



Desaprendizagem na Nova Administração Pública

Governo Eletrônico

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E GESTÃO DO
CONHECIMENTO
DISCIPLINA: GOVERNO ELETRÔNICO

DESAPRENDIZAGEM NA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tatiana Zacheo Rodrigues - tatiana.zacheo@gmail.com

Resumo

A proposta deste artigo é apresentar as características da desaprendizagem e sua importância nas organizações. Para contextualizar o assunto o estudo apresenta a desaprendizagem na Nova Administração Pública (NAP). A NAP, apesar de propor mais eficiência em seus processos administrativos, precisa ultrapassar o desafio não apenas de aprender, mas de abandonar hábitos que dificultam o avanço e melhoria das atividades públicas. A NAP e a desaprendizagem tratam dessa necessidade de mudanças para alcançar a qualidade de seus serviços.

Palavras-Chave:

Desaprendizagem. Nova Administração Pública (NAP).



1. INTRODUÇÃO

As organizações apresentam processos cíclicos que se funde e se confunde entre a aprendizagem e a desaprendizagem. Assim, como qualquer organismo vivo, precisa da mudança como um processo de sobrevivência e, para isso, não apenas a aprendizagem como a desaprendizagem deve ser valorizada e compreendida enquanto um fator de evolução e sobrevivência das organizações – seja a instituição pública ou não.

A cada dia percebe-se a maior valorização do novo, da inovação e da ruptura com o passado. Nesse sentido, as organizações buscam pela quebra de paradigmas para garantir seu espaço nesse ambiente cada vez mais competitivo. No entanto, quando percebemos como se dá a prática de trabalho das organizações públicas ainda fica um sentimento de acomodação, de passividade, de aceitação de modelos pré-concebidos mesmo quando não se entende mais o resultado esperado. Ou seja, rotinas organizacionais que não são criadas pensando no seu processo natural de mudanças, burocracias mal concebidas e mantidas mesmo quando já se apresentam obsoletas em seus objetivos organizacionais e dificuldade de incorporar os novos modelos de administração pública nas atitudes diárias dos órgãos públicos.

O que se percebe nas organizações públicas é uma valorização dos processos com uso ineficiente da burocracia se tornando assim supervalorizados mediante os resultados que deveriam gerar. O que resulta, muitas vezes, em gastos onerosos, desperdício de mão de obra, de tempo para atividades meio e não atividades fim. Nesse sentido, a desaprendizagem mostra-se mais necessária do que a própria aprendizagem porque algumas organizações conquistaria melhores resultados apenas desaprendendo rotinas que não apresentam resultados positivos ou necessários para o dia a dia da organização.



2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Das várias teorias que fundamentam a administração, principalmente a pública, é importante ressaltar o conceito de organizações a partir da visão de Maturana e Varela (1995), assim como, relacioná-las com a administração pública e aprofundar sua aplicação na Nova Administração Pública (NAP) a partir dos argumentos de Denhardt (2008). Denhardt apresenta as limitações da administração pública e como a burocracia gerou amarras aos sistemas públicos, nesse caso faz-se a relação com a necessidade de desaprendizagem para que ocorram mudanças.

Os conceitos de aprendizagem e desaprendizagem nas organizações são apresentados utilizando o pensamento tanto de Maturana e Varela (1995) quanto de Tsang WK e Zahra (2008) e, no framework dos 4Is, Crossan, Lane e White (1999).

2.1 AS ORGANIZAÇÕES

Percebemos uma organização pela forma como ela se comporta e pelas características que ela apresenta ao meio. Segundo Maturana e Varela (1995) percebe-se uma organização ao indicar os objetos que compõem a classe, mas não tão fácil é descrever as relações que constituem tal organização. As organizações são vivas e, por isso, apresentam as características dos seres vivos. Nesse sentido que precisa-se compreender que as organizações não se transformam e, ao mesmo tempo, são estáveis e mantêm todas as suas características, objetos e relações que a definem.

Assim como os seres vivos as organizações também apresentam características fundamentais que generalizam e as definem como seres vivos, para Maturana e Varela (1995) essa característica básica é a autopoiese. Essa proposta conceitual é que os seres vivos se caracterizam por, literalmente, produzirem-se continuamente a si mesmos. Assim, a organização – fundamentalmente viva – é uma organização autopoietica.

