o cancelamento ou está inadimplente com a entrega. Portanto, para esses casos e outros que possam surgir impossibilitando a aquisição de um material, é obrigatório o chefe de grupo, quando o item for de uso regular, inserir na base da dispensa de licitação.

Dispensa de licitação é uma modalidade de compras diretas realizada sob algumas condições regulada pela lei 14.133 de 1º de abril de 2021, a qual dispõe, além de licitações, de contratos administrativos.

Isso posto, além de inserir o código do material, o chefe de grupo deve informar o quantitativo necessário para três meses de consumo, que é o tempo no qual a Coordenação de Planejamento, Compras e Contratos normalmente leva para iniciar ou concluir um novo pregão, que é a modalidade regulamentar de aquisições de materiais comuns.

Adicionalmente, a justificativa deve ser informada para fundamentar esse tipo de processo que deve ser exceção. A partir dessas atividades de competência do chefe de grupo, setor de almoxarifado, o fluxo de trabalho segue para a Coordenação de Planejamento, Compras e Contratos que, normalmente precisa de dez dias para finalizar suas atribuições, emitir a AFM com os quantitativos informados pelo almoxarifado e encaminhar para empenho do setor financeiro.

Ao realizar o empenho, automaticamente a AFM é publicada no site do GHC e um email é disparado ao fornecedor para que faça download do pedido. A partir da data do empenho, o fornecedor tem, nessa situação, 5 dias para entregar o material.

Dispensa de licitação na Administração Pública, deve ser medida de exceção, conforme descrito acima. O trabalhador ao receber as orientações sobre esse processo tem, com pouca variação, as mesmas informações elencadas acima. Nota-se uma recorrente preocupação com a legislação, posto a importância de fundamentar o pedido de inclusão de itens em um processo de dispensa.

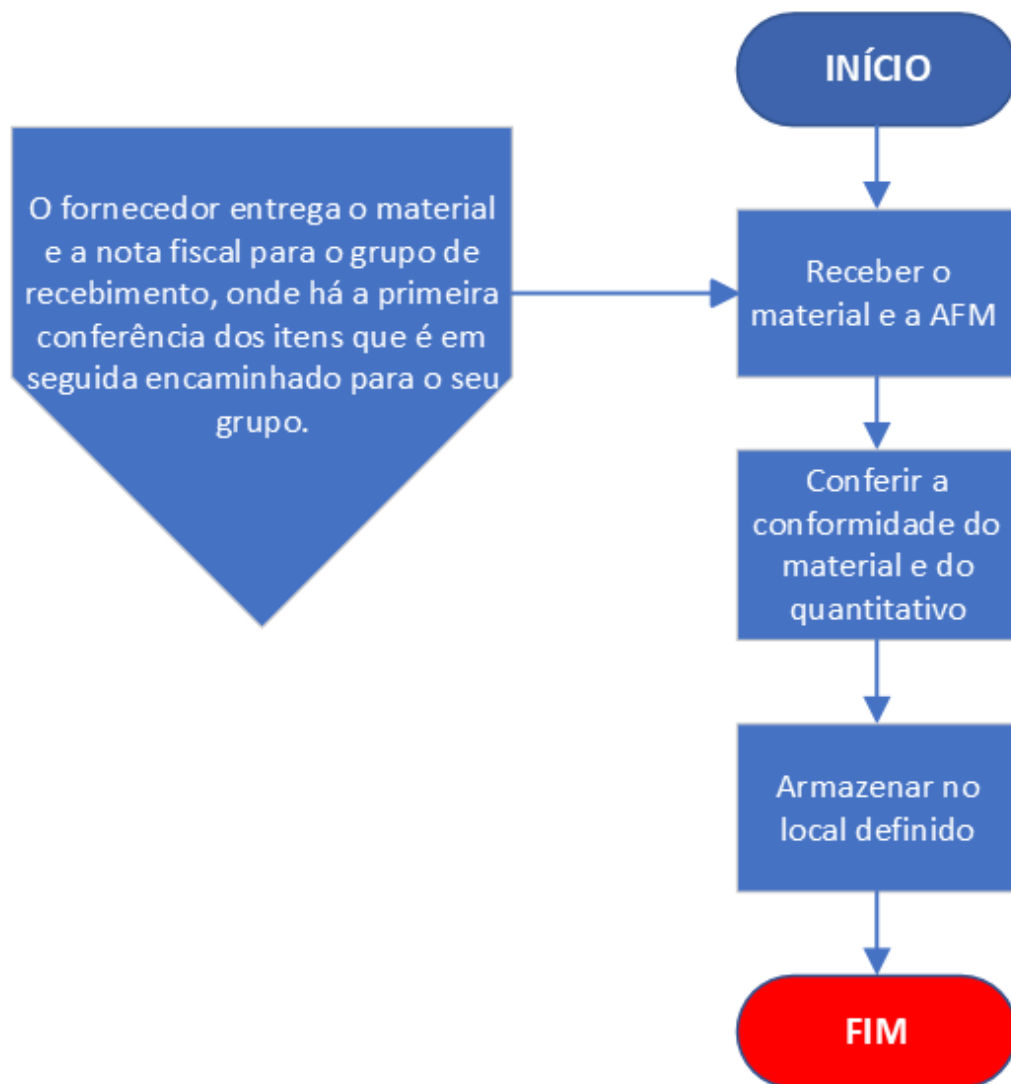
Conforme Motta e Vasconcelos (2006) a burocracia se consolidou vinculada a racionalização do direito, ou seja, norma escrita, legitimada por sistemas reconhecidos.

