

Sustentabilidade das Inovações Gerenciais na Administração Pública

Autoria: Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes

Resumo

Este trabalho objetiva discutir os aspectos que influenciam na sustentabilidade das inovações gerenciais na administração pública. O gerenciamento da inovação em serviços públicos é um desafio para gerentes e pesquisadores. Esforços são feitos para implantá-las, contudo poucos estudos tratam dos aspectos que interferem na sua sustentabilidade. Nas últimas décadas do século XX, o *Total Quality Management* (TQM) foi muito difundido pelas organizações privadas e públicas. Deste modo, procura-se neste trabalho identificar seus prováveis pressupostos teóricos e aspectos que contribuem para a sustentabilidade de uma inovação gerencial a partir da revisão da literatura e pesquisa sobre a implantação de um Programa de Qualidade Total (PQT) em Serviços Públicos de Saúde, sua relação com melhorias contínuas, ou *Continuous Improvement* (CI) e aprendizagem organizacional. Analisam-se os resultados de um estudo de caso realizado em serviços públicos de saúde que implantaram o PQT. Os resultados correspondem com o que diz a literatura, sendo aspectos da não sustentabilidade: fatores internos, como a estratégia de implantação, a departamentalização, a falta de comprometimento dos gerentes de alto escalão e externos, a descontinuidade administrativa, o tempo político e a falta de recursos financeiros.

Introdução

Este trabalho está organizado em cinco seções. A primeira trata do movimento pela Qualidade Total e sua relação com as melhorias contínuas (*Continuous Improvement*), a partir da revisão da literatura nacional e internacional, identificando aspectos que contribuem para a sustentabilidade de uma inovação gerencial. A segunda enfoca a aprendizagem organizacional e como esta ajuda a explicar os sucessos e as falhas na implementação e sustentabilidade de uma inovação gerencial. A terceira refere-se aos aspectos metodológicos, a quarta discute aos resultados do estudo empírico e a quinta apresenta as conclusões.

Originalmente, os programas de qualidade derivam de experiências na indústria. Koch (1992) sintetiza a história do TQM mencionando autores que contribuíram para construir a sua estrutura, tais como Deming, Juran, Feigenbaum, Ishikawa e Crosby, os quais focam determinados aspectos do TQM. A abordagem de Deming centra-se na orientação para o processo de produção, mediante o uso da estatística a fim de reduzir variações nos processos, e em mudanças no estilo gerencial, por meio da adoção de atitudes gerenciais que possam gerar confiança nos empregados e estimular a participação no trabalho. Juran, além de focar o envolvimento dos gerentes e o controle de processo, acrescenta a qualidade do planejamento e a necessidade do estabelecimento de um sistema de padronização. Feigenbaum, ademais de enfatizar a padronização, enfoca a orientação para o consumidor. A abordagem de Ishikawa também é dirigida para o uso de estatística e envolvimento dos empregados, adicionando os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ). Crosby salienta os custos da qualidade e os programas "zero defeito". Estes autores salientam aspectos semelhantes, dado que todos abordam o gerenciamento da qualidade e se referem ao processo de implantação, mas não a sustentabilidade. Assim é que se procura, neste trabalho identificar aspectos que contribuem para a sustentabilidade de inovações gerenciais na administração pública, a partir do estudo da gestão da qualidade, entendendo-a enquanto um processo de melhorias contínuas e de aprendizagem organizacional, que podem contribuir para a administração pública. Espera-se que os resultados deste trabalho possam ajudar a identificar forças e limites da sustentabilidade de um Programa desta natureza para que estas iniciativas possam gerar os benefícios e resultados esperados pelos cidadãos, trazendo ao setor as inovações pertinentes.

1 Gestão da Qualidade e *Continuous Improvement*

O modelo de gestão da qualidade tem sido considerado uma revolução na administração (Deming, 1990) e uma inovação (Feigenbaum, 1951; Juran & Gryna, 1991). Apesar disso, de acordo com Bessant et al. (s.d) existe uma crescente desilusão sobre a eficácia do que denominam de panacéia organizacional como Gestão da Qualidade Total¹ e reengenharia. Isso não significa que estas abordagens tenham sempre falhado, mas dependem dos contextos organizacional e institucional nos quais são implantadas.

Caffyn (1998) identifica três princípios que são as bases do TQM: *Continuous Improvement (CI)*, orientação para o consumidor e para o processo de produção. A orientação para o consumidor se fundamenta no marketing como elemento importante na competição entre empresas. O foco no processo de produção se relaciona com o princípio anterior e se baseia nos princípios da estatística, na otimização de recursos e nos ganhos em produtividade.

Com relação a *Continuous Improvement*, Caffyn (1998), citando os trabalhos de Hill & Wqilkinson (1995) e Berger (1996), afirma que existe uma relação próxima entre TQM e *CI*, mas conclui que a *CI* estaria direcionada para uma perspectiva de desenvolvimento geral, aplicável com ou sem o desenvolvimento de programas de TQM. Neste sentido, *Continuous Improvement* seria um dos vários caminhos para se chegar ao TQM.

De fato, a história da *CI* antecede ao desenvolvimento do TQM. Ainda no século XIX, companhias norte-americanas e britânicas já desenvolviam práticas de *CI*, sendo esta encontrada mesmo no paradigma do gerenciamento científico de Taylor (Caffyn, 1998). Tem crescido o número de organizações que promovem a *CI* como parte da filosofia do TQM. É neste sentido que a *CI* se relaciona com qualidade total e será abordada neste trabalho.

Para Bessant (1998), *Continuous Improvement* representa a capacidade-chave para lidar com as incertezas e pode ser aplicada tanto para indústrias quanto para serviços. *Continuous Improvement* significa a introdução de pequenas inovações ao longo do tempo objetivando aumentar o desempenho da organização. Para a implantação bem sucedida da *CI*, Caffyn (1998) ressalta a necessidade da existência de certos comportamentos genéricos entre os empregados. Esses comportamentos podem ser encorajados através de mecanismos que possibilitem o empregado “fazer as coisas” e são desenvolvidos ao longo do tempo. Ou seja, existem mecanismos que permitem estimular o agir das pessoas para que as coisas aconteçam nas organizações, criando capacidades organizacionais que as ajudem a desencadear um processo que, permanentemente, leve à introdução de mudanças. Este conceito é importante para entender mudanças organizacionais, tendo como base as mudanças comportamentais.

Caffyn (1998) se refere à *CI* como o desenvolvimento incremental de capacidades, em que a organização evolui do primeiro nível, ou pré-*CI*, passa para o segundo nível, ou *CI* formal (*formal CI*), depois atinge o terceiro nível ou *CI* dirigida por metas (*goal-direct CI*), chega ao quarto nível, ou *CI* proativa (*proactive CI*) e, finalmente, atinge o quinto nível, no qual a organização tem a capacidade em *CI*. Em cada um destes níveis, são desenvolvidas habilidades pelas quais a organização vai melhorando a sua capacidade com o tempo.

No primeiro nível, a organização ainda não possui um núcleo de comportamentos adequados ao processo de melhorias contínuas. O segundo nível consiste em estimular o envolvimento dos empregados na resolução de problemas, desenvolvendo habilidades. No terceiro nível, a atividade de resolução de problemas é dirigida para alcançar a meta da empresa ou do departamento. O quarto nível é autodirigido, no qual o indivíduo monitora o seu próprio trabalho. No quinto nível, o comportamento adequado torna-se a rotina. Assim, o comportamento voltado para as melhorias contínuas está presente em todos os níveis.

Como características da *CI* incluem-se o envolvimento de toda a empresa, ser um processo permanente e causar impacto na organização do processo de trabalho, focando e

sustentando a inovação incremental (Bessant & Caffyn, 1997:27). Assim, o maior desafio no gerenciamento da *CI* não é a decisão de adotá-la, mas a sua sustentação. Para atenuar estas dificuldades, Bessant (1998) sugere a adoção de cinco sistemas básicos: a) o de crenças, que comporta o núcleo de valores da organização, atentando para a importância dos pequenos passos para a inovação incremental; a visão de que todos têm potencial criativo e as atitudes para com os erros, entendendo que *CI* envolve experimento, de modo que é difícil ser implantada em uma cultura na qual as pessoas são culpadas pelos seus erros; b) sistema de processos, que envolve ciclos de aprendizagem, os quais incluem identificação e seleção de sugestões para melhoria, assim como a sua revisão; c) sistema de infra-estrutura da organização e do contexto geral; d) sistema de instrumentos de apoio organizacional, dando suporte às rotinas; e) sistema de gerenciamento estratégico.

