

3. Desenvolvimento, Políticas Públicas e Aprendizado

Neste Capítulo, será abordada, inicialmente, a recente emergência da questão do aprendizado individual e coletivo como tema central na discussão de novas e mais efetivas abordagens de desenvolvimento. Será discutido o tratamento dado pelas literaturas de desenvolvimento, de políticas públicas e de áreas afins a essa questão. Como se verá, a literatura que aborda o desenvolvimento numa perspectiva de aprendizagem é ainda muito geral e trata a questão de um nível muito agregado, deixando ainda inexploradas as características, as especificidades e a dinâmica dos processos de aprendizado no nível micro. Tendo em vista essa deficiência, apresento ainda uma revisão da literatura sobre *policy learning* e sobre aprendizado organizacional, que acredito seja um importante ponto de partida para entender a questão do aprendizado no contexto do desenvolvimento de países e regiões e na formulação e implementação de políticas públicas.

3.1. Desenvolvimento como aprendizado

Para os defensores da chamada economia evolucionária ou neoschumpeteriana,¹ existe atualmente um novo tipo de competição em que a construção de competências e a capacidade de inovação são elementos essenciais para todos os *players* nos mercados globais, desafiando tanto as antigas formas de intervenção do estado como o dogma neoliberal. Nesse novo contexto, na visão dos economistas evolucionários, o aprendizado institucional tornou-se elemento chave nas estratégias de desenvolvimento. Alguns autores dessa corrente de pensamento chegam até a denominar esse contexto de competição intensa e mudança rápida de *'the learning economy'* (Lundvall e Borras, 1997; Lundvall e Johnson, 2001, entre outros).

¹ Dosi (1988); Freeman (1982, 1987, 1994, 1995); Lundvall (1988, 1992, 1997, 2000) Nelson (1982, 1993); Edquist (1997); Cooke *et alii* (1997, 1998) e outros.

Lundvall e Borrás (1997) afirmam que “*learning economy is an economy where the ability to learn is crucial for the economic success of individuals, firms, regions and national economies*” (p. 36). Esses autores enfatizam que, nessa nova economia, o que realmente importa para o desempenho econômico é a habilidade de aprender (e esquecer) em vez de acumular um dado estoque de conhecimento. Para os evolucionários, a principal razão para enfatizar o aprendizado nos processos de desenvolvimento está relacionada à dialética entre aprendizado e mudança (Lundvall e Borrás, 1997), pois mudança rápida implica a necessidade de aprendizado rápido, enquanto, aqueles envolvidos em aprendizado rápido impõem mudanças no ambiente e nas outras pessoas.

Paralelamente, em seus trabalhos recentes, Charles Sabel tem também enfatizado a importância de tornar central a questão do aprendizado individual e coletivo na configuração de uma nova e mais efetiva abordagem do desenvolvimento. Em suas críticas às abordagens ortodoxas, por ele chamadas de ‘*dirigiste approaches to development*’², Sabel declara:

“Development the world over is a partially successful and partially failed experiment. [...] Its deep flaw is its dirigisme: the assumption, common to nearly all development theory, that there is an expert agent that already sees the future of development, and can therefore issue instructions for arriving there. [...] It is these recipes that suppress the diversity of forms of life, ... , accrediting some sources of knowledge while discrediting others. Such a straightjacketed conception of the order of things diminishes the attainment here and now of human potential, and accentuates the propensity to misapply technology and ideas, with too often disastrous consequences – discovered, and admitted, too late (Sabel e Reddy, 2003, p. 1).”

Como alternativa a essas abordagens ‘dirigistas’, Sabel e Reddy argumentam que o aumento das condições de aprendizado individual e coletivo é uma linha comum que conecta as alternativas emergentes à ortodoxia das abordagens de desenvolvimento e representa um passo adiante na maneira de abordar o desenvolvimento. Nesse sentido, eles esboçam as linhas gerais do que seria uma

² Sabel e Reddy (2003) incluem nessa categoria tanto as abordagens ortodoxas de mercado como a do estado desenvolvimentista.

nova abordagem do desenvolvimento, denominando-a de *'the learning centered approach to development'*.