No entanto, verifica-se que no cotidiano, embora todos os critérios para a dispensa de licitação sejam atendidos, itens comprados mediante essa modalidade constituem rotina e os fatores que contribuem para isso podem ter relação com o planejamento de contrato em quantitativo global insuficiente, já que há casos onde existe vigência, mas não há quantitativo para solicitar a compra; falta de interesse dos fornecedores em participar de pregões; falta de conhecimento técnico dos profissionais encarregados da contratação, os quais permitem que os fornecedores façam a cotação de materiais diferentes dos solicitados pela equipe de assistência. Por vezes, descobre-se somente após a entrega do fornecedor que o material não é o adequado, resultando em um processo completo desperdiçado.

Existem momentos em que um item novo é adquirido por meio de compra direta, com a justificativa da urgência de um material que nunca havia sido utilizado até então. A área da assistência é a mais importante em uma instituição de saúde, nessa esteira surge um debate sobre sua contínua supremacia em relação a decisões técnicas que estão além de sua esfera de competência.

Nesses casos verificamos a falta de trocas técnicas entre o corpo administrativo e o assistencial no sentido melhorar a qualidade do processo para o melhor atendimento das necessidades dos pacientes prevalentemente à preferências pontuais da equipe médica.

Figura 11 - Fluxograma do recebimento de material médico hospitalar pelo grupo



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O processo descrito na figura acima, consiste em verificar se o material e quantitativo solicitado na AFM impressa é realmente aquele que existe no físico.

Normalmente, é uma atividade realizada por empregados investidos no cargo de auxiliar geral. Envolve conhecimento do material e força física, posto a necessidade de manusear paleteiras com estrados pesados.

O almoxarifado do HNSC é totalmente manual em relação ao recebimento, armazenamento e distribuição do material físico. Além disso, a estrutura não é condizente com as regulamentações da segurança do trabalhador. Pode-se citar como exemplos o piso irregular; o ruído ocasionado pelo trânsito de paleteiras manuais sobre solo acidentado; a falta de saídas de emergência; o layout inadequado.

Após a conferência do material e quantitativo, o trabalhador deve identificá-lo com o código escrito a marcador permanente em local que não danifique ou descaracterize a embalagem.

Observa-se, no processo acima descrito, ênfase na precisão e verificação. Bresser-Pereira e Motta (2004) mencionam a superioridade técnica da burocracia.

Contudo, o quadro de pessoal reduzido ao mínimo para manter as operações implica em sobrecarga ao trabalhador. E tarefas que não estejam diretamente ligadas ao atendimento das áreas e manutenção dos estoques, ficam comprometidas. Muitas vezes, não é possível fazer a guarda adequada dos materiais logo que chegam do setor de recebimento ou, devido à demanda sobre cada trabalhador, a conferência e o armazenamento têm sua qualidade afetada. Portanto, é comum ter o produto contabilmente no estoque e não encontrá-lo com facilidade no físico.

