

II CURSO INTERNACIONAL DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO DE SISTEMAS
DE SAÚDE - 1985

MÓDULO III: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GERÊNCIA NAS INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS DO SETOR SAÚDE - Programa e bibliografia

Coordenação: Maria Eliana Labra

Período: 23/09 - 08/10/85

I - APRESENTAÇÃO

O propósito geral do módulo é tentar estabelecer articulações entre a macro-abordagem das políticas públicas para o setor saúde e a implementação de projetos institucionais decorrentes do processo de planejamento.

Essa perspectiva global coloca a necessidade de abordar elementos conceituais que permitam compreender historicamente a burocracia estatal numa dupla dimensão: como instrumento de dominação e como espaço de materialização da ação governamental.

No entanto, esta segunda dimensão será privilegiada. Com efeito, a ação governamental corporifica-se a partir da explicitação (ou não) de políticas cujo conteúdo formal e institucional tem sido plasmado, em determinadas conjunturas históricas na América Latina, em grandes movimentos de reforma ou modernização dos aparatos de Estado.

Nesse processo, é possível apreender a grandes traços dois momentos importantes do movimento reformador: um, dado pela administração para o desenvolvimento, ou seja, a visão que coloca a reforma administrativa como pré-requisito formal e indispensável para "superar" a "etapa" do nosso atraso econômico-social; e o segundo, caracterizado pela visão técnico-burocrática através da qual busca-se dotar a formulação e implementação de políticas de uma nova racionalidade mais condizente com as exigências do moderno capitalismo.

Concomitantemente, as propostas de reforma têm sido acompanhadas de um diagnóstico global e setorial da administração pública, diagnóstico esse que se faz preciso elucidar na medida que a burocracia governamental e as instituições que a configuram passam a ser consideradas como obstáculo ao processo econômico-social. Disto decorreria, aliás, a necessidade de constante racionalização formal e processual das organizações públicas, fenômeno esse que coloca em evidência o deslocamento do fato político para o fato administrativo-gerencial.

Entretanto, partindo da premissa de que as reformas seriam sobretudo um instrumento político de governo para alcançar determinados objetivos, caberia examinar as mudanças propostas em relação à inserção setorial do sistema prestador de serviços de saúde bem como ao peso diferencial atribuídos às instituições de saúde (públicas e privadas) na estrutura de poder intra-setorial.

Substrato de tais reformas têm sido os paradigmas imperantes no mundo capitalista, em distintas épocas, a respeito das funções da administração privada, cuja extrapolação para a administração pública tem sido constantemente tentada pela via reformista e reforçada pelos processos pedagógicos de especialização em administração. Por outra parte, a organização e gerência - tanto no plano acadêmico como no da experiência prática - têm sido pautadas pelas grandes correntes do pensamento administrativo surgido com o avanço do capitalismo industrial monopolista.

Essas colocações levantam a importância de, por um lado, revistar com o aluno os traços gerais dos principais enfoques na teoria das organizações e, por outro lado, estudar com mais atenção as funções da administração em organizações complexas.

O aprofundamento deste último tópico é por demais pertinente, na medida que boa parte da problemática existente em relação à implementação de planos na área da saúde (assim como em todo o espectro da ação governamental, embora com intensidade variável), tem girado e continua girando em torno do processo administrativo.

Assim sendo, atenção especial deverá ser prestada à discussão das funções ou fundamentos do processo administrativo, quais sejam; planejamento, organização, direção e controle, bem como a aspectos deles derivados, por exemplo, definição de objetivos e estratégias organizacionais, processos decisórios, coordenação, autoridade/responsabilidade/delegação, centralização/descentralização, estruturas formais/funcionais, participação, planos operacionais, etc.

Ao estudar aspectos instrumentais da gerência pretende-se levar os profissionais a refletirem, com relação a sua própria prática institucional, sobre a forma como os componentes do processo administrativo são estruturantes e estruturados para manter/mudar uma dada correlação de forças em situações concretas, correlação essa que, ao mesmo tempo, definiria a dimensão da eficiência e a eficácia do desempenho organizacional real.