"[...] (The learning centered approach) highlights the existence of unresolved problems and the necessity of problem solving in every sphere. The enhancement of the conditions of learning can be the key to improving performance, resolving deadlocks, and overcoming blockages. By expanding the space of effective freedom, innovations in the conditions of learning can make possible the discovery of new institutions that better serve the diversity of the goals that we may have. This is true at every level at which common dilemmas and collective problem solving occur – from the global commons to the local enterprise" (Sabel e Reddy, 2003, p. 1).

Segundo esses autores, essa *learning centered approach*, enfatizando a experimentação local por um lado e a necessidade de corrigir resultados locais pela troca interlocal e revisão por outro lado, faz justiça tanto aos limites do conhecimento quanto a habilidade coletiva de melhorá-lo.

Apesar de não estar explicitamente citado nesses trabalhos, a preocupação de colocar o aprendizado como elemento central nos processos de planejamento – de organizações privadas ou públicas – tem suas raízes nos trabalhos sobre 'planejamento adaptativo' iniciados na década de 60 por pesquisadores da *Wharton School* da Universidade da Pensilvânia. Trist (1976), por exemplo, já afirmava que o planejamento deveria se preocupar com a criação de organizações capazes de aprendizado contínuo. Segundo ele:

"It [adaptive planning] is concerned with the creation of adaptive social organizations capable of continuous learning. It asserts the primacy of the normative or value level and of the proactive posture, and of the necessity for multiple interest group engagement if implementation is to be achieved. It looks forward to the establishment of a negotiated order (Strauss et al., 1964) with repeated feedback for evaluation and self-correction. It requires that we research the process as we go" (Trist, 1976, p. 226).

Essas novas abordagens voltadas para o aprendizado, esboçadas pelos economistas evolucionários e por Sabel, apesar de ainda muito gerais,³ por tratarem de forma muito superficial a dinâmica dos processos de aprendizado, representam um significativo avanço no sentido de trazer a questão do aprendizado para um lugar central no debate sobre desenvolvimento e políticas públicas.

De fato, a questão do aprendizado na literatura de desenvolvimento e áreas afins é ainda insuficientemente abordada e pouco sistematizada. Nessa literatura, geralmente, a questão do aprendizado é tratada num nível muito agregado. O ‘nível da agência’ é pouquíssimo explorado. Contudo, acredito que não seja preciso iniciar do zero para dar os primeiros passos em direção a um melhor entendimento sobre essa questão. Felizmente, já existe hoje uma literatura extensa e madura sobre aprendizado em outras áreas do conhecimento que pode servir como um conveniente e proveitoso ponto de partida.

Trabalhos como os de Chris Argyris e Donald Schön (1974, 1978; 1996); James G. March (1988⁴, 1991a, 1991b e outros); Peter M. Senge (1990); Arie P. De Geus (1988); Easterby-Smith, Burgoyne e Araújo (1999); a edição especial do periódico *Organization Science* (v.2, nº 1, 1991) e muitos outros sobre aprendizado organizacional são uma herança mais do que bem-vinda para iniciar a importante tarefa de entender a dinâmica dos processos de aprendizado envolvido nos processos de desenvolvimento. Contudo, de acordo com Melo (1977), ao se lidar com problemas complexos como a questão do desenvolvimento sócio-econômico de uma região ou localidade, torna-se difícil abordá-los sob a perspectiva de uma única organização, mesmo que ela tenha sido especificamente projetada para esse fim. Nesse nível, múltiplos agentes interagem de forma não concatenada, o que tende a agravar a complexidade dos vários problemas envolvidos. Assim, acredito que, para entendermos a dinâmica do aprendizado nos processos de desenvolvimento, será necessário irmos além do entendimento do aprendizado no nível de uma organização, é necessário estendê-lo para o domínio multi e interorganizacional.