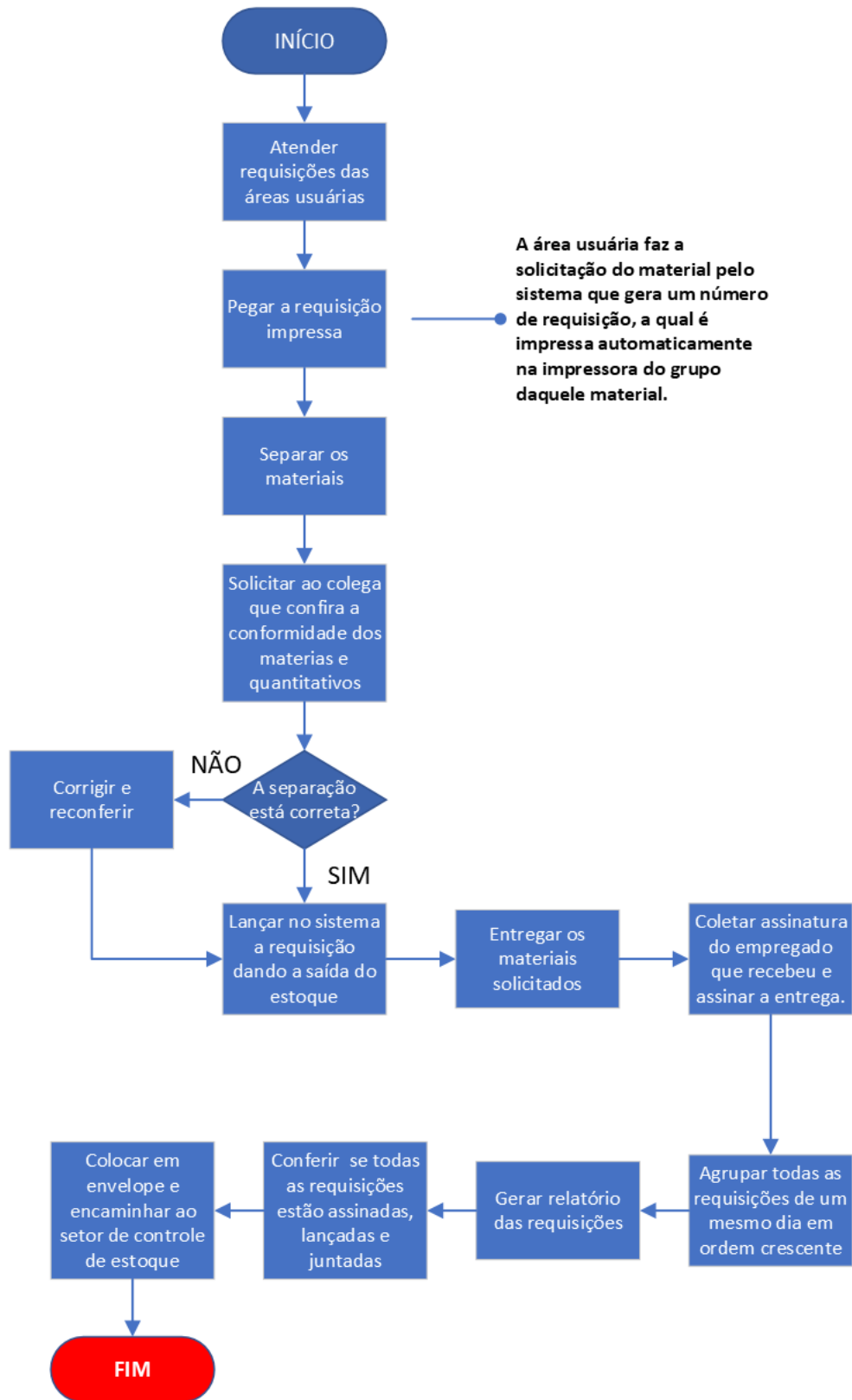
O mínimo necessário para as operações do Grupo 30 são doze trabalhadores, além do chefe de grupo. Dois empregados recebendo, conferindo e guardando os materiais; quatro separando os pedidos; outros dois conferindo a separação dos pedidos e lançando as requisições e dois entregando os pedidos nas áreas. É necessário um trabalhador fazendo o levantamento das requisições pendentes e contato com o fornecedor e mais um, no mínimo, para cobrir eventuais ausências.