Segundo Denhardt (2008) os indivíduos usam os grupos e as organizações não apenas para alcançar fins preestabelecidos, mas também para servir como fontes de satisfação de necessidades próprias – para oferecer senso de segurança, defesa contra os



caprichos de um mundo incerto. Os indivíduos tem interesse na autonomia e na liberdade, mas muitas vezes escolhem a segurança da vida em grupo e, para isso, adaptam-se ao modelo já estabelecido na organização sem questioná-los. E é exatamente essa personalidade individual criativa que a sociedade organizacional mais parece temer (DENHARDT, 2008). E, ainda, sabendo como as pessoas reagirão a certas situações torna-se mais fácil mudar e começar a alterar o comportamento delas.

Nesse caso, segundo Denhardt (2008), existe essa busca do conhecimento para explicar relações causais, para prever resultados e para controlar comportamento. Em particular, esse conhecimento permite uma compreensão mais clara das condições sociais e abre a possibilidade de mudança social. Em ambos os casos, o conhecimento que adquirimos pela auto-reflexão crítica não só permite, mas impele à ação, no sentido de uma maior autonomia e responsabilidade. Toda organização complexa serve a dois propósitos diferentes: produzir bens ou serviços e o propósito de criar e distribuir satisfações entre os membros individuais da organização.

2.2 A ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entender a organização pública exige a compreensão das organizações de forma geral. Fato indiscutível que existe uma complexa análise histórica que origina o ambiente corporativo, a administração e todos os teóricos que influenciaram as lutas sociais entre classes, o foco na lucratividade, a era industrial, a alienação do homem, a busca da liberdade no trabalho, a despersonalização, dentre tantas influências nas mudanças ocorridas na administração até se chegar ao modelo que conhecemos nos dias de hoje.

Segundo Denhardt (2008) ao analisar os pensamentos de Weber – os interesses expressos na sociedade apresentam não apenas fatores econômicos como também as mudanças que refletem o mundo das ideias e dos ideais. Porque um sistema de crença impulsiona um sistema econômico e vice-versa. “No coração da análise de Weber sobre a racionalização da sociedade está a seguinte questão: será a ação humana – a qual



inclui também o trabalho humano – concebida da melhor maneira, em termos instrumentais, como um meio para um fim?”

O que é mais familiar aos estudiosos da administração pública é a análise de Weber a respeito da burocracia de tipo ideal (DENHARDT, 2008).

“(1) autoridade legal, fundada sobre a crença na legalidade de certos padrões ou regras e no direito dos que ocupam posições com autoridade legal para dar ordens; (2) autoridade tradicional, baseada sobre a crença na importância de tradições duradouras e dos que governam dentro dessas tradições; e (3) autoridade carismática, baseada na afeição ou devoção a um indivíduo específico.”

Numa análise formal e técnica, a administração burocrática é o tipo que apresenta maior racionalidade. Para isso, os demais fatores devem ser invariáveis. Sendo assim, para as necessidades da administração de massa de hoje, ela é totalmente indispensável. “No campo da administração, não há escolha senão entre burocracia e amadorismo” (WEBER, 1947).

Denhardt (2008) afirma que Max Weber estava preocupado que a burocracia gerasse a desumanização do trabalhador. Ainda, segundo o autor, todas as formas de conduta social, seriam sufocadas pelas onipotentes estruturas burocráticas e pela trama de uma rede formada por leis e regulações racionais e excessivamente formais, contra as quais o indivíduo já não teria quaisquer chances de mudança. De fato, Weber alimentava o sonho de que, por meio das escolhas democráticas diretas dos líderes carismáticos, as sociedades conseguissem transcender as limitações da regulação burocrática.

Com base na Teoria X desenvolveu-se uma abordagem para a administração que se baseia em recompensas e punições, incentivos e ameaças, coerção e controle. Denhardt (2008) apresenta os pressupostos abaixo para a administração tradicional (Teoria X). Assim, a teoria afirma que o ser humano médio evitará o trabalho porque tem aversão. E por isso, em sua maioria, deve ser coagido, controlado, dirigido, ameaçado com punições, para que contribua para o alcance dos objetivos organizacionais. E ainda, esse trabalhador prefere ser dirigido porque evita a responsabilidade por ter pouca ambição e almejar a sua segurança acima de tudo.



Essa abordagem da administração apresentada na Teoria X é ineficaz, mesmo em suas versões mais moderadas, porque negligencia as necessidades sociais e individuais das pessoas. Nesse sentido, McGregor cita novos pressupostos como o fato do dispêndio de esforço físico e mental no trabalho ser natural, que é possível alcançar o compromisso e empenho sem aplicar punição, esse compromisso pode ser associado diretamente ao alcance de objetivos e dadas as condições adequadas o ser humano aprende a assumir responsabilidades, entre outros (DENHARDT, 2008).