A implementação da *CI* implica compreendê-la como um processo que não tem fim. Significa ainda, mudar a abordagem tradicional da organização, a qual usualmente exclui muitos dos empregados na resolução dos problemas relativos ao seu trabalho, para uma que demanda alto nível de participação. A sustentação da *CI* implica fornecer os meios para que as pessoas possam participar, equipando-as com o conhecimento necessário e com as habilidades para fazerem uso do conhecimento; delegando-lhes autoridade para tomarem decisões, implementarem suas idéias e solucionarem problemas: encorajando e reforçando atitudes positivas; envolvendo-as por meio de informações, incentivos monetários e não monetários e realizando avaliações como parte do processo de melhoria. A sustentação da *CI* corresponde a uma iniciativa de longo prazo e isso é a maior dificuldade (Caffyn, 1998).

Lange-Ros (1999) realiza outra tentativa de identificar as bases teóricas sobre *Continuous Improvement* a partir das idéias de autores como Imai, Robinson e Bessant. De acordo com a sua visão, a contribuição de Imai (1986) é discutir o *Kaizen*, que significa melhorias em andamento, envolvendo todas as pessoas em uma empresa. Para Robinson (apud Lange-Ros, 1999), o foco da inovação gerencial é a redução do desperdício já que a fonte do lucro está na fabricação. Bessant (1998) destaca a importância da *CI* no processo de inovação, pois esta capacita os empregados para um elevado nível de participação, melhorando o desempenho competitivo da empresa. Bessant (1998) reconhece que existem limites a essa participação, como conhecimento e habilidades dos empregados e suas preferências por comportamento criativo, mas que podem ser superados pela contínua resolução de problemas, o que serve para traduzir conhecimento tácito em conhecimento explícito². Para os defensores da *CI*, é necessário gerenciar o conhecimento como um recurso competitivo. Bessant destaca ainda a importância da inovação gerencial na implementação de novas tecnologias, enfatiza o conhecimento e o estilo gerencial (Lange-Ros, 1999).

As abordagens sobre *CI* enfatizam as melhorias no sistema de produção, com foco sobre a responsabilidade do gerente, seja para transformar o conhecimento tácito em conhecimento explícito, seja para possibilitar a participação dos empregados ou para reduzir o desperdício. Muitas das atividades gerenciais são centradas, principalmente, sobre melhorias incrementais. No entanto, conforme observa Lange-Ros (1999), melhorias incrementais e gerenciamento são tópicos que não têm sido discutidos juntos, como requer a temática. Sabe-se que melhorias incrementais são realizadas por gerentes e especialistas, entretanto pouca ênfase tem sido dada a esta relação na teoria organizacional.

Em suas críticas à literatura da *CI*, Lange-Ros (1999) afirma que, embora seus autores tenham dado grande contribuição sobre o conceito, vários argumentos são utilizados sem problematização. Muitos temas presentes nesta literatura são originados do taylorismo, como a ênfase na padronização e na infra-estrutura operacional. A literatura da *CI* é também influenciada pela engenharia industrial, recorrendo à abordagem estruturada.

Um aspecto importante ressaltado pela literatura da *CI*, sobre o que a empresa deve mudar, refere-se ao conhecimento e à aprendizagem dos componentes da organização

(Bessant & Buckingham, 1993; Bessant & Francis, 1999; Bessant & Caffyn, 1997; Caffyn, 1998). No processo de aprendizagem organizacional³, enfatiza-se a mudança cultural através da participação dos empregados. Porém, como mudar uma cultura hierarquizada e autoritária para uma estrutura de participação institucionalizada? Como envolver os empregados em um projeto de mudança, quando estes convivem em contextos com a ameaça de desemprego? Na década de 80, os Círculos de Controle da Qualidade (CCQ) foram utilizados por muitas empresas do Ocidente como uma estratégia para aumentar o envolvimento dos empregados e, com isso, demonstrar o compromisso da gerência com a mudança cultural das organizações.

No entanto, os CCQ não sobreviveram por si próprios e logo apresentaram falhas, tais como: a) os gerentes começaram a se sentir ameaçados com a possibilidade do CCQ assumir os seus papéis; b) a falta de apoio do alto gerenciamento ao CCQ. Embora, inicialmente, os gerentes de alto escalão demonstrem especial interesse pelo CCQ, porque eles esperam significantes ganhos no curto prazo, quando não vêem esta expectativa satisfeita, logo o abandona e passam a desconsiderá-lo (Alange, 1992, apud Lange-Ros, 1999).

Pelo exposto, tanto no que se refere ao TQM, quanto em relação à *CI*, muito esforço vem sendo empreendido para construir os seus fundamentos teóricos. Contudo, esses esforços são limitados por se basearem, apenas, no campo empírico, em estudos de casos bem sucedidos⁴. Apesar disso, Bessant (apud Lange-Ros, 1999) destaca a existência de falhas na implantação de TQM e *CI*. Estas falhas estão enraizadas nas organizações que tentam implementá-las. Apesar de muita atenção prestada às falhas, na prática, estas não estão sendo suficientemente estudadas a ponto de fornecer informações sobre como superá-las, para, a partir da prática, construir uma teoria que possa ser usada para transferir conhecimento sobre inovações gerenciais para outras organizações e contextos. Mesmo assim, o TQM está sendo transferido acriticamente do setor industrial empresarial para os serviços públicos.

Fortune & Peters (1994) afirmam que as falhas ocorrem no sistema organizacional, pois os indivíduos nas organizações experimentam apenas pequenos e diferentes aspectos de um problema sistêmico e, como faltam aos tomadores de decisões meios ou motivação para atacar problemas complexos, estes continuam ocorrendo. Deste modo, estes autores propõem um sistema de análise de falhas como um instrumento para gerenciamento da qualidade, cujo objetivo é reduzir os recursos investidos na solução de problemas. Na verdade, trata-se de mais um receituário de como fazer o programa de qualidade funcionar.

De acordo com Mann (1992), Deming aponta como os principais obstáculos à implantação e à sustentabilidade de programas de qualidade: a falta de constância de propósitos, decorrente de mobilidade dos gerentes; a mobilidade dos empregados, devido à insatisfação no trabalho, dada a incapacidade de sentirem orgulho pelo que fazem; a preocupação dos dirigentes com o curto prazo; as várias formas de avaliação de desempenho e a fixação de metas inflexíveis. Estes seriam alguns dos limites dos programas de qualidade. Outro limite se refere à falta de argumentos científicos que dêem sustentação ao conjunto de prescrições contidas no TQM. Porém, neste sentido, Deming oferece possibilidades, ao utilizar, em seus argumentos, os princípios da estatística e da administração científica.

Pelo exposto na literatura sobre Qualidade Total, observa-se que esta é normativa e versa sobre métodos, estratégias, projetos e especificações sobre serviços de excelência, componentes da qualidade, competências e escolhas gerenciais (Deming, 1990; Koch, 1992; Øvretveit, 1995; Gaster, 1999). Os estudos empíricos geralmente versam sobre implantação, implementação, sustentação e avaliação do TQM.