Porém, atualmente, o quantitativo fica em torno de oito funcionários no total, os afastamentos e absenteísmo não são eventuais. Dada a alta carga de trabalho, frequentemente os trabalhadores se veem na necessidade de sair em licença para cuidar da saúde, o que gera mais sobrecarga para os trabalhadores que ficam.

Por ser o grupo de materiais com maior volume de consumo e de itens, é necessário tempo de treinamento, ou seja, o chefe de grupo ou outro trabalhador mais experiente deve dedicar seu tempo para capacitar os empregados novos na função. Porém, não há esse tempo, frequentemente os novatos aprendem com o fluxo de trabalho funcionando e se encaixam nas funções; outras vezes, os recém-chegados solicitam à chefia do setor remanejamento para outro grupo de materiais.

Isso significa que o processo descrito se trata do que deve ser. O processo descrito pela pesquisadora decorreu de experiência nas atividades, dados empíricos coletados no dia a dia.

Figura 12 - Fluxograma do atendimento de requisições de material médico hospitalar



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O atendimento das requisições é o processo mais importante, pois é aquele coloca nas mãos da assistência os recursos necessários para a prestação dos serviços de saúde ao cidadão. Tudo é planejado e executado para esse momento.

As áreas fazem seus pedidos eletronicamente conforme um cronograma que a atenda satisfatoriamente e que seja viável operacionalmente ao almoxarifado. Essa é uma equação difícil de estabelecer e constitui disputa e conflitos, conforme Gouldner (1954, *apud* Motta e Vasconcelos, 2006) as regras são criadas pela coalizão no poder. Trazendo para o microcosmo do hospital, entre a área de assistência e a área de apoio, invariavelmente as áreas de apoio acabam se adequando às necessidades da área finalística.

Portanto, existem os dias determinados para atender a Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), UPA, postos de enfermagem, Hospital da Criança Conceição (HCC), blocos cirúrgicos, farmácias entre outros setores. Além disso, parte-se da premissa que solicitar material médico hospitalar exige conhecimento técnico para saber a utilidade do material e sua necessidade e administrativo para dimensionar quantitativos.

No entanto, na realidade, observa-se frequentemente, que os pedidos efetuados pelas diferentes áreas são em grande parte réplicas dos feitos anteriormente. Em outras palavras, não há uma análise cuidadosa das necessidades, resultando na escassez de materiais que originalmente deveriam ter sido requisitados em quantidades mais substanciais. Isso leva a pedidos adicionais sobrecarregando ainda mais o almoxarifado.

Outra consequência é o acúmulo e desperdício de materiais solicitados em quantitativos superiores ao necessário de forma reiterada.

A solicitação mal dimensionada é danosa, não apenas pela falta no momento de ser utilizada, ou pelo desperdício de recursos públicos, é danosa porque cria um histórico não confiável sobre o qual são baseados inúmeros processos que têm sua eficiência prejudicada.

A burocracia constitui a base organizacional predominante da instituição. No entanto, em diversos momentos, é possível identificar a ausência dos princípios burocráticos. A exigência de profissionalismo no processo de solicitação de materiais parece depender da atitude do responsável por cada área. Isso significa que a continuidade e impessoalidade necessárias para estabelecer algum grau de padronização muitas vezes não estão presentes.

Por outro lado, observa-se que este processo tem prioridade por parte da equipe do Grupo 30. Existe um quadro a exposição com diversas rotinas, tais como: os dias da semana e as áreas que devem ser atendidas; o passo a passo para o lançamento de uma requisição, consultar um código, imprimir uma ficha de estoque, gerar um relatório, imprimir uma AFM entre outros manuais.

Segundo Bresser-Pereira e Motta (2004), decorre do princípio da formalidade a precisão e a rapidez que contribuem com a eficiência quando o trabalhador sabe previamente o que deve ser feito em dada situação, ademais geram referência para repetir padrões em situações parecidas.