Com uma abordagem dessa natureza, acredita-se estar avançando no exame da articulação entre as atuais propostas do planejamento estratégico e os estilos de administração, fornecendo assim ao aluno instrumentos de análise para a discussão da Meta SPT/2000, cujos documentos sintetizam boa parte das preocupações a serem discutidas no decorrer do módulo.

Como corolário da forma como se plasman as políticas de saúde no interior das instituições públicas do setor, serão examinadas duas áreas críticas da gerência, tomando como ponto de referência o caso brasileiro para discutir outras experiências. As áreas escolhidas são: a) as finanças públicas, o orçamento programa, a alocação de recursos para o sistema de serviços de saúde e aspectos da administração financeira; e, b) as políticas de pessoal para o setor público, a inserção dos recursos humanos para a saúde nesse contexto, problemas e perspectivas da administração e desenvolvimento dos recursos humanos em saúde.

Finalmente, acredita-se que os desafios hoje colocados aos países latino-americanos pelo redimensionamento das políticas de saúde, no sentido de dotar os serviços de assistência médica de mais equidade e de mecanismos gerenciais que se traduzam no aumento do grau de resolutividade, maior eficiência e eficácia, passa pela discussão da burocracia e mudança social. Neste sentido, o módulo se propõe a ser igualmente um espaço onde estas questões sejam debatidas levando em consideração experiências democráticas de gestão no interior das instituições como no que se refere à participação da população em diversos níveis do processo político

II - OBJETIVOS

Além dos propósitos gerais do módulo, os conteúdos a serem desenvolvidos serão distribuídos em 3 (três) unidades temáticas cujos objetivos se explicitam a seguir:

Unidade I: Burocracia estatal e reformas administrativas na América Latina: uma perspectiva histórica

- Propiciar elementos para a compreensão da diferenciação e expansão da burocracia no Estado moderno.

- Compreender os movimentos de reforma e modernização em diferentes conjunturas político-econômicas e a influência das teorias organizacionais.
- Fornecer instrumentos de análise mediante o exame da Reforma Administrativa Federal do Brasil em 1967 e suas implicações para o setor saúde.
- Refletir a respeito das implicações das reformas administrativas em relação à composição institucional e a distribuição do poder decisório e normativo no setor saúde.

Unidade II: Teorias organizacionais e funções do processo administrativo em organizações complexas

- Interpretar a evolução das teorias administrativas e discutir seus pressupostos.
- Caracterizar a visão contemporânea na teoria organizacional e o conceito de administração estratégica.
- Discutir as relações entre planejamento estratégico e administração e as atuais propostas para o setor saúde.
- Fornecer conceitos básicos para a compreensão da dinâmica do sistema gerencial a partir do exame das principais funções do processo administrativo: planejamento, organização, direção e controle.
- Discutir as funções gerenciais e sua relação com: processos decisórios, especialização, relações funcionais, coordenação, centralização, etc.

Unidade III: Áreas críticas da gerência de serviços de saúde

Tomando como ilustração o caso brasileiro, serão expostos e discutidos problemas relativos a recursos financeiros e recursos humanos.

Com relação a recursos financeiros

- Fornecer elementos para a compreensão da inserção do setor saúde nas finanças públicas nacionais.
- Identificar a estrutura de financiamento do setor saúde e sua relação com a implantação de planos e programas.

Com relação a recursos humanos

- Examinar o sistema federal de serviço civil nos seus aspectos políticos e normativos e o seu alcance para o setor saúde.
- Identificar e examinar os principais problemas associados à administração dos recursos humanos no setor público de saúde.