³ Nas palavras do Próprio Sabel: “[...] consider what follows [the approach] not as an effort to lay foundation stones of a new cathedral of development thinking, but rather as an offering in the bazaar of collaborative work on a theme that concerns us all” (Sabel e Reddy, 2003, p.3).

⁴ **Levitt, B. e March, J. G. (1988).** Organizational Learning. *Ann. Rev. Sociol.* 1988. 14:319-40.

Além disso, nas últimas décadas, tem florescido entre os cientistas políticos e estudiosos de políticas públicas europeus contemporâneos – principalmente britânicos – uma crescente literatura que destaca o aprendizado como elemento fundamental dos processos de formação de políticas públicas. Exemplos emblemáticos são os trabalhos de Rose (1991, 1993); Dolowitz & Marsh (1996, 2000) e Hall (1993). Nesta dissertação, para efeito de simplificação, referir-me-ei a estes trabalhos como a literatura de *'policy learning'*.

Assim, nas duas seções seguintes, esboçarei de forma sucinta uma revisão da literatura contemporânea sobre *'policy learning'* e sobre aprendizado organizacional, respectivamente, que acredito podem ser o ponto de partida para analisar os processos de aprendizado envolvidos na formulação e implementação das políticas industriais descentralizadas dos estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará – objetos dessa pesquisa.

3.2. *'Policy learning'*

Para os economistas evolucionários, considerando o conhecimento atual sobre mecanismos de desenvolvimento, não se justifica uma abordagem racional para o processo de formulação/implementação de políticas de desenvolvimento. O que parece ser viável e necessário é um processo contínuo de *"policy learning"* (Lundvall, 2001).

"From the theoretical understanding of the challenges and risks of the globalised learning economy a new policy rationale emerged, with a broader view about failures and the role of public action. [...] Policy should focus on institutional learning [...] and policy-making itself should be a learning process" (Lundvall e Borrás, 1997, p.63).

Tradicionalmente, as abordagens de desenvolvimento de políticas são baseadas no ciclo formulação, implementação e avaliação. Entretanto, os evolucionários criticam essa suposição porque elas não levam em conta satisfatoriamente o que acontece depois da fase de formulação, a mudança sendo

percebida como algo automático (Lundvall e Borrás, 1997). Para Teubal (1997), as abordagens baseadas no aprendizado vêm o desenvolvimento de políticas como um processo de contínua transformação e evolução, em que nenhum estágio claro e estanque pode ser identificado.⁵

“We still must deal with policy formulation as a phase distinct from policy implementation. A linear view of reality would tend to state that policy formulation is a necessary stage prior to policy implementation, one that culminates in implementation. This is not true. Although aspects of policy formulation precede implementation (we may call this policy design), the formulation stage of policy necessarily overlaps with the infant/experimental stage of policy implementation. Policy formulation is a gradual process requiring actual experience in implementation (learning by doing). As with innovation, its optimum characteristics cannot be planned initially but must be learned, in part, through interaction with the real world” (Teubal, 1997, p. 1180).

Paralelamente e em consonância com essa perspectiva de desenvolvimento de políticas públicas dos economistas evolucionários, vários são os cientistas políticos e estudiosos de políticas públicas contemporâneos que, de uma forma ou de outra, em maior ou menor intensidade, têm enfatizado o aprendizado como elemento central na formação de políticas públicas. Abordagens como as de ‘*Social Learning*’ de Peter Hall (1993); de ‘*Lessons-Drawing*’ de Richard Rose (1991; 1993); de ‘*Policy Transfer*’ de David Dolowitz e David Marsh (1996, 2000); são exemplos emblemáticos dessa vertente da literatura de políticas públicas, que nessa dissertação tratarei – de uma forma agregada - como a literatura contemporânea de ‘*policy learning*’.