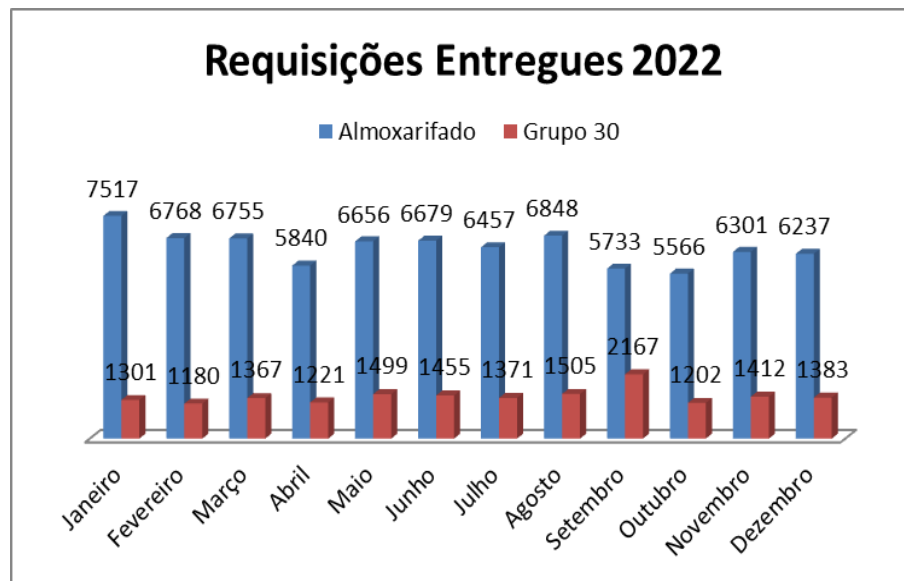
A separação dos materiais e a conferência desta atividade por outro trabalhador também evidencia a ênfase na precisão.

A etapa final de verificação na entrega dos materiais consiste na terceira camada de conferência. Essa fase é conduzida pela área que fez a requisição, e envolve a revisão da versão impressa da solicitação, onde estão listados os itens e suas quantidades alocados ao centro de custo requerente. Neste documento são registrados a data, matrícula funcional e assinaturas do emissor e do receptor dos materiais. Isso representa uma demonstração evidente da formalidade essencial para facilitar futuras verificações.

Ao final do dia, as requisições são reunidas em um relatório que é encaminhado ao setor de controle de estoque, onde são arquivadas.

Todo início de mês, a gerência de administração publica no site do hospital um quadro de indicadores relacionados à instituição de forma global e focados em resultados de saúde, como a taxa de permanência dos pacientes internados, a taxa de ocupação dos leitos, entre outros. Mas cada setor possui recursos informatizados para medir seu desempenho nas principais atividades. Considerando o almoxarifado, um desses indicadores é o número de requisições e setores atendidos e a variedade de itens entregues. No quadro abaixo, são expostos esses números em comparação com o almoxarifado na sua totalidade.

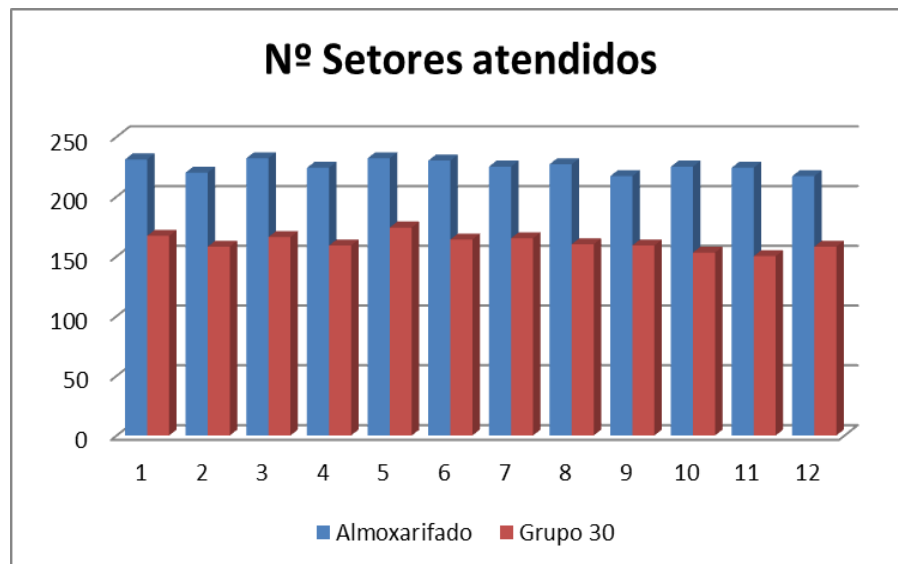
Figura 13 - Requisições atendidas em 2022



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Na figura acima, verificamos que o Grupo 30 atende 22% de toda a demanda do almojarifado, o qual possui 17 grupos diferentes.