III - CONTEÚDOS PROGRAMÁTICOS

Unidade I: Burocracia estatal e reformas administrativas na América Latina: uma perspectiva histórica

- a) O Estado moderno e a burocracia racional-legal: aspectos históricos de seu surgimento e expansão.
- b) Determinantes histórico-estruturais da burocracia de Estado na América Latina.
- c) Antecedentes dos movimentos e reformas administrativas na América Latina e a influência das teorias organizacionais nos modelos adotados.
- d) A Reforma Administrativa no Estado desenvolvimentista. As propostas da CEPAL. A Modernização Administrativa no Estado burocrático-autoritário. Implicações para o setor saúde no caso brasileiro.

Unidade II: Teorias organizacionais e funções do processo administrativo em organizações complexas

- a) Gerência científica no capitalismo industrial. Os princípios de Taylor e Fayol como modelo prescritivo para a administração.
- b) As relações humanas e o conductismo: do psicologismo grupal ao comportamento organizacional. Contribuição para a compreensão dos processos gerenciais e a mudança institucional.
- c) O estrutural-funcionalismo. Contribuição do enfoque para a sociologia da burocracia e o "fenômeno burocrático".

- d) A abordagem dos sistemas abertos e a visão contemporânea da administração: conceitos e premissas principais. O ambiente externo e a mudança organizacional.
- e) Administração estratégica e a dinâmica das funções do processo administrativo na teoria neo-clássica ou escola operacional. Funções gerenciais e elementos principais: planejamento, organização, direção e controle. Aspectos relevantes da função gerencial: processos decisórios, divisão do trabalho, relações de poder e autoridade, etc.

Unidade III: Áreas críticas da gerência de serviços de saúde.

- a) O sistema fiscal em América Latina. O orçamento por programas como instrumento político, técnico-administrativo. O financiamento do setor social e suas implicações para a administração financeira e programas de saúde.
- b) A administração dos recursos humanos face ao sistema de serviço público e a estruturação da força de trabalho em saúde. Políticas de recrutamento, treinamento e incentivo dos profissionais de saúde. Análise do caso brasileiro.

Debate final: "Mudança social, burocrática e participação na gestão de serviços públicos de saúde".

IV - BIBLIOGRAFIA

Unidade I: Burocracia estatal e reformas administrativas na América Latina: uma perspectiva histórica

a) Burocracia

- BENDIX, Reinhard - Max Weber. Buenos Aires, Amorrortu, 1979.
- (*)- CAMPOS Edmundo (Org.) - Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro, Zahar, 1981. Capítulo selecionado: WEBER .Max, "Os fundamentos da organização burocrática: o tipo ideal".
- CROIZIER, Michel. O fenômeno burocrático. Universidade de Brasília, 1981, 2 vol.

(*) Obrigatória

- ETZIONI. Amital (org.), Organizações Complexas. São Paulo, Atlas, 1971.
- FAORO. Raymundo, Os donos do poder. Porto Alegre, Globo, 1977, 2 vol.
- FLORES. Gilberto y NEF, Jorge (Ed.). Administracion Pública Perspectivas Críticas. San José, ICAP, 1984.
- GERTH. H, e MILLS, C. Wright. WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- JACOBY. Henry, La burocratización del mundo. México, D.F., Siglo XXI, 1972.
- LAPASSADE. George, Grupos, organizações e instituições. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983.
- (*) - LEFORT. Claude, Quê es la burocracia. En: OSZLAK, Oscar (org.), Teoria de la burocracia estatal. Buenos Aires, Paidós, 1984, p. 17-53.
- MOTTA. Fernando, "O que é burocracia". São Paulo. Brasiliense, Col. Primeiros Passos, 1981.
- MOUZELIS. Nicos P, Organization and Bureaucracy: an analysis of modern theories. Chicago, Ill, Aldix Publ. Co., 1968.
- OSZLAK, Oscar, "Notas críticas para uma teoria de la burocracia estatal". In: FLORES, G. y NEF. J. op. cit., p. 169-219.
- (*) - _____, "Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas". RAP 16(1): 17-60, jan./mar., 1982.
- POULANTZAS. Nicos, Poder político e classes sociais. São Paulo, Martins Fontes, 1977, Cap. V - "Sobre a burocracia e as elites", p. 319-354.
- TRAGTEMBERG, Maurício, Burocracia e ideologia. São Paulo, Ática, 1977.
- URICOECHEA. Fernando, O minotauro imperial. São Paulo, DIFEL, 1978.