Nessa literatura, em suas diferentes abordagens, ‘*policy learning*’ é visto como um processo que envolve a capacidade de utilizar as lições do passado, as lições de outras áreas de política e as lições de outros países, regiões ou localidades. Essas abordagens, embora diferentes, têm como ponto comum a tentativa de analisar as mudanças nas políticas públicas pela perspectiva do aprendizado. A abordagem do ‘*social learning*’ baseia-se nas lições oriundas das

⁵ A crítica a essa dicotomia entre formulação e implementação nos processos de planejamento já aparecem na década de 60, nos trabalhos dos pesquisadores da *Wharton School* sobre ‘planejamento adaptativo’.

experiências passadas ou da aquisição de novos conhecimentos. Já as abordagens de ‘*Lessons-Drawing*’ e ‘*Policy Transfer*’ estão mais preocupadas com o conhecimento transferido entre diferentes sistemas políticos (internacionais, nacionais ou sub-nacionais).

A abordagem de Peter Hall – ‘*Social Learning*’ – explora como os objetivos, metas e técnicas das políticas são ajustados, deliberadamente, pelos *policy-makers* em resposta às lições absorvidas das experiências passadas e dos novos conhecimentos adquiridos. Para ele, o aprendizado ocorre quando as políticas mudam em decorrência desse processo. A ênfase desta abordagem é na cognição e na redefinição de interesses com base nos novos conhecimentos que afetam as crenças e idéias fundamentais por trás das políticas (Hall, 1993).

Hall (1993) identifica três tipos de mudanças que podem ocorrer no processo de *policymaking* em decorrência desse aprendizado: mudança de primeira-ordem (*first-order change*); mudança de segunda-ordem (*second-order change*) e mudança de terceira-ordem (*third-order change*) ou mudança de paradigma de política.⁶

Segundo o autor, as mudanças de primeira-ordem envolvem alterações apenas na forma ou na dosagem dos instrumentos ou técnicas das políticas. Esse tipo de mudança é, normalmente, incremental e rotineira. As mudanças de segunda-ordem ocorrem quando os instrumentos utilizados para alcançar os objetivos ou metas das políticas são substituídos, ou seja, os objetivos da política permanecem os mesmos, mas a insatisfação com o desempenho dos instrumentos utilizados para alcançá-los levam à sua substituição por outros instrumentos supostamente mais eficientes. As mudanças de terceira-ordem (ou mudanças de paradigma de política) afetam as crenças e idéias fundamentais por trás das políticas. Elas ocorrem quando os *policymakers* substituem por outros os *frameworks* de crenças e idéias que dão origem aos objetivos e metas que eles procuram alcançar. Como exemplo, Hall (1993) cita a mudança do

⁶ Observe que esta classificação das mudanças no processo de *policymaking* de Hall é semelhante e consistente com os conceitos de *single-loop learning vs double-loop learning* de Argyris e Schön (1978) e com os conceitos de *exploitation vs exploration* de March (1991), oriundos da literatura de aprendizado organizacional (ver seção 3.3).

‘keynesianismo’ para o ‘monetarismo’ na política macroeconômica do Reino Unido no final dos anos 70.

A abordagem do ‘*social learning*’ assume que o processo de aprendizado tem impacto tanto no campo cognitivo como no campo comportamental dos atores políticos (Knoepfel & Kissling-Näf, 1998, in Stone, 2000). “*Learning leads to the development of “consensual knowledge” by specialists about the functioning of state and society but which is also accepted as valid by decision-making elites*” (Stone, 2000, p. 60).

Já as abordagens de ‘*Lessons-Drawing*’ (de Rose) e ‘*Policy Transfer*’ (de Dolowitz e Marsh), apesar de conectadas à abordagem de Hall, são analiticamente distintas. Esses autores estão mais preocupados com os processos pelos quais conhecimentos sobre as políticas de um determinado país ou região são usados através do tempo e do espaço no desenvolvimento de políticas em outros lugares.

“Since policy-making is all about lesson-learning, two of the most important lessons a policy-maker can learn are, first, that foreign political system often offer interesting laboratories of policy innovation, and second, that it is often possible to use the work done in these laboratories in the development of policies within a policy-maker’s own political system” (Dolowitz, 2003,p. 101).