Figura 14 - Número de setores atendidos 2022

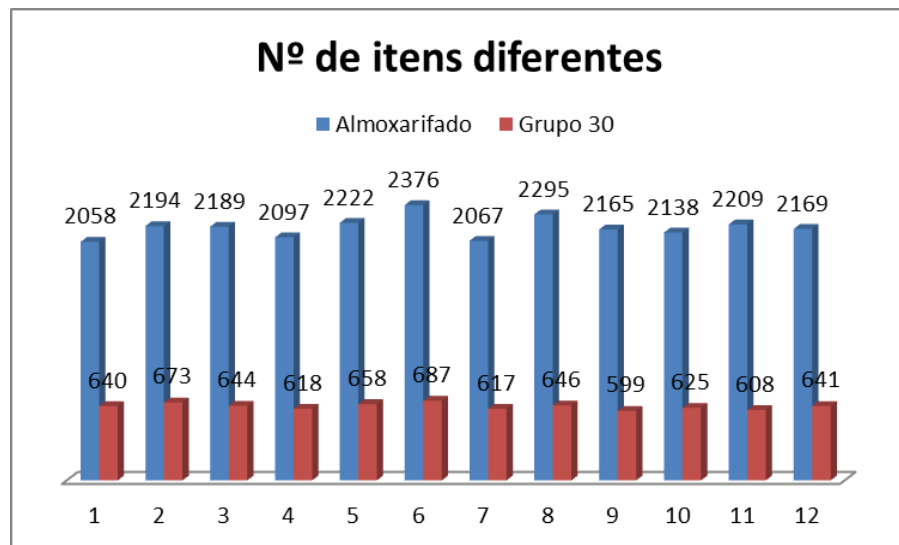


Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A respeito do número de setores, observa-se que o Grupo 30 cobre boa parte dos setores que o Almojarifado inteiro atende, mais de 70%.



Figura 15 - Número de códigos diferentes em cada mês 2022



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Quanto à variedade de códigos de materiais, podemos ter uma dimensão do espaço físico ocupado por este grupo. A média mensal de atendimento de itens diferentes é em torno de 638.

Com os dados, informações e processos analisados, é possível destacar algumas evidências que apontam para a presença ambivalente de vantagens e disfunções da prática burocrática nos processos analisados.

Sublinha-se, neste estudo, a reiterada busca por eficiência diante da complexidade dos processos de aquisição, armazenamento e distribuição de materiais, descrevendo cada etapa, desde a emissão da Autorização de Fornecimento de Material (AFM) até o atendimento das requisições.

Ao longo da análise, são destacadas diversas considerações. Em relação aos processos analisados, verifica-se a manifestação dos princípios burocráticos, dado o seu detalhamento, visando a padronização e a racionalização das atividades. Isso é evidenciado pelo uso de sistemas, parâmetros e relatórios, duplas camadas de conferência, assinatura nas requisições, exposição de quadros com passo a passo de algumas atividades etc.

No entanto, não se observa a formalização e publicidade de fluxos engendrando diferentes atividades da equipe, para o entendimento de conexões mais amplas do processo. Nota-se também a necessidade de informações precisas e dados confiáveis a respeito do histórico de consumo, por isso que a solicitação

consciente de materiais é tão importante, pois a falta de informações corretas pode levar a atrasos, falta de materiais e processos ineficientes.

Embora o processo seja padronizado, observa-se que os profissionais, muitas vezes, adotam abordagens mais flexíveis ou improvisadas, muitas delas baseadas em experiências pessoais e falta de confiança no sistema de comunicação formal. Isso ressalta um dilema entre a busca por padronização e a necessidade de flexibilidade para lidar com situações que exijam algum nível de negociação específica.

O treinamento dos profissionais para a função é uma necessidade reconhecida pelos trabalhadores. No entanto, a falta de tempo e recursos muitas vezes limita a capacitação adequada, levando a abordagens de aprendizado mais informais e baseadas na experiência.