No que se refere à implantação, são escassos os estudos sobre o que realmente ocorre na organização quando inovações gerenciais estão sendo implantadas. Dentre os escassos estudos sobre implementação, pesquisa realizada por Dale (1991⁵ apud Koch, 1992) aponta os principais limites que uma organização enfrenta na implantação do TQM. Entre eles, destacam-se: a falta de comprometimento e de visão dos gerentes do alto escalão constitui-se

na primeira dificuldade; o estilo gerencial e a cultura da empresa são tidos como a segunda, e a atitude do tipo modismo, por parte dos empregados, como a terceira dificuldade mais importante. Na sustentação do programa, são destacados fatores externos como a pressão do tempo e a falta de recursos financeiros; e internos como a falta de comprometimento do gerente de alto escalão e os limites departamentais. Ou seja, o comportamento do gerente é tido como a maior dificuldade, tanto na implantação quanto na sustentação do TQM. O entendimento do TQM, pelos empregados, como mais um modismo também pode fazer com que a sua implantação seja desgastada, não obtendo sustentabilidade.

No que diz respeito à avaliação do TQM, apesar de projetos de implantação contemplarem o monitoramento e a avaliação dos programas, nota-se que os resultados dos estudos empíricos são, por vezes, contraditórios e insuficientes para dar sustentação à aplicação dos seus princípios, mesmo no mundo empresarial, em que o foco nas necessidades do consumidor é um requisito de sobrevivência. Enfim, na prática, os programas de qualidade, em sua maioria, objetivam obter transformações comportamentais e redefinir normas organizacionais, tornando-se mais evidente o sentido prescritivo do TQM.

Isto posto, observa-se que a literatura sobre Qualidade Total embasar-se na estatística, na administração científica e na aprendizagem organizacional, com grande ênfase nas mudanças comportamentais, sendo que alguns autores focam mais determinados aspectos. Deming foca o uso de métodos estatísticos e os princípios da administração. Já Bessant & Buckingham (1993), exploram a importância das diferentes abordagens de aprendizagem para o sucesso do gerenciamento de inovações. Utilizam a metáfora do aprendizado como um modo de descrever processos complexos, através dos quais a organização adquire conhecimento e experiência no apoio ao seu contínuo crescimento. Caffyn (1998) enfatiza as mudanças comportamentais, nas quais a gerência participativa é fundamental para implementação e sustentação das melhorias contínuas.

Uma importante dimensão na obtenção de conhecimento e aprendizado é apresentada por Leonard-Barton (1988, apud Bessant & Buckingham, 1993). A autora afirma que, neste processo, existem dois tipos de mudança: a técnica (relacionada a aspectos técnicos da implementação de uma determinada inovação) e a organizacional, que se refere ao gerenciamento de questões organizacionais, tais como: o uso de habilidades, os critérios de desempenho e os procedimentos. Geralmente, enfatiza-se a mudança técnica, esquecendo-se a mudança organizacional, mas, conforme esta abordagem, a implementação de novo produto ou serviço é um exercício de aprendizagem da organização como um todo. Assim, passa-se a discutir a importância da aprendizagem como um aspecto para a sustentabilidade das inovações gerenciais do tipo Programas de Qualidade.

2 Aprendizagem organizacional e sustentabilidade das inovações gerenciais

Programas de Qualidade podem ser considerados como uma inovação organizacional que envolve conhecimento gerencial e aprendizagem organizacional. O que os gerentes precisam saber para inovar? Na literatura sobre inovação, tem sido enfatizado o tipo de conhecimento⁶ que a organização necessita para adotar uma inovação. Muito embora exista pouca investigação empírica sobre aprendizagem e inovação gerencial, recentes trabalhos têm indicado que o conhecimento dos gerentes é um importante fator para o funcionamento de uma organização (Weick, 1990; Lowstedt, 1985, apud Swan, 1997). Pesquisas sugerem que é mais provável que uma inovação tenha sustentabilidade se a gerência observa aos seguintes fatores: tem clara a estratégia de sua implantação; sabe se a inovação é compatível com o conhecimento técnico existente; tem compromisso com o treinamento e a educação dos empregados e possui recursos adequados para apoiar a inovação (Swan, 1997).

Considerando-se que *Continuous Improvement* e TQM estão embasados na aprendizagem individual e organizacional, apresentam-se algumas considerações sobre o tema. De acordo com Kim (1998) a teoria da aprendizagem organizacional encontra-se em estágio embrionário. O autor, entretanto, tenta desenvolver uma teoria sobre o processo mediante o qual a aprendizagem individual promove a aprendizagem organizacional. Para tanto, procura especificar o mecanismo de transferência de aprendizagem entre indivíduos e organizações, no qual são considerados: os níveis de aprendizagem (operacional ou aquisição de habilidades, entendidos como *know-how* e conceitual, compreendido com *know-why*, ou capacidade de articular uma compreensão conceitual de uma experiência); a memória, sendo esta relacionada com a retenção do que foi adquirido, e os diferentes tipos de organizações.

Kim (1998:64) define aprendizagem individual como o "aumento da capacidade de alguém tornar as ações eficazes". Do mesmo modo, define aprendizagem organizacional como o aumento da capacidade da organização para tornar as ações eficazes (p.77). São definições quase idênticas, nas quais o grande diferenciador está na presença de mecanismos de transferência da aprendizagem individual para as organizações. Assim, o autor desenvolve um modelo integrado para a aprendizagem organizacional, denominado OADI-SMM⁷, que se baseia em: observar, avaliar, projetar e implementar os modelos mentais compartilhados.

Neste modelo de aprendizagem organizacional, o mecanismo de transferência se dá por meio dos modelos mentais compartilhados, que servem para incorporar às organizações os modelos mentais individuais. Ou seja, os modelos mentais individuais têm um papel-chave para a aprendizagem organizacional. Contudo, para Kim, constitui-se em desafios encontrar formas de tornar explícitos os modelos mentais e gerenciar o modo como esses modelos são transferidos dos indivíduos para a memória das organizações.

Modelos mentais são uma mistura do que é aprendido explicitamente e do que é absorvido implicitamente (Kim, 1998:85). O problema é tornar explícitos os modelos mentais, para que estes se tornem compartilhados. Uma das dificuldades reside no fato de que a percepção da realidade é o que importa no processo de aprendizagem e não a realidade em si. Assim, tornar explícito os modelos mentais exige o desenvolvimento de linguagens ou ferramentas que possam capturá-los e compartilhá-los, fechando-se os laços dos ciclos de aprendizagem incompletos (Kim, 1998).

Além do modelo de aprendizagem desenvolvido por Kim (1998), ele discute outros modelos de aprendizagem, dentre os quais destacam-se: i) o modelo vivencial de Kolb (1997), cuja aprendizagem é vista como um ciclo, no qual o indivíduo parte da experiência concreta, observa e reflete, forma conceitos e testa as implicações dos conceitos em novas situações. Este modelo demanda habilidades que, em tese, podem ser conflitantes, como agir e refletir, ser concreto e abstrato (Magalhães Gomes, 2000); ii) o de Daft e Weick (apud Kim, 1998) que compreende as organizações como sistemas de interpretação que não lidam explicitamente com os atores individuais; iii) o de March e Olsen apud Kim (1998), no qual a aprendizagem individual é impulsionada primariamente pelas respostas ambientais. Este modelo não explica que tipo de aprendizagem está ocorrendo dentro da organização (Kim, 1998); iv) o modelo que relaciona a aprendizagem organizacional com as ações de um grupo de indivíduos, como a alta gerência (Miles et al., apud Kim, 1998). Este parece ser o modelo de aprendizagem no qual se baseia o TQM e que interessa neste trabalho. Contudo, segundo Kim (1998:76), este modelo não identifica processos explícitos de transferência através dos quais a aprendizagem individual é retida pela organização. Deste modo, se os indivíduos saem da organização ou se muda a gerência, é provável que esta tenha uma perda na sua capacidade de aprendizagem, o que, no caso do TQM, pode constituir-se em um problema para a sua sustentabilidade. No caso da administração pública é comum a descontinuidade administrativa, podendo dificultar o processo de aprendizagem.

Na perspectiva dos programas de qualidade, geralmente os empregados são submetidos a treinamentos padronizados, nos quais recebem e armazenam informações. Entretanto, na prática, não se sabe qual o papel e envolvimento do gerente na condução desse processo e o quanto o empregado é estimulado a participar do processo de tomada de decisões, utilizando as informações obtidas nos treinamentos. Ou seja, o quanto este treinamento contribui para a aprendizagem individual e organizacional. O aprendizado se dá pelos indivíduos, mas suas crenças individuais e suas ações formam o mundo organizacional. Assim, as experiências individuais contam no processo de aprendizagem organizacional.