A administração deveria buscar o entendimento das tendências básicas de crescimento e desenvolvimento dos indivíduos. Assim, a administração estaria na busca da integração de tendências ou propensões com as demandas da tarefa organizacional. Pressupõe-se que esse esforço proporcionaria tanto uma rotina auto realização para o indivíduo como uma maior eficiência para a organização. No entanto, na prática da administração padrão inibe, de forma direta, o crescimento do indivíduo. Podendo até gerar resultado inverso ao desejado, como comportamentos disfuncionais dos trabalhadores porque esses experimentam constantes frustrações e recebem o reforço do grupo para manter comportamentos de agressão e hostilidade (DENHARDT, 2008).

A organização não deve definir o comportamento final do indivíduo. Golembiewski afirma que enquanto organizações complexas tiverem capacidade e permissão para agir por conta própria, elas irão desenvolver seus próprios padrões morais, que podem estar em considerável desacordo com os padrões do indivíduo ou da sociedade mais ampla. Por isso, o autor argumenta que existe uma sensibilidade moral que pode estar associada a um produto satisfatório e a uma satisfação do empregado (DENHARDT, 2008).

2.3 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública pode ser pensada por muitos como meramente o instrumento para a execução da política pública, mas não é apenas isso, e sim decisiva para a maneira pela qual o público vê o mundo – particularmente o mundo político – e seu lugar nele. Assim, existe a burocracia pública na sociedade moderna como instrumento para executar a vontade do executivo e do legislativo – pelo simples poder



de sua imensa presença e complexidade – que impacta os mais diversos níveis do sistema político (DENHARDT, 2008).

O Novo Serviço Público procura estabelecer a renovação dos valores democráticos. Nessa concepção o Brasil apresenta a NAP em sua terceira reforma iniciada em 1995, porque iniciou o processo de pensar o setor público do país com uma visão mais democrática. Assim, a NAP se apresenta como um modelo de administração pública voltada para a eficiência, a eficácia e a efetividade do Estado, mudando seu foco para o resultado efetivo.

A Nova Administração Pública ou Revolução Gerencial é uma alternativa para superar os problemas causados pelas chamadas “buropatologias” estatais associados à proposta de melhoria na eficácia, na eficiência e na efetividade em determinados setores da economia do governo [1]. Esse novo modelo de atuação no Estado deve estar voltado para o atendimento dos seus cidadãos e as instituições públicas. Temos a Reforma do Estado e mais especificamente a Reforma do Aparelho do Estado, ou seja, do conjunto teórico que vem alimentando as várias iniciativas de reforma em todas as partes do mundo, que costuma ser denominado da Nova Administração Pública (PEREGRINO, 2009).

A história da Nova administração Pública, segundo Denhardt (2008) iniciou-se num simpósio acadêmico realizado, no final de 1968, no Centro de Convenções de Minnowbrook, na Universidade de Syracuse, em Nova York. E, para o autor, o interesse da administração pública pela gestão administrativa e a fascinação da ciência política pelo *behaviorismo* haviam impedido que os problemas públicos fossem abordados de maneira a ajudar a sociedade a resolver seus problemas mais prementes.

2.4 A APRENDIZAGEM E A DESAPRENDIZAGEM NAS ORGANIZAÇÕES

Para “produzirem-se continuamente a si mesmas” as organizações necessitam de aprendizagem. Por isso que Maturana e Varela (1995) afirmam que os processos naturais de aprendizagem humana determinam a conduta. Porque o processo de

[1] <http://www.amcg.org.br/uploads/files/06NovaAdministracaoPublica.pdf>. Acesso a página 16, 12 de Fevereiro de 2011



aprendizagem para os seres sociais é tudo. Porém, para entender melhor essa afirmação é necessária a reflexão sobre essa pergunta: a imitação define o comportamento?

A única maneira de conhecer o conhecimento humano (experiências, percepções) é a partir dele mesmo. Isso não se apresenta como paradoxal; é a expressão de nossa existência em um domínio de conhecimento no qual o conteúdo do conhecimento é ele mesmo. E, além disso, não é possível afirmar mais nada (MATURANA, VARELA, 1995). Para entender como esse conhecimento gera a conduta do homem, Maturana e Varela (1995) consideram o sistema nervoso como instrumento por meio do qual o organismo obtém informações do meio, de modo a construir a representação do mundo que lhe permita calcular uma conduta adequada para sua sobrevivência. Assim, o meio será responsável por imprimir no sistema nervoso as características próprias e este as utilizará para gerar a conduta, como quem usa um mapa para traçar uma rota.