A abordagem de ‘*Lessons-Drawing*’ de Rose dá a entender que os atores políticos, no contexto de emergência de um problema ou de insatisfação com o *status quo*, tendem a se engajar, voluntariamente, em um processo de busca ativa de novas idéias em outros sistemas políticos ou jurisdições. Rose (1993) sugere que existem quatro fases distintas nesse processo.

A primeira é uma fase de busca por fontes de lições (‘*searching*’). A segunda fase envolve a criação de um modelo ou interpretação de como a política, programa ou instituição funciona no sistema político de origem (‘*making a model*’). A terceira fase seria a de criação ou absorção da lição (‘*creating a lesson*’), por meio da avaliação do que pode ser extraído da experiência do sistema político de origem que possa produzir os resultados desejados no sistema receptor. E, por fim, faz-se uma avaliação prospectiva (‘*prospective evaluation*’) de como essa política,

programa ou instituição funcionaria no sistema destino e de quais as adaptações necessárias para seu funcionamento nesse novo contexto.

Dolowitz (2000) argumenta que uma das fraquezas do conceito de *'lesson-drawing'* de Rose é que ele leva em consideração apenas a transferência voluntária e a maioria das transferências de políticas envolvem também elementos de obrigação ou até de coerção. Nesse sentido, Dolowitz e Marsh (1996) desenvolvem a abordagem de *'policy transfer'*, considerando que a transferência pode ocorrer ao longo de um *continuum* que vai desde o *'lesson-drawing'* até a imposição direta de uma política, programa ou arranjo institucional de um sistema político sobre outro. A figura 01 ilustra esse *continuum*.

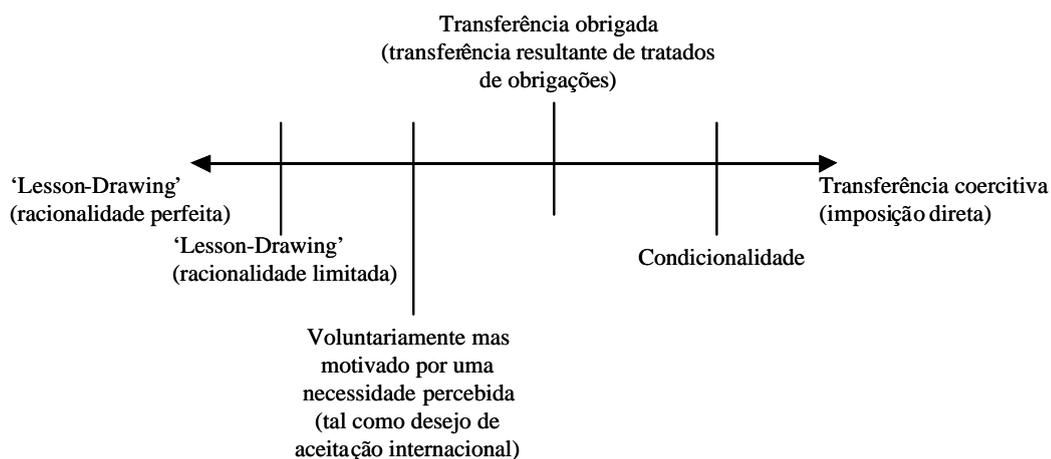


Figura 01: Do *'lesson-drawing'* à transferência coercitiva
Fonte: Dolowitz e March, 2000, p. 13

Segundo Stone (1999), Dolowitz e Marsh usam o termo *'policy transfer'* como uma abordagem genérica que envolve um conjunto de abordagens relacionadas, tais como as de *'Lesson-Drawing'* (Rose, 1993); *'policy bandwagoning'* e *'external inducement'* (Ikemberry,1990); *'emulation'* e *'harmonization'* (Bennet,1991) e *'pinching ideas'* (Schneider e Ingram, 1988). Assim, de maneira ampla Dolowitz e Marsh definem *'policy transfer'* como:

“the process by which knowledge of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system” (Dolowitz, 2000, p. 3).