(*) Obrigatória

b) Reforma Administrativa

- (*)- AYBAR, J.M. y MONCARZ, R., "Tecnocratas: Agentes para el mantenimiento de la nueva dependencia en Centroamérica". In: FLORES, G. y NEF, J. (Ed.), op. cit., p. 409-35.
- CEPAL/ILPES, Aspectos administrativos de la planificación. Santiago, 1968
- (*)- CROWTHER, Win y FLORES, Gilberto, "Problemas latinoamericanos en Administración Pública y dependencia de soluciones estadounidenses". In: FLORES, G. y NEF, J., op. cit., p. 59-89
- DWIVEDI, O. P. y NEF, J., "Continuidad y crisis en la teoría y en la administración para el desarrollo: perspectivas de los países desarrollados y del Tercer Mundo". IN: FLORES, G. y NEF, J., op. cit., p. 437-66
- GARCIA, Fernando Coutinho, "Modernização e reforma administrativa no Brasil: Uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo". IN: IPEA/SEMOR, Modernização administrativa. Coletânea de monografias. Brasília, 1978, p.6-53.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto, Administração e estratégia do desenvolvimento. Rio de Janeiro, FGV, 1966 (Re-editado em 1983)
- KLIKSBURG, Bernardo, "La reforma administrativa en América Latina: una revisión del marco conceptual". In: FLORES, G. y NEF, J., op. cit., p. 121-50.
- (*)- PEREZ, Ignacio y VALDES, Mauricio, "Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina: enseñanzas". In: FLORES, G. y NEF, J., op. cit., p. 91-120
- RIBEIRO, Luiz César, "Por dentro da modernização administrativa". Rev. Adm. Municipal 26(151):6-32, Rio de Janeiro, abril/junho, 1979.
- WAHRLICH, Beatriz, "Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente". Rev. Adm. Pública (8): 27-75, abril/junho, 1974.
- _____, "Evolución de las ciencias administrativas en América Latina". IN: FLORES, G. y NEF, J., op.cit., p. 17-89

(*) Obrigatória

UNIDADE II: Teorias organizacionais e funções do processo administrativo em organizações complexas ^{1/}

- ANSOFF, I. H., DECLERCK, R.P. e HAYES, R.L. (org.), Do planejamento estratégico à administração estratégica. São Paulo, Atlas, 1981
- BRAVERMAN, Harry, Trabalho e capital monopolista. A degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro, Zahar, 1977
Ver especialmente:
 - . Cap. 4 - "Gerência científica"
 - . Cap. 5 - "Principais efeitos da gerência científica"
- CHIAVENATO, I., Teoria geral da administração. São Paulo, McGraw-Hill, 1972, 2 vol.
- (*) - Ibid., Capítulo 9, "O processo administrativo", Vol. 1, p.200-309
- ETZIONI, Amitai, Organizações modernas. São Paulo, Pioneira, 1976
- FAYOL, Henri, Administração Geral e Industrial. São Paulo, Atlas, 1960
- GVISHIANI, D., Organización y gestión. Moscú, Progreso, 1973
- LODI, João, B., História da administração. São Paulo, Pioneira, 1976
- MARCH, J. e SIMON, H.A., Teoria das organizações. Rio de Janeiro, FGV, 1970
- MOTTA, F. e PEREIRA, L.B., Introdução à organização burocrática. São Paulo, Brasiliense, 1981
- MOTTA, Fernando, Teoria geral da administração: uma introdução. São Paulo, Pioneira, 1979
- MOTTA, Paulo R. e CARAVANTES, G.R., Planejamento organizacional: Dimensões sistêmico-gerenciais. Porto Alegre, FDRH/FGV, 1979
- RAGO, Luzia e MOREIRA, Eduardo, O que é taylorismo. São Paulo, Brasiliense, Col. Primeiros Passos, 1984
- TAYLOR, Federick, Princípios de Administração Científica. São Paulo, Atlas, 1960.