Atualmente tendemos a considerar o aprendizado e a memória como fenômenos de mudança de conduta que ocorrem quando se "capta" ou se recebe algo do meio, o que implica supor que o sistema nervoso funcione com representações. Como afirma Maturana e Varela (1995):

“Porventura nossos economistas (de qualquer ideologia) sabem por que a psiquiatria, a psicologia, a sociologia fracassaram tão redondamente (até agora) em fornecer uma explicação adequada a esse processo de aprendizagem como parte da natureza sociobiológica do ser humano? Por que eles não sabem disso? Há alguém sequer, dentre as autoridades com grande poder de decisão, seja qual for o governo, de qualquer parte do mundo, que se interesse seriamente em saber disso? E, no entanto, a resposta a tal pergunta é vital para o nosso próprio desenvolvimento, pois nos permitiria guiar com mais acerto nossa evolução cultural e humana, visto que ela nos faria compreender a natureza da formação de uma sociedade como conjunto e nosso papel individual nela.”

Descrever a aprendizagem como uma internalização do meio confunde as coisas, pois sugere que na dinâmica estrutural do sistema nervoso há fenômenos que existem apenas no domínio de descrições de alguns organismos capazes de linguagem, como nós. Atualmente tendemos a considerar o aprendizado como fenômeno de mudança de conduta que ocorrem quando algo é percebido ou recebido do meio. Essa suposição, segundo Maturana e Varela (1995) obscurece e complica o entendimento dos processos



cognitivos porque sugere que a aprendizagem é uma expressão do acoplamento estrutural e que sempre manterá compatibilidade entre o operar do organismo e o meio. Sendo que os autores, como observadores, examinaram uma sequência de perturbações compensadas pelo sistema nervoso de uma das muitas maneiras possíveis, e por isso parece-lhes que o sujeito internaliza algo do meio.

A aprendizagem organizacional é um processo dinâmico que acontece no nível individual pela intuição pelas experiências e imagens; no nível grupal por meio da interpretação pelas linguagens e mapas cognitivos e, ainda, da integração pela compreensão compartilhada e ajustamentos mútuos; e no nível organizacional ocorre a institucionalização pelas rotinas, sistemas de diagnósticos e regras. Essas etapas ocorrem em dois sentidos: pelos processos de assimilação da nova aprendizagem (*feed-forward*) e de utilização daquilo que já foi aprendido (*feedback*). (CROSSAN; LANE; WHITE, 1999).

Existem pensamentos que apresentam o processo de desaprendizagem como pré-requisito para a aprendizagem ou como parte de um ciclo que se apresenta sempre de forma combinada. No entanto, para a Nova Administração Pública (NAP) procura-se pela a desaprendizagem unicamente como opção de melhoria nas organizações. Ou seja, não se vê necessário apresentar essa etapa de maneira vinculada ao processo de aprendizagem porque apenas o ato de desaprender já apresentaria grandes avanços e mudanças de ações dentro dos órgãos públicos.

Algo que pode permanecer unido como conceitual é o termo desaprender e mudança. Tsang WK e Zahra (2008) assumem o posicionamento que para definir desaprendizagem organizacional, é natural iniciarmos primeiramente com o reconhecimento da aprendizagem organizacional, pois os conceitos tanto de aprendizagem como de desaprendizagem estão intimamente ligados.

O tema desaprendizagem pode chegar a ter mais importância do que a própria aprendizagem visto que muitas organizações, em especial as públicas, apresentam excesso de burocracias para garantir o funcionamento diário da grande máquina. No entanto, muitos processos não apresentam mais sentido após mudanças ao ambiente externo a essas organizações. Segundo Tsang WK e Zahra (2008) o conhecimento apresenta a característica própria de crescimento e, simultaneamente, acaba por torna-se



obsoleto devido às mudanças da realidade. E, ainda, é importante ressaltar que o entendimento envolve tanto o conhecimento novo e a aprendizagem como o descarte dos conhecimentos obsoletos e enganosos. Assim, fica claro que apesar da relação quase inseparável da aprendizagem a desaprendizagem apresenta relevância mesmo quando se apresenta desacompanhada.

Existe o descarte intencional de rotinas e a perda involuntária. Para esclarecer melhor o termo desaprendizagem sugere-se que quando a perda ocorre sem intenção seja definido como esquecimento. Nesse caso, trataremos o ato de abandonar rotinas como um ato voluntário e não involuntário como ocorre no esquecimento organizacional. Tsang WK e Zahra (2008) afirmam que esse ato de desaprender também não garante melhoria ao processo porque é possível que o desaprendizado não gere melhoria mesmo quando intencional. O fato é que descartar rotinas é uma opção para a organização, mas não garante o resultado que será obtido.