A gestão do estoque e fornecimento de materiais no HNSC é desafiadora, especialmente devido a fatores como atrasos de fornecedores, variações na demanda e limitações de espaço físico. A sobrecarga de trabalho e as decorrentes ausências de membros da equipe podem afetar a qualidade e eficiência das operações.

Há, portanto, ganhos importantes de eficiência com a presença de princípios burocráticos de gestão, ainda que existam as disfunções referidas, que devme ser tratadas do ponto de vista gerencial, sem invalidar, contudo a presença do modelo burocrático e sua contribuição para o alcance também dos princípios da administração pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da burocracia e seus princípios, como estabelecidos por Max Weber, continuam sendo relevantes nos contextos organizacionais e administrativos contemporâneos. A análise realizada no texto destacou como a burocracia se desenvolveu ao longo da história, tendo suas raízes em antigas estruturas administrativas, como o Egito Antigo e o Império Romano. Além disso, o foco na impessoalidade, formalidade e profissionalismo como princípios fundamentais da burocracia ressalta a busca por uma administração racional e eficiente.

Apesar das vantagens apontadas, a pesquisa abordou autores com perspectiva crítica sobre a racionalidade instrumental e ênfase na formalidade burocrática, por exemplo, que pode levar à rigidez e à dificuldade de adaptação a contextos em constante mudança. Além disso, observa-se que a clareza das regras não é suficiente para evitar conflitos, visto que haverá disputa pela determinação destas regras.

Este estudo estabeleceu uma conexão entre a burocracia e a Administração pública; buscou-se resgatar sua evolução, como processo histórico, desde as raízes patrimonialistas até as transformações mais recentes, ou seja, como o Estado brasileiro passou por diferentes fases de reformas, impulsionadas por fatores como a incansável busca por eficiência, descentralização, democratização e influência do neoliberalismo.

Embora, a finalidade da burocracia seja a eficiência, e que ineficiências observadas nos processos analisados neste estudo são causadas por fatores outros que impedem a conformidade dos processos com os princípios burocráticos, além da sua própria ambivalência, a reforma administrativa de cunho gerencial na tentativa de superação da burocracia, ainda assim, ancorou-se justamente na inclusão da eficiência como princípio constitucional para se justificar, sendo influenciada pelo contexto político, econômico e social nacional e internacional que via na administração privada maiores virtudes.

No entanto, a estrutura burocrática permite a coordenação do trabalho humano, seja ele na esfera pública ou privada. Infere-se, portanto, que burocracia, cientificamente, é um instrumento da administração, presente na grande maioria das organizações com o mínimo de complexidade, constituindo uma falácia o argumento de que organizações públicas são mais ineficientes por conta da burocracia.

Através da pesquisa, procurou-se fazer uma análise detalhada do objeto do presente estudo, o Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC); abordar aspectos relevantes da instituição como estrutura organizacional; sua história; a variedade de serviços que oferece e, principalmente, os processos relacionados à aquisição e distribuição de material médico hospitalar.

Através da apresentação de uma visão abrangente e detalhada do processo de compra e gestão de materiais do Grupo 30, verificou-se a manifestação dos princípios burocráticos em maior ou menor medida em cada fluxo analisado. Sendo a alocação insuficiente de pessoal e a estrutura precária as variáveis mais significativas em relação às inconformidades.

Sugere-se que a padronização dos processos seja formalizada, tornada pública e acessível na busca de aprimoramento, de forma a fortalecer a burocracia, visto que quanto mais a impessoalidade, a formalidade e o profissionalismo são observados, mais identificados com a boa administração são os processos.

Por todo o exposto, foram alcançados os objetivos propostos na pesquisa que dá base a este TCC. A escolha metodológica se mostrou adequada para a análise proposta, e os limites do trabalho estão, em parte, ligados à própria complexidade do fenômeno organizacional estudado, e da ambivalência das práticas burocráticas, cuja discussão é clássica e segue relevante no campo da administração pública.

Este estudo menciona a tensão e disputa entre as áreas dentro da organização e aponta alguns prejuízos da eficiência dos processos analisados, portanto, sugere-se, para próximos estudos, o aprofundamento na questão do insulamento burocrático, assim como estudos que possam avaliar criticamente como a prática da administração pública lida com as disputas e contradições do modelo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 10. ed. Brasília: Cadernos Enap, 1997. Disponível em:  
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Cunha, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. C. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 12.11.2022.