1/ Estas referências são apenas indicativas porque a literatura sobre o tema é imensa. Dessa forma, o interessado poderá encontrar abundantes textos originais e estudos analítico-críticos em seu próprio lugar de origem.

(*) Obrigatória

- TRAGTEMBERG, Maurício, Burocracia e ideologia., op. cit.
Capítulo II - "As harmonias administrativas de Saint-Simon a Elton Mayo"
- _____, Administração, poder e ideologia, São Paulo, Ed. Moraes, 1980, 198 p.
- WAHRLICH, Beatriz, Uma análise das teorias da organização. Rio de Janeiro, FGV, 1969

UNIDADE III: Áreas críticas da gerência

a) Administração financeira

- MACHADO, J., José Teixeira, "Experiência de orçamento-programa no Brasil". Rev. ABOP (Assoc. Bras. de Orçamento Público)-8, 3(3), set./dez., 1977
- MARTNER, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas. México, ILPES/SIGLO XXI, 1967, 1a. ed., 511 p.
- MATUS, C., MAKON, M. y ARRIECHE, V., "Bases teóricas do orçamento por programa". Rev. ABOP-11, 5(1):7-94, jan./abril, 1980
- (*) - RIPA, J. e MAKÓN, M., "Evolução e perspectivas do Orçamento-Programa na América Latina". Rev. ABOP-12, 5(2):109-134, maio/agosto, 1980

b) Administração de recursos humanos

- CHIAVENATO, Idalberto, Administração de recursos humanos. São Paulo, Atlas, 1981, 3 vol.
- GRILLO, Antonio N., Recursos Humanos: novos rumos para a administração pública. Ed. Univ. Fed. Santa Catarina, 1978.
- BALÇÃO, Y. e COLRDEIRO, L. (org.), O comportamento humano na empresa. FGV, 1967

Tema para debate: "Burocracia e mudança social"

- (*) - CHONCHOL, Jacques, "El sistema burocrático: instrumento y obstáculo en el proceso de reforma agraria chileno". IN: Cahiers des Ameriques Latines. Série "Sciences de l'Homme" (15):87-100, 1981
- (*) - LIPSET, Symour, "Burocracia e reforma social". In: ETZIONI, A., Organizações complexas. São Paulo, Atlas, 1978, p. 256-62

- (*) - MOTTA, Fernando, C.P., Participação e co-gestão. Novas formas de administração. São Paulo, Brasiliense, Col. Primeiros Vãos, 1982, 2a. ed., 82 p.

Sugestões bibliográficas sobre administração de saúde

- GONÇALVES, Ernesto (coord.), Administração de saúde no Brasil. São Paulo, Pioneira, 1982
- KATZ, J. y otros, La salud en América Latina. Aspectos prioritarios de su administración. México, FCE, 1983
- PEÑA, Jorge, "Administración para el desarrollo de la salud". Washington, D.C., OPS/OMS/F:Kellog, Cuadernos de Administración. Serie Desarrollo de Recursos Humanos nº 40, 1982. Publicado também na coletânea acima citada.
- (*) - MOTTA, Paulo R., "Capacitación y desarrollo gerencial para el sector salud". Washington, D.C., OPS/OMS, 1985. En: OPS/OMS/PROASA/F.Kellog, Informe Final de la Reunión sobre nuevos enfoques en la enseñanza de la administración de salud, Rio de Janeiro, 13-17 de mayo de 1985, Anexo II, 40 p.