As rotinas organizacionais são responsáveis pela proteção política, mas também pela estagnação. E, as rotinas permitem que as burocracias surjam para organizar os conhecimentos e o poder de forma eficiente. Para Feldman e Pentland (2003) a rotina organizacional consiste em duas partes relacionadas a que encarna o ideal, resumo da rotina (estrutura), e a que consiste nas performances reais da rotina por pessoas específicas, em horários específicos, em locais específicos (agência). Compreender o interações entre estes dois aspectos é necessário para que seja avaliado o potencial de rotinas de organização como uma possível fonte de mudança. E, ainda, como resultado desse movimento de mudança endógena, definidas como repetitivas, mas não pode ser entendida como estática, objetos imutáveis (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

A desaprendizagem apresenta vantagens para a organização, melhora ao desempenho organizacional, o que não garante que juntamente com uma nova aprendizagem não possa apresentar ainda melhores resultados.



3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho tem natureza exploratória de caráter descritivo (VERGARA, 2003) e foi desenvolvido por meio da utilização de pesquisa bibliográfica. Ainda, considerando-se a problemática estudada, a natureza da pesquisa é predominantemente qualitativa, pois estuda os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais estabelecidas em diversos ambientes (GODOY, 1995).

Quanto ao critério metodológico, este trabalho utilizou o proposto por Vergara (1997), onde a pesquisa pode ser realizada de acordo com os fins e meios necessários. Assim, quanto aos fins, esta pesquisa se caracteriza por ser descritiva porque possibilitou conhecer a realidade estudada, suas características e seus problemas (GIL, 2007). Pesquisa bibliográfica, tendo em vista que foi utilizado neste estudo dos materiais referenciados em sala de aula nas disciplinas Aprendizagem Organizacional e Governo Eletrônico além das pesquisas realizadas utilizando os termos Desaprendizagem e Nova Administração Pública (NAP).

Nesta pesquisa foram utilizados dados provenientes de fontes secundárias. Buscou-se para realização da pesquisa, na literatura específica, subsídio para instruir os pesquisadores sobre o tema, e ainda, delinear os limites e as contribuições do estudo realizado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações enquanto um organismo vivo e dinâmico que necessita de mudança como um processo de sobrevivência efetivo. Para isso, percebe-se que a aprendizagem organizacional é importante tanto quanto o próprio processo de desaprendizagem.

Quando o contexto está na esfera pública e todas as amarras burocráticas que esse modelo apresenta a sociedade, percebe-se quão fundamental o processo de



desaprendizagem é para que haja um avanço nos resultados obtidos e também para que a NAP efetivamente atinja seus objetivos de eficiência, eficácia e efetividade.

Assim, confirma-se que para a Nova Administração Pública (NAP) a desaprendizagem unicamente pode oferecer melhoria nas organizações. Ou seja, não se precisa estar vinculada ao processo de aprendizagem porque apenas o ato de desaprender já apresenta grandes avanços e mudanças de ações dentro dos órgãos públicos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo, Joaquim Filipe. **Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática** CONFERÊNCIA DA UNED, A Coruña, Espanha, 2007

Denhardt, Robert B. **Teoria Geral de Administração Pública**. 5.ed. Tradução de Francisco Heidemann. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2008

Maturana, Humberto e Varela, Francisco (1984). **A árvore do conhecimento - As bases biológicas do conhecimento humano**. Campinas: Ed. Psy, 1995

Weber, Max. **The Theory of Social and Economic Organization** Book by A. M. Henderson, Talcott Parsons, Talcott Parsons; 1947.

Feldman, Martha S.; Pentland, Brian T. **Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change**. Administrative Science Quarterly. Março, 2003

Peregrino, Fernando Otávio de Freitas. **Administração Pública no Brasil (1995/2009): Uma Avaliação do Modelo de Organização Social na Área da Ciência & Tecnologia**. Rio de Janeiro, Julho de 2009. Acessado em fevereiro de 2009: http://cbpfindex.cbpf.br/publication_pdfs/TESE060809-vF.2009_11_05_18_30_30.pdf

Tsang WK, Eric e Zahara, Shaker A. **Desaprendizagem organizacional**. 2008



6. 1 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE APOIO

Bresser Pereira, L. C. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.**

Carlos; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação

Ferlie et al. **A Nova Administração Pública em ação.** Brasília: Editora Universidade de Brasília; Enap, 1999. 468 p.

Martins, H. F. **Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração.** Revista do Serviço Público, ano 48, n.1, 1997.

Souza, Antonio Ricardo de. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na Aneel e Anatel.** 2007. Tese – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.