BRASIL. **Lei Nº 5991, de 17 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, e dá outras Providências. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5991.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5991.htm). Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria Geral da União (org.). **Detalhamento da despesa pública**. 2019. Disponível em:  
<https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

BRASIL. Secretaria de Atenção Primária À Saúde. Ministério da Saúde (org.). **Atenção Primária e Atenção Especializada**: conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. 2022. Disponível em:  
<https://aps.saude.gov.br/noticia/16496>. Acesso em: 25 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.) Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001: p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MOTTA, Fernando C. Prestes. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thompson, 2004.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003, p. 153-193.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Revista Ponto-e-vírgula**, São Paulo, v. 6, p. 201-217, 2009.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 20 mar. 2023.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 2. Ed. 2. São Paulo. Editora Atlas. 1989.

GONÇALVES, P. S. **Administração de Materiais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO (Porto Alegre). Ministério da Saúde. **Combate ao coronavírus**. 2020. Disponível em:

<https://www.ghc.com.br/noticia.aberta.asp?idRegistro=21713>. Acesso em: 25 ago. 2023.

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO. **Missão**. Porto Alegre, 2023a. Disponível em:

<https://www.ghc.com.br/default.asp?idMenu=institucional&idSubMenu=4>. Acesso em: 25 ago. 2023.

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO. **Natureza Jurídica**. Porto Alegre, 2023b.

Disponível em:

<https://www.ghc.com.br/default.asp?idMenu=institucional&idSubMenu=9>. Acesso em: 25 ago. 2023.

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO. **Quem Somos**. Porto Alegre, 2023c.

Disponível em:

<https://www.ghc.com.br/default.asp?idMenu=institucional&idSubMenu=1>. Acesso em: 25 ago. 2023.

HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S.A. **Regulamento interno de licitações e contratos do grupo hospitalar conceição**: regulamento interno de licitações e contratos do grupo hospitalar conceição. Porto Alegre, 2021. Disponível em:

<http://172.16.253.34:81/PROT/GMAT/files/Regulamento%20Interno%20Licita%C3%A7%C3%B5es%202021.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2023.

HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO. **Estatuto Social do Hospital Nossa Senhora da Conceição SA**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública. Poder Executivo, Porto Alegre, p. 1-27, 2022. Disponível em:

[https://www.ghc.com.br/files/Estatuto\\_Social.pdf](https://www.ghc.com.br/files/Estatuto_Social.pdf). Acesso em: 04 mar. 2023.

KEINERT, T. M. M. Especial. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41–48, 1994. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38269>. Acesso em: 4 jan. 2023.

MARCONI, M; LAKATOS, E. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo. Editora Atlas. 2003.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 52, de 8.3.2006. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração Pública.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 2006.

MISOCZKY, Maria Ceci. **Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade ou engajamento?** 2001.

MISOCZKY, Maria Ceci; GUEDES, Paulo. **Planejamento e Programação na Administração Pública**. Florianópolis: Ufsc, 2011.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é Burocracia**. 13. ed. São Paulo. Editora Brasiliense. 1991.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabela F. Gouveia de. **Teoria Geral Da Administração**. 3. ed. São Paulo: Thomson, 2006.

NUNES, Edson. **Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

QUEIROZ, Danielle Teixeira *et al.* Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. **Revista de Enfermagem Ufrj**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 15, p. 276-283, 2007. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2020779/mod\\_resource/content/1/Observa%C3%A7%C3%A3o%20Participante.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2020779/mod_resource/content/1/Observa%C3%A7%C3%A3o%20Participante.pdf). Acesso em: 24 ago. 2023.

RAMOS, Guerreiro. **Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho**. Brasília: Artes Gráficas e Editora Pontual Ltda - Epp, 2009.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo. Editora Saraiva. 2007.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora Sa., 1982.

WIKIPÉDIA: A ENCICLOPÉDIA LIVRE (Brasil) (org.). **Workflow**. 2023. Disponível em: <https://g.co/kgs/KCyHBy>. Acesso em: 29 ago. 2023.