(*) Texto guia para avaliação individual do aprendizado

	23/09 - 2a. f.	24/09 - 3a.f.	25/09 - 4a.f.	26/09 - 5a.f.	27/09 - 6a.f.	
A. M.	<ul style="list-style-type: none"> Introdução ao módulo Introdução ao tema "burocracia estatal" <p>M. E. Labra</p>	<ul style="list-style-type: none"> Debate sobre os aspectos teóricos e conceituais da burocracia Introdução à burocracia estatal na América Latina <p>M. E. Labra</p>	<ul style="list-style-type: none"> Debate sobre a leitura Introdução aos processos de modernização e reforma da administração pública na América Latina. <p>M. E. Labra</p>	<p>Leitura:</p> <p>Grupo 1: CRWOTHER, W. y FLORES, G., "Probl. latinoamericanos e soluções estadunidenses"</p> <p>Grupo 2: PEREZ, I., y VALDES, M., "Balance movim. ref. adm. en AL"</p> <p>Grupo 3: AYBAR, J. y MONCARZ, R., "Tecnócratas en Centroamérica"</p> <p>Monitores</p>	<ul style="list-style-type: none"> Introdução às funções gerenciais Organização do trabalho em grupos com base na leitura de CHIAVENTATO, I., "O processo administrativo" <p>M. E. Labra</p>	
P.M.	<p>Leitura:</p> <p>LEFORT, C., "Qué es la burocracia?"</p> <p>WEBER, Max, "Os fundamentos da organização burocrática"</p> <p>Monitores</p>	<p>Leitura:</p> <p>OSZLAK, O., "Políticas públicas e regimes políticos"</p> <p>Monitores</p>	<ul style="list-style-type: none"> Teorias administrativas: da gerência científica à administração estratégica. <p>M. E. Labra</p>	<p>Exposição dos grupos</p> <p>M. E. Labra</p>	<p>Livre</p>	

	30/9 - 2a.f.	01/10 - 3a.f.	02/10 - 4a.f.	03/10 - 5a. f.	4/10 - 6a.f.	
A.	<p>. As funções gerenciais na administração e organização hospitalar.</p> <p>Prof. Ana Maria Malik</p>	<p>. Preparação da apresentação sobre funções gerenciais:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Planejamento . Organização . Direção . Controle <p>Trabalho em grupos</p>	<p>. Apresentação dos grupos</p> <p>M. E. Labra</p>	<p>. Gerência de recursos humanos no setor saúde</p> <p>Professores convidados</p> <p>Edith Matta Machado</p> <p>Maria do Carmo Guimarães</p>	<p>. Burocracia e mudança social</p> <p>Leitura:</p> <ul style="list-style-type: none"> . LIPSET, S., "Burocracia e reforma social" . CHONCHOL, J., "El sistema burocrático: instrumento y obstáculo en el proceso de reforma agraria chileno" <p>MOTTA, F.M., <u>Participação e co-gestão.</u></p>	
P.M.	<p>. O planejamento organizacional na área hospitalar.</p> <p>Estudo de caso</p> <p>Prof. A.M. Malik</p>	<p>Apresentação dos grupos</p> <p>M. E. Labra</p>	<p>livre</p>	<p>. Continuação do tema</p> <p>Debate coordenado pelo Prof. Adolfo Chorny</p>	<p>. Seminário sobre o tema</p>	

	07/10 - 2a.f.	08/10 - 3a. f	09/10 - 4a.f.	10/10 - 5a.f.	11/10 - 6a. f.	
A.M.	<ul style="list-style-type: none"> As finanças públicas na América Latina e o orçamento fiscal Exposição 2º Prof. Antonio de O. Amado	<ul style="list-style-type: none"> Avaliação do módulo Entrega do trabalho para avaliação individual 	Início Módulo 4			
P.M.	<ul style="list-style-type: none"> O financiamento dos setores sociais. O orçamento por programas no setor saúde - o caso brasileiro. Exposição e debate Prof. A- Amado	Livre				