De acordo com Caffyn (1998:92), a habilidade para sustentar melhorias significativas em uma organização está na sua capacidade de aprender com a experiência. E acrescenta que o aprendizado organizacional não ocorre automaticamente:

Um estudo aprofundado de vinte projetos desenvolvidos, os quais tinham sido realizados do meio da década de setenta a 1992, levou pesquisadores a concluir que a chave para se tornar e permanecer líder não é apenas chegar no tempo certo, mas desenvolver um sistema para aplicar o que foi aprendido em um projeto para os projetos subsequentes. (T. A.).

Isso posto, pode-se afirmar que o processo de aprendizagem organizacional é socialmente construído pelas pessoas, que descrevem e interpretam o cotidiano das organizações. Deste modo, a aprendizagem não é algo independente do estoque de conhecimentos e significados dos indivíduos envolvidos. No que se refere a este processo, Bessant & Francis (1999) enfocam os seguintes aspectos: a) os indivíduos se ocupam do processo de aprendizagem, mas as organizações dão o contexto, sendo assim, alguns ambientes são mais propícios ao aprendizado do que outros; b) indivíduos interagem e dividem conhecimentos, conceitos e crenças e isso pode tornar-se parte da cultura organizacional. Assim, pode-se conceber a existência de uma "memória organizacional" na qual o aprendizado é acumulado e serve para guiar o comportamento dos indivíduos que entram, posteriormente, na organização; c) a influência da cultura organizacional encontra-se no domínio informal e tácito, mas o conhecimento pode ser capturado e formalizado por meio de rotinas; d) o aprendizado é influenciado pela opinião dos líderes da organização, sendo importante que os responsáveis pela formulação de políticas apoiem o processo de aprendizagem; e) vários mecanismos ajudam no processo de aprendizagem, tais como: tornar o conhecimento explícito, trocar experiências, avaliar e apresentar os resultados do aprendizado alcançado (Bessant & Francis, 1999).

O aprendizado não é automático e as organizações necessitam de motivação para mudar. Como o aprendizado vem se dando na administração pública, no momento em que esta se reforma? Nas empresas o processo de aprendizagem pode falhar porque elas estão isoladas e lhes falta apoio nos estágios-chave do processo de aprendizado (Bessant & Francis, 1999). A existência de infra-estrutura e de procedimentos sistemáticos de aprendizagem pode facilitar a operação do ciclo de aprendizado de Kolb. As organizações utilizam-se de consultorias externas para facilitar o aprendizado. Na prática das organizações que implantam programas de qualidade, o ato de delegar o treinamento para os consultores externos poderá, depois de um período inicial de entusiasmo geral, levar a um declínio do interesse dos gerentes e dos empregados em relação à adoção da inovação gerencial que está sendo implantada (Bessant & Francis, 1999). O mesmo se observa na administração pública.

Um dos problemas na adoção de inovações gerenciais é se o conhecimento necessário não está disponível de forma codificada. O aprendizado efetivo envolve componentes tácitos e formais como chave para capturar e codificar o conhecimento, ou seja, para fazer o aprendizado explícito (Nonaka & Takeuchi, 1997; Bessant & Francis, 1999). Isso implica acumular e conectar dados, adquirir conhecimento e transformar dados em informações. Só a introdução de novos conceitos para as empresas, via transferência de *know-how* por terceiros, ou para os empregados, mediante treinamentos, pode não resultar em aprendizado. Finalmente, o aprendizado pode ocorrer de modo adaptativo, ou seja, aprendendo para fazer

melhor o que já se faz. Isso requer mudança quanto à percepção dos problemas encontrados no gerenciamento da rotina organizacional e às possíveis soluções. Esse tipo de mudança envolve alto risco e custos, o que pode causar insegurança quanto a sua adoção (Bessant & Francis, 1999).

Apesar da continuada importância do aprendizado individual e organizacional, hoje uma das principais formas de compreender a aprendizagem organizacional inclui as redes de aprendizagem interorganizações ou (*learning networks*)⁸. Estas são definidas como redes formalmente estruturadas para o propósito primário de aumentar o conhecimento. As redes partem do pressuposto de que o aprendizado organizacional, embora importante para a implantação de inovações, é complexo. Modelos de aprendizado freqüentemente assumem a forma de círculo, baseado em estímulos e respostas, com novos padrões de respostas seguindo novos padrões de estímulos (Bessant & Buckingham, 1993). Assim, o processo de aprendizagem demanda interconexões entre as organizações, para que cada uma aprofunde suas capacidades específicas e compartilhe com as demais através de redes (*networks*)⁹.

Nas economias desenvolvidas, um grande número de redes de aprendizagem tem sido estabelecido e existem evidências de que redes podem apoiar a transferência de novos conceitos interorganizações, tais como: *Continuous Improvement*, “gerenciamento de qualidade total” e “*world class manufacturing*” (Bessant & Francis, 1999). As redes são particularmente relevantes em situações nas quais existe necessidade de aumentar a aprendizagem em um amplo setor, grupo de organizações ou empregados. Embora o aprendizado possa ocorrer em estruturas informais, crescem as evidências de que as redes formais de aprendizado podem acelerar o processo de inovação (Kaplinsky et al., 1999 apud Bessant & Francis, 1999).

A noção de níveis de aprendizagem parece oferecer alguma explicação sobre sucessos e falhas na implementação e sustentabilidade de uma inovação gerencial. As habilidades para reconhecer a necessidade de diferentes níveis de aprendizagem para gerenciar diferentes processos de mudança representam capacidades organizacionais e gerenciais. Algumas organizações têm mais capacidade de aprendizado do que outras, portanto elas não começam da mesma linha básica de aprendizagem. Deste modo, segundo Bessant & Buckingham (1993), é possível ter um contínuo de habilidades de aprendizagem em uma mesma organização, reforçando a existência de políticas que apoiem estas iniciativas de *learn by learning*. Assim, torna-se importante compreender como as organizações públicas aprendem e como contribuem para o gerenciamento e sustentabilidade das inovações.

3 Aspectos Metodológicos

Desenvolveu-se estudo do tipo qualitativo, realizando-se entrevistas com gestores públicos (prefeitos, secretários de saúde e administração) gerentes (coordenação de recursos humanos, coordenação e subcoordenação de qualidade, assessores e representante do Setor de Assistência à Saúde Organizacional) e ex-internalizadores do PQT (funcionários) da Prefeitura e Secretaria Municipal de Saúde de Salvador/Ba. Foi utilizando o banco de dados coletados a partir do projeto desenvolvido com financiamento de Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), sobre implantação e sustentação de Programas de Qualidade em Serviços Públicos Municipais de Saúde (Mendes & Teixeira, 1999). Esta pesquisa envolveu dois períodos de gestão pública municipal (1993-96 e 1997 - 2000). A coleta de dados foi realizada em 1996 e 1998. Naquela época, além dos dados referentes à avaliação do Programa, para cumprir os objetivos do projeto da OPAS, foram realizadas as entrevistas visando dar conta dos objetivos do presente trabalho, considerando-se que os gestores públicos mudam, assim as oportunidades de acompanhar os acontecimentos só se tornam possíveis à medida que os fatos estão se processando e a possibilidade de analisar os resultados se dá após a sua realização.

Privilegia-se neste trabalho a perspectiva do sistema cognitivo¹⁰ das mudanças empreendidas na administração pública, analisando-se atitudes¹¹ de gestores, gerentes e funcionários públicos, enquanto reações à inovação gerencial denominada Programa de Qualidade Total (PQT), para ajudar a compreender como se processa a sustentabilidade desta inovação e o entendimento dos sujeitos sobre quais os aspectos que são relevantes na sustentação das inovações gerenciais no contexto da administração pública.

Com base na literatura foram analisados os seguintes aspectos que dificultam a sustentabilidade: a) externos, como a pressão do tempo e a falta de recursos financeiros; b) internos, como a falta de comprometimento dos gestores (gerentes de alto escalão como Prefeitos e Secretários) e os limites departamentais; c) genéricos como: aprendizagem, conhecimento e atitudes dos sujeitos. A análise dos resultados se deu mediante análise de conteúdo (Bardin, 1977).

4 Resultados

4.1 Aspectos que dificultam a sustentabilidade das inovações gerenciais na administração pública

a) Comprometimento dos gestores: pesquisas sugerem que uma inovação pode ser bem sucedida se a gerência tem clara a estratégia de implantação (Swan, 1997).

Na gestão passada foi intencional não botar na rua o programa durante os dois primeiros anos, pelo menos nos três primeiros anos, para não haver cobranças, expectativas exageradas da comunidade, mas acho que isso foi um erro porque a cobrança externa talvez tivesse nos levado a ter uma velocidade. (Subcoordenador de Qualidade, 1998, ex-internalizador do PQT da Prefeitura, 1996)

Na gestão 1997-2000, observamos que a estratégia para este tipo de situação mudou:

O programa de qualidade na gestão anterior tinha uma conotação mais ampla e tratava da Prefeitura como um todo, mas nós não tínhamos uma atuação específica em cada área. O enfoque que foi dado era muito global. Fez-se um trabalho de sensibilização e de conscientização da filosofia e das teorias de qualidade total e de uma maneira geral isso foi absorvido porque realmente se absorve a proposta de qualidade. Na gestão atual, o programa está sendo retomado com outro enfoque. Por quê? Porque hoje a gente está trabalhando a qualidade com a visão de resultado, e isso naturalmente teria um enfoque centrado no cidadão, que é nosso cliente principal. (Coordenadora da Qualidade, 1998)

Na gestão iniciada em 1997, foi criada a Subcoordenação de Qualidade Total na Secretaria da Administração da Prefeitura Municipal de Salvador. A Subcoordenação de Qualidade é subordinada à Coordenação Central de Desenvolvimento da Administração Municipal e objetivava reativar o programa, traçando uma estratégia diferenciada da anterior, principalmente visando superar as dificuldades decorrentes da não adesão integral pelos dirigentes.

Em 1998, com a nova gestão a estratégia foi:

Nós temos uma subcoordenação de Qualidade Total, subordinada à Coordenadoria Central de Desenvolvimento da Administração Municipal. Estamos fazendo estes contatos todos os órgãos para definirmos o nosso plano de ação em termos de qualidade, com o objetivo tentar mudar em primeiro lugar, esta mentalidade de serviço público. Queremos basicamente despertar aquela noção de cliente, ou seja, as rotinas não existem por elas somente. Não adianta ter uma rotina interna se ela não visa o outro lado, se não visa o cliente, seja ele interno ou externo (Secretário de Administração, 1998).

Outras causas de desestruturação do PQT estavam relacionadas à descontinuidade administrativa:

Houve dissolução da Coordenação Central e dos Comitês Setoriais, mudança dos dirigentes e, conseqüentemente, dos membros de cada comitê, redefinição de prioridades por cada dirigente, reorganização dos órgãos e retomada das ações prioritárias desaceleradas nos últimos meses da gestão anterior. (Assessora da Secretária Municipal da Saúde, 1998)

As causas de não sustentabilidade do PQT são também apontadas pela gestão do período 1997-2000:

A primeira dificuldade encontrada se deveu a não adesão de alguns dirigentes e falta de apoio à equipe de internalizadores e multiplicadores que atuavam nos próprios órgãos. Naqueles onde o programa foi de fato implantado houve algum progresso, sendo, porém prejudicado pela crise financeira que atingiu a PMS, principalmente no ano de 1996. Como a crise atingiu praticamente todas as ações, naturalmente atingiu também a Coordenação Central e os Comitês Setoriais que tiveram que redefinir suas prioridades e passaram a trabalhar com objetivos menos ambiciosos. As áreas mais atingidas e que exigiam mais investimentos foram: formação de recursos humanos, melhoria do atendimento ao público e modernização dos processos. (Assessora da Secretária Municipal da Saúde, 1998)

Este é um dos aspectos destacados por Deming (1990), ou seja, a mobilidade de gerentes e funcionários são aspectos que contribuem para a não sustentabilidade das inovações nas organizações, principalmente na administração pública.

Como obstáculos a sustentabilidade do PQT, ainda foram citados:

O maior obstáculo é a cultura. As pessoas têm uma cultura deficitária. Estão satisfeitos com a estabilidade. Acho até justa esta quebra na estabilidade. Esta ociosidade, esta falta de ambição de melhorar o perfil é o maior obstáculo. Infelizmente, a mídia tem o servidor como “Barnabé”, o paletó, a bolsa que fica na repartição. Tanto que a população está a favor da mudança, porque se sente agredida com esse estereótipo do serviço público. E isto não existe. São ainda obstáculos o envolvimento da gerência e a vontade política (...). (Ex-internalizadora do PQT, 1998)

Reconhecendo o descrédito da população em relação ao serviço público, o secretário de saúde declarou:

Um dos princípios da administração era de trabalhar na direção da valorização do servidor. (...), isso não passa só por uma política salarial (...), mas passa por um processo de capacitação e treinamento, de mudança cultural. A cultura do servidor e do serviço público, tido e havido pela sociedade como ineficiente, como um peso morto, enfim, como uma inutilidade. A sociedade não vê com bons olhos o serviço público. Ele se desgastou aos olhos da sociedade, então era preciso que o servidor se sentisse valorizado no seu trabalho e para que a sociedade reconhecesse esse trabalho como necessário e importante, como eficiente e eficaz. O outro aspecto era da melhoria da eficiência e da eficácia do serviço, parte de um outro princípio da administração, o da primazia do público sobre o privado. Para que os serviços melhorassem e pudessem ser oferecidos com qualidade, era preciso trazer instrumentos gerenciais que permitissem alcançar um patamar de qualidade. A melhoria da qualidade dos serviços vai ao encontro da necessidade do serviço público de atender à sua finalidade social, para isso ele foi criado, para atender ao usuário, ao cidadão. É o terceiro aspecto, que justifica porque ele foi implantado como instrumento de melhoria de processos, já que muitos deles eram obsoletos e não serviam à eficiência e à eficácia. Com essas três grandes razões, o programa foi trazido à prefeitura, portanto como um instrumento gerencial(...). (Secretário de Saúde, 1996)

Pelo exposto nas entrevistas dos gestores do período e funcionários (1993-1996) havia o compromisso do alto escalão em dar sustentabilidade à inovação gerencial implantada em todas as áreas.

b) Limites departamentais: a equipe de Subcoordenação da Qualidade, criada em 1997, realizou uma avaliação da situação de cada órgão e, a partir deste diagnóstico, redefiniu a estratégia para implementação do programa. Esta estratégia visou basicamente o alcance de resultados e, neste processo, a SMS foi excluída. Quando entrevistada sobre a continuidade do PQT na Secretária de Saúde, a subcoordenadora da qualidade afirmou:

Com relação ao serviço de saúde, nós não temos uma atuação específica nesta área. No momento, nós estamos definindo áreas de atuação do programa que tenham um atendimento direto ao cidadão, mas que não é exatamente a área de saúde. A área de saúde, segundo nós já conversamos com o assessor chefe da saúde e eles definiram que tanto a ação da educação como a ação da saúde seria uma ação muito específica no Posto e na sala de aula. Assim, o tratamento que nós deveríamos dar como programa geral não seria nesse primeiro momento, naturalmente, isso é um tratamento que vai ser dado diretamente pela Secretaria de Saúde. Como o Programa de Qualidade fica no âmbito global, não teríamos

uma ação de qualidade específica nesse primeiro momento do programa para o Posto de Saúde. A gente vai trabalhar com atendimento no SAC e atendimento na central de atendimento da Prefeitura. São atendimentos específicos que a gente em contato direto com o cidadão, disponibilizando os serviços municipais de forma otimizada. (Subcoordenadora da Qualidade, 1998)

Isto demonstra que o Programa passou a ser departamentalizado, excluindo-se o setor saúde. O que também foi verificado na literatura como um dos aspectos que contribuem para a não sustentabilidade da inovação gerencial.

c) Falta de recursos financeiros

Na avaliação da prefeita de Salvador, o PQT não teve sustentabilidade porque:

Quando a Prefeitura começou a deixar de pagar o salário em dia, começamos a ter dificuldades de manter a qualidade total. Claro que a qualidade total com salários muito altos é bem melhor que com salários mais baixos, mas mesmo assim não é impeditivo. Eu quero sustentar este ponto de vista até porque tivemos grandes dificuldades internas. Muitos segmentos diziam: “não é possível implantar qualidade total se nós não temos salários altos”. Isso não é verdade (...) Eu tenho depoimentos, da qualidade total, filmes que nós fizemos com os analfabetos, que foram treinados para a qualidade total. São depoimentos emocionantes e emocionados de pessoas que nunca tiveram a oportunidade de ter algum tipo de treinamento, de saber o que estavam fazendo na Prefeitura, de compreender a sua tarefa. Houve muitos momentos de solidariedade profunda ao governo, com todas as dificuldades. Acho que até é mais importante medir este projeto nesse nível justamente porque ele permitiu ao governo o nível de solidariedade que acho que poucos tiveram. Em momentos difíceis, com salários atrasados, nós conseguimos fazer (...) Os analfabetos tiveram uma sensibilidade enorme ao PQT. (Prefeita de Salvador, 1996)

Com relação à desestruturação do PQT e aos determinantes da não sustentabilidade, foram apontadas razões de ordem econômica:

Na Prefeitura existem altos e baixos financeiros que impedem que haja uma regularização. Por exemplo, Unidades que ficaram muito tempo pendentes de consertos, de reformas, aguardando exatamente liberação do dinheiro daquele triênio, para fazer determinado serviço relevante. Tudo isso cria uma expectativa que se não é cumprida deixa de haver credibilidade, enquanto um Programa de Qualidade que não está caminhando par a par com as mudanças físicas na unidade na qual ele trabalha. Então eu acredito nisso porque trabalhei dentro de Comitês e o pronunciamento das pessoas era sempre nesse sentido. Por exemplo, “o meu dinheiro atrasado, estou ganhando tão pouco e como é que eu vou falar uma linguagem dessa que não é compatível com o que eu estou vivendo”. Então, esses eram pronunciamentos que a gente ouvia em todos os níveis. (Coordenadora de RH, 1996)

No que se refere aos investimentos, os problemas continuaram em 1998 e foi afirmado:

Nós não vamos utilizar a estrutura básica aqui da Secretaria da Administração. A SEAD é um órgão meio.(...) Nós somos uma coordenadoria nova e o programa de qualidade não está sendo financiado por ninguém atualmente. O secretário da Administração é o responsável direto pelo programa. Nós estamos concebendo a idéia e vamos trabalhar em cima do projeto. Quer dizer, no momento em que você define uma metodologia para esse projeto SAC, ele discute com o prefeito e viabiliza recursos. Nós vamos disponibilizar utilizando os recursos de cada órgão e não é um recurso do programa, porque esses processos que estão continuando sendo deles, nós vamos entrar com a tecnologia para facilitar a melhoria dos processos para disponibilizar serviços para o cidadão, mas os processos continuam sendo de cada órgão. (Subcoordenadora de Qualidade, 1998)

Observamos que novamente a crise financeira é citada como um dos aspectos que contribuem para a não sustentabilidade da inovação gerencial, o que condiz com a literatura.

d) Pressão do tempo: o estudo de Dale (1991) apud Kock (1992), afirma que o primeiro fator encontrado em sua pesquisa para a não sustentabilidade da inovação foi a pressão do tempo (principalmente o tempo político, na gestão pública) e a falta de recursos financeiros.

No governo você tem uma situação diferente daquela de empresa porque, obviamente, os primeiros anos de governo têm mais entusiasmo e os últimos menos. Então, no fim da gestão o PQT perdeu muito o pique. (Prefeita de Salvador, 1996)

Quanto às causas do declínio do programa, a prefeita citou aspectos salariais e conjunturais. Contudo, a prefeita continuava demonstrando o seu interesse pelo programa e afirmou que, enquanto durasse a sua gestão, o PQT continuaria:

Devido à questão salarial e também de final de governo porque, no Brasil, o servidor vive muito com esta descontinuidade administrativa, ele vive muito sob tensão. A tensão do próximo governo desestabiliza muitos funcionários que têm cargos e posições, eles ficam muito inquietos e muito instáveis, mas, mesmo assim, a gente ainda consegue fazer. Ainda assino até hoje os certificados de qualidade total. Assino todos os vinte e dois mil. Abro as turmas de qualidade, para que o servidor saiba que é algo do meu interesse, do empenho da prefeita diretamente. Isso é muito importante. (Prefeita de Salvador, 1996)

Os entrevistados, em 1998, apontaram ainda como principais dificuldades:

A falta de credibilidade e o desgaste sofrido pelo programa, resultando em aversão à idéia de algo que já foi experimentado sem resultados satisfatórios, a indisponibilidade de uma equipe voltada para a implementação do programa dentro da SMS, a própria descontinuidade administrativa (Assessora da Secretária Municipal de Saúde, 1998).

O entendimento dos funcionários de que o Programa é mais uma “onda”, um modismo foi um dos aspectos referidos na pesquisa de Dale (1991) apud Kock (1992) que favorece a não sustentabilidade e que também verificamos na entrevista acima. A falta de uma equipe voltada para a implementação do programa é apontada como um obstáculo. Além disso, observa-se que, ao tempo em que inovações são propostas para resolver problemas econômicos, elas são impedidas de serem mantidas por razões da mesma ordem.

e) Aspectos relacionados à aprendizagem dos indivíduos e da organização, ao conhecimento e às atitudes dos sujeitos

Para alguns sujeitos da esfera central da Secretária de Saúde, em 1998, o PQT não existia mais nesta Secretaria. Neste período, a entrevistada revela desconhecimento em relação ao PQT:

Quando nós chegamos na Secretaria, não tinha mais o PQT. Este Programa chegou a ser implantado, não sei em que ponto ficou e parou totalmente. Nós escutamos assim: “Ah, vocês vão trabalhar com qualidade total numa época dessas?”. E ainda escutamos umas referências, mesmo agora, quando fomos às Unidades para fazer este trabalho (ouvir as dificuldades). Já estavam com os salários em dia. Qualidade total veio como mais uma exigência, como mais um programa que eles tinham que desenvolver, como mais uma obrigação. A sensação que nós temos é como se fosse algo que viesse tomar o tempo e que viessem cobrar mais adiante. (Representante do Setor de Assistência à Saúde Organizacional, 1998)

Outros demonstravam conhecimento e atitude positiva ante a retomada do programa:

Hoje não existe mais Comitê Operacional, inclusive eu não sou mais internalizadora porque não teve mais reuniões. A subsecretária antiga era responsável por estes Comitês, era secretária desses conselhos e não está mais aqui, se desfez. Não se tem Comitê Setorial nem Operacional. A secretaria já externou a vontade de retomar, **mas como a questão é sistêmica** (grifo da Autora) vai ser sinalizado por todas as secretarias. Para a saúde, quando for implantado, vai ter uma boa receptividade para que a qualidade aconteça. (Ex-internalizadora do PQT na SMS, 1998)

Saber se a inovação é compatível com o conhecimento técnico da organização é um aspecto fundamental para a sua sustentabilidade. Observamos também mudanças em relação ao treinamento:

Acabamos de identificar a necessidade de capacitação de 100% dos agentes, coordenadores e chefes de setores. Tínhamos a meta de capacitar os facilitadores que seriam os assessores, mas a gente entende que precisa estender isso aos que são mesmo os donos dos processos. Ferindo suscetibilidade, poderes paralelos, a pessoa se sentindo ameaçada porque outros estão intervindo, então é porque infelizmente os donos dos processos que façam a intervenção, que são capazes para esta intervenção.(...) A prefeitura vai usar a sua estrutura para treinar, também vai terceirizar e fazer parceria com o governo do Estado e com outras instituições (...) A idéia é trabalhar em parceria com o PROQUALI¹² que já tem esse *know*

how. Já definimos no nosso planejamento estratégico que é uma capacitação, uma experimentação que ela já tem, um *know how* em cima de 5S com comunidade, fazendo uma articulação com a Limpurb. Nossa parceria será voluntária, sem custos, a zero, ela oferece o *know how* e a gente oferece o que puder. (Coordenadora de Qualidade, 1998)

Pelo exposto, observamos que as inovações gerenciais pautadas em mudanças organizacionais não sustentaram o processo de melhorias contínuas iniciado na Secretaria Municipal de Saúde e que, apesar da gestão anterior ter treinado a maioria dos servidores, o treinamento foi reiniciado com a nova gestão. Porém, como afirma Bessant & Francis (1999), o treinamento embora importante, não necessariamente conduz ao aprendizado e o contexto organizacional no qual foi implantada a inovação deve ser cuidadosamente analisado. De um período a outro o contexto, no que se refere aos aspectos políticos e ideológicos, mudou.

Conforme afirmação abaixo, atitudes dos usuários como o controle externo, e atitudes dos gestores, como a redefinição de prioridades, ajudariam na sustentabilidade do programa. Por isso os gerentes do período de 1998 mudaram a metodologia e as prioridades:

Nós estamos testando uma metodologia nova, retomando, porque o tratamento de resultado envolve uma discussão interna. Está mudando a forma de atuação e como a gente acha que, através do servidor que está efetivamente atendendo o público diretamente, nós priorizamos os processos que têm um impacto junto à população. A gente sabe que nos Postos de Saúde acontece isso, claro! Mas o entendimento da Secretária de Saúde, é que, nesse momento, não disponibilizaria uma atuação no SAC. A nossa prioridade, hoje, é disponibilizar os processos da Prefeitura no SAC. Consideramos que o SAC já é tido na população como um serviço de excelência. A ação da saúde não poderia ser no SAC, mas sim no Posto e nós não estamos no momento de partir ainda para uma atuação específica. (...). O nosso enfoque agora é resultados. (Subcoordenador de Qualidade, 1998)

Em relação aos serviços que foram considerados prioritários, mencionou-se:

Nossas áreas prioritárias são serviços tipo tributação, obtenção de documentos e alvarás. (...) o governo do Estado já faz isso através do Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC, então é nisso que queremos evoluir (...). Temos como meta disponibilizar serviços no SAC. (Secretário da Administração, 1998)

Nós vamos trabalhar somente com seis órgãos e dentre os quais não se inclui a Secretaria de Saúde. Os órgãos priorizados são: Secretaria da Fazenda, Secretaria da Administração, Limpurb (órgão de limpeza pública), IPS (que é o órgão que faz atendimento de previdência), SUCOM¹³ (que é um atendimento muito direto do serviço público) e SESP¹⁴, que é toda a parte específica de comércio informal de ambulante, toda aquela parte de autorização de obras, atendimento ao consumidor. (Coordenadora de Qualidade, 1998)

A prioridade foi estabelecida de acordo com os seguintes critérios:

Os processos têm que apresentar impacto na população. Nós conversamos com representantes de todos os órgãos, identificando quais eram os processos que aquele órgão oferece, que a gente chama de produtos. De uma maneira geral, os serviços não são oferecidos com boa qualidade. Vamos partir para otimizar processos, mas o processo é e continuará sendo de cada órgão. Vamos trabalhar colocando a tecnologia da modernização da informática, da telecomunicação e da qualidade total e junto, tudo junto, para tratar um processo, para colocar da melhor forma para o cidadão. (Coordenadora de Qualidade, 1998)

5 Conclusão

São escassos os estudos nacionais sobre os aspectos que interferem na sustentabilidade das inovações gerenciais, principalmente na administração pública. A revisão da literatura internacional aponta para os seguintes aspectos: a pressão do tempo, falta de recursos financeiros, falta de comprometimento dos gerentes de alto escalão, limites departamentais (Dale (191) apud Kock (1992); falta de constância de propósitos, decorrente da mobilidade de gerentes e funcionários; insatisfação dos funcionários com o trabalho, ocasionada pela incapacidade de sentirem orgulho pelo que fazem, preocupação dos dirigentes com o curto prazo (Deming 1990); clareza da gerência quanto a estratégia de implantação, treinamento e educação dos funcionários (Swan, 1997). No estudo empírico observamos que todos estes aspectos estavam presentes, contribuindo assim para a não sustentabilidade do PQT na Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Salvador.

Com relação a sustentabilidade do programa na Prefeitura, observamos diferenças entre os discursos dos gestores públicos em 1996 e 1998. Para os representantes da gestão (1993-1996), como, por exemplo, a prefeita, afirmava que a continuidade do treinamento era um dos indicadores de sustentabilidade do PQT. Para o Secretário da Saúde, o programa se sustentaria com o apoio dos funcionários. Já para a internalizadora e para a coordenadora de Recursos Humanos, aspectos financeiros estavam interferindo na sustentabilidade do programa. Isso condiz com o que afirma Caffyn (1998) quanto diz que incentivos monetários, delegação de autoridade para a tomada de decisões são aspectos de sustentabilidade de uma inovação.

Como explicações para a não sustentabilidade do PQT na Secretaria Municipal de Saúde, observa-se, de um lado, a questão da descontinuidade administrativa e, por outro, a carência de recursos financeiros. Em 1996, como fator que poderia ajudar na manutenção do programa, destacou-se a iniciativa de instituir um programa de admissão do servidor, com o objetivo de estabelecer uma cultura positiva do serviço público, no sentido do preparo, valorização e da responsabilização deste para o exercício da função. Entretanto a estratégia de não criar, na estrutura organizacional, uma função para o PQT na Prefeitura durou até a gestão encerrada em 1996. Mesmo sendo criada uma estrutura em 1997, houve departamentalização do PQT e os serviços de saúde foram excluídos.

O maior desafio de uma inovação não é a decisão de adotá-la, mas a observância de aspectos que contribuem para a sua sustentabilidade. Desta forma, espera-se que o delineamento teórico e empírico sobre os aspectos que dificultaram a sustentabilidade possa ter contribuído para facilitar o processo de sustentabilidade das inovações nas organizações públicas, principalmente naquelas que fazem parte da área social.

Para que as inovações gerenciais sejam bem-sucedidas, elas dependem de um conjunto de comportamentos, atitudes e rotinas, os quais algumas organizações têm aprendido rapidamente, enquanto outras repetem os mesmos erros com sucessivas gerações de inovações. Em síntese, a inovação gerencial é uma oportunidade de aprendizado e este pode desenvolver novas capacidades para lidar com os desafios futuros, mas isso não ocorre no curto prazo. Finalmente caberiam novas investigações para saber se os efeitos das inovações na administração pública trazem os resultados que os contribuintes estão dispostos a pagar.

Discutimos neste trabalho que inovações gerenciais podem desencadear um processo de melhorias contínuas nos serviços mediante mudanças comportamentais e atitudinais de tomadores de decisão, gerentes e funcionários. Na administração pública um agente fundamental de sustentabilidade da mudança é o usuário ou cidadão. Além disso, a compreensão sobre em quais circunstâncias a aprendizagem ocorre é um aspecto útil na implantação e sustentabilidade de inovações gerenciais, assim o contexto no qual a inovação é implantada deve ser analisado. De igual importância é a percepção dos gestores, cujas organizações são os alvos da intervenção, sobre o conhecimento e tecnologias que necessitam para a adoção e sustentação de inovações gerenciais e como podem conduzir o processo de aprendizagem individual, intra e interorganizacional. As redes de aprendizagem, embora ainda pouco difundidas no setor público, podem contribuir para dar sustentabilidade às inovações gerenciais.

6 Referências

- BANK, John. *The essence of total quality management*. London: Prentice Hall International, 1992.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução por Luís Antero e Augusto Pinheiro. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- BESSANT, John. Big Bang or Continuous Evolution: why incremental innovation is gaining attention in successful organisations. *Innovation Step-by-Step*. v.1, n.2, p. 59-61, June 1992.

BESSANT, John. Developing continuous improvement capability. *International Journal of Innovation Management*, v. 2, n.4, p. 409-429, Dec.1998.

BESSANT, John; BUCKINGHAM, Joana. Innovation and organizational learning: the case of computer-aided production management. *British Journal of Management*, v. 4, n. 4, p. 219-234, 1993.

BESSANT, John; CAFFYN, Sarah. High-involvement innovation through continuous improvement. *International Journal of Technology Management*, v. 14, n. 1, p. 7-28, 1997.

BESSANT, John; CAFFYN, Sarah; GILBERT, John. Mobilising continuous improvement for strategic advantage. Sussex: Centre for Research in Innovation Management. UK: University of Brighton, s.d. xerocop.

BESSANT, John; FRANCIS, David. Using learning networks to help improve manufacturing competitiveness. *Technovation*, v. 19, n. 6/7, p. 373-81, June/July 1999.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. *Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade*; Portaria n. 5 de 14/11/1991. Brasília, 1991.

BURGESS, Thomas F. Making the leap to agility: defining and achieving agile manufacturing through business process redesign and business network redesign. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 14, n. 11, p. 23-34, 1994.

CAFFYN, Sarah Jane. *The scope for the application of continuous improvement to the process of new product development*. 1998. 337f. Thesis (Doctor of Philosophy) - University of Brighton, UK, 1998.

CAMPOS, V. F. *Gerência da Qualidade Total: estratégia para aumentar a competitividade da empresa brasileira*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni/ Escola de Engenharia da UFMG, 1990.

CASTELS, Manuel. *The rise network society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996. v.1, 556p.

DEMING Edwards W. *Qualidade: a revolução na administração*. Tradução de Clave Comunicações e Recursos Humanos. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

ENNEW, Christine T.; BINKS, Martin R. The impact of Service Quality and Service characteristics on Customer retention: small business and their Banks in the UK. *British Journal of Management*, v. 7, p. 219-230, 1996.

Feigenbaum, 1951;

FEIGENBAUN, A. V. *Quality Control*. New York: McGraw-Hill, 1951.

FORTUNE, Joyce; PETERS, Geoff. Systems Analysis of Failures as a Quality Management Tool. *British Journal of Management*, v. 5, n. 3, p.205-213, 1994.

GASTER, Lucy. *Quality in public services: managers' choices*. 2.ed. Buckingham: Open University Press, 1999. 149 p.

IRANI, Zahir; SHARP, John M. Integrating continuous improvement and innovation into a corporate culture: a case study. *Technovation*, v. 17, n. 4, p.199-206, 1997.

JURAN, J.M., GRZYNA, F.M. *Controle da Qualidade*. Tradução Maria Cláudia de Oliveira Santos (Coord.) São Paulo: MacGraw-Hill, 1991. v.1 e 4.

KIM, Daniel. O elo entre a aprendizagem individual e a aprendizagem organizacional. In: KLEIN, David. *A gestão estratégica do capital intelectual*. São Paulo: Qualitymark, 1998. Cap. 4.

KOCK, Hugh. *Implementing and Sustaining Total Quality Management in Health Care*. London: Longman, 1992. 248p.

KOLB, David. A gestão e o processo de aprendizagem. In: STARKEY, Ken. *Como as organizações aprendem*. São Paulo: Futura, 1997. Cap. 15.

LANGE-ROS, D. J. de. *Continuous improvement in teams: the (mis)fit between improvement and operational activities if improvement teams*. Enschede, The Netherlands: University of Twente, 1999.

MAGALHÃES GOMES, Alexandre Gonzaga de. *Aprendizagem organizacional: estudo de caso de uma mudança organizacional na ALCAN*. 2000. 155f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

MANN, Nancy R. *Deming: as chaves da excelência*. Tradução de José Carlos Barbosa dos Santos. São Paulo: Makron/Macgraw-Hill, 1992.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *Os bruxos da Administração: como entender a Babel dos gurus empresariais*. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Priscila Beatriz Celeste. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

ØVRETVEIT, John. *Health Service Quality: an introduction to Quality methods for health services*. 3.ed. London: Blackwell Science, 1995. 186p.

SWAN, Jack. Using cognitive mapping in management research: decisions about technical innovation. *British Journal of Management*, v.8, p.183-198,1997.

TSANG, Eric W. K. Organizational learning and the learning organization: a dichotomy between descriptive and prescriptive research. *Human Relations*, Singapore, v. 50, 1997.

NOTAS:

¹ Neste trabalho os termos Gestão da Qualidade Total, gestão da qualidade, programas de qualidade, Programas de Qualidade Total e *Total Quality Management* são entendidos como tendo o mesmo significado.

² Uma sociedade cuja base de produção está voltada para o acúmulo de conhecimento e para o processamento de informações, a transformação do conhecimento tácito em conhecimento explícito significa tornar codificável o conhecimento tácito. Assim, o estímulo à criatividade humana e ao aprendizado dos empregados torna-se uma necessidade, não só para as empresas, mas um dos mecanismos que pode contribuir para o rejuvenescimento do regime capitalista de acumulação. A esse tipo de sociedade, Castells (1996) denomina de sociedade da informação (*informational society*), indicando uma organização social na qual a geração, o processamento e a transformação de informação tornam-se as principais características.

³ Existem diferentes definições para o termo aprendizagem organizacional. Na perspectiva cultural, significa a "aquisição, sustentação ou mudança de significados intersubjetivos através de veículos, artefatos, da sua expressão e transmissão e através das ações coletivas do grupo" (Cook, Yanow, apud Tsang, 1997). (T. A.).

⁴ Ver Bessant, (1992); Ennew, Binks, (1996); Irani & Sharp, (1997).

⁵ A pesquisa foi realizada no Reino Unido e Países nórdicos com empresas de manufatura e do setor de serviços.

⁶ Define-se como conhecimento: "a set of organised statements of facts or ideas, presenting a reasoned judgement or an experimental result, which is transmitted to others through some communication medium in some systematic form" (Bell, 1973, apud Castells, 1996:17).

⁷ Em inglês corresponde a *observe, assess, design, implement- shared mental models*.

⁸ Para Castells (1996:21), a rede de aprendizagem ou *learning network* é uma das estruturas básicas da sociedade da informação, na qual se insere o conceito de sociedade em rede.

⁹ "Networks are open structures, able to expand without limits, integrating new nodes as long as they are able to communicate within the network, namely as long as they share the same communication codes (for example, values or performance goals)" (Castells, 1996:470).

¹⁰ Sistema cognitivo é entendido como o modo coletivo de fazer as coisas na organização. Isso, por sua vez, resulta do conjunto de crenças e valores organizacionais, baseados em seus pressupostos básicos (Machado-da-Silva et al., 1998).

¹¹ Não existe uma definição universal para atitudes. Para Eagly & Chaiken (1993), atitude é uma "tendência psicológica que é expressa pela avaliação de uma entidade particular com algum grau de favorabilidade ou desfavorabilidade, ou seja, são respostas avaliativas evidentes ou ocultas, cognitivas, afetivas ou comportamentais". De acordo com Olson & Zanna (1993), outras definições podem privilegiar um destes aspectos, ora o afetivo ("afeto associado a um objeto mental", Greenwald, 1989, p. 432), ora a cognição ("um tipo especial de conhecimento", Kruglanski, 1989, p. 139) e comportamental ("o estado de uma pessoa que a predispõe a uma resposta favorável ou desfavorável a um objeto, pessoa ou idéia", Triandis, 1991, p. 485). Neste trabalho, a atitude é tratada como uma resposta avaliativa, privilegiando-se aquelas de domínio cognitivo, pois os Programas de Qualidade (objeto empírico) investem em treinamento para obter mudanças de atitudes.

¹² O PROQUALI corresponde ao Programa de Qualidade desenvolvido pelo governo do Estado da Bahia.

¹³ Superintendência de Controle do Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo do Município.

¹⁴ Secretaria Municipal de Serviços Públicos.