Dolowitz e Marsh (1996, 2000), tomando como ponto de partida o trabalho sobre *‘lesson-drawing’* de Rose (1991, 1993), desenvolvem um *framework* para a análise dos processos de transferência de políticas, destacando as questões: porque a transferência de políticas ocorre; quem está envolvido na transferência; o que é transferido; de onde é transferido; qual a extensão da transferência; quais as restrições à transferência; como a transferência pode ser demonstrada e como o processo de transferência pode ser relacionado ao sucesso ou falha da política.

Contudo, como afirma Greener (2002), essas questões pressupõem a existência de transferência de política, é preciso cautela em supor que a transferência de política é uma variável das mais importantes em um processo de reforma ou mudança de política, pois podem existir outras variáveis iguais ou mais importantes que a transferência.

A abordagem de *‘social learning’* de Hall oferece um interessante índice de classificação da extensão das mudanças que podem ocorrer nas políticas (mudanças de primeira, segunda e terceira ordem) e, também, um importante referencial para análise da coerência dos paradigmas de políticas correntes. O conceito de *‘policy transfer’* de Dolowitz e Marsh fornece um referencial explícito que se pode utilizar como ponto de partida para análises de políticas, especialmente aquelas que têm a transferência como uma variável importante.

Todavia, essa literatura não fornece ainda um tratamento teórico mais sofisticado sobre a questão do aprendizado na formação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, acredito que a literatura sobre aprendizado organizacional desenvolvida, principalmente, nas áreas de administração de empresas e sociologia organizacional pode servir como um ponto de partida para entender melhor essa questão. Na próxima seção, abordo de forma resumida as principais contribuições dessa literatura que, acredito, podem contribuir para esse trabalho.

3.3. Aprendizado organizacional

Nas últimas décadas, marcadas por mudanças cada vez mais constantes e significativas, as organizações – governamentais e não-governamentais – têm sofrido pressões cada vez maiores da sociedade para melhorar seu desempenho e atender de forma mais satisfatória suas expectativas. Nesse contexto, aumentou consideravelmente a demanda por contínuo e efetivo aprendizado por parte dessas organizações. Afinal, como pode uma organização melhorar seu desempenho real sem, de fato, aprender algo novo? Como argumenta Garvin (1993), na ausência de aprendizado, as organizações – e os indivíduos – simplesmente repetem antigas práticas. As mudanças são cosméticas e as melhorias são tanto fortuitas como de curto prazo.

Nesse cenário, tornou-se cada vez mais freqüente e crescente o interesse pelo assunto do aprendizado organizacional. No mundo acadêmico, sem dúvida, Chris Argyris e Donald Schön – em seus trabalhos individuais e, principalmente, em sua frutífera parceria – e também James G. March tiveram uma contribuição pioneira e significativa para o desenvolvimento do entendimento da questão do aprendizado organizacional.

Acredito que, para o desenvolvimento dessa pesquisa, dois dos conceitos desenvolvidos por Chris Argyris e Donald Schön são de fundamental importância: o conceito de *theories of action* e o de *single-loop learning/double-loop learning*.

Com relação ao primeiro, Argyris e Schön (1974) argumentam que as pessoas têm mapas mentais relativos a como agir em diferentes situações, isso é, elas mantêm mapas em suas cabeças sobre como planejar, implementar e revisar suas ações. Argyris (1980) acrescenta que os mapas que elas usam para agir não são as teorias que eles explicitamente expõem para justificar essas ações. Além disso, poucas pessoas são conscientes desse fato e, tampouco, estão conscientes dos mapas ou teorias que elas usam. Nas palavras dos autores:

“When someone is asked how he would behave under certain circumstances, the answer he usually gives is his espoused theory of action for that situation. This is the theory of action to which he gives allegiance, and which, upon request, he communicates to others. However, the theory that actually governs his actions is his theory-in-use”. (Argyris e Schön 1974. pp. 6-7)

Observe-se que essa não é meramente uma diferença entre o que as pessoas fazem e o que elas dizem (Anderson, 1997). Argyris e Schön sugerem que existe uma teoria consistente com o que as pessoas dizem e uma teoria consistente com o que elas fazem. Portanto, a distinção não é entre teoria e ação, mas entre duas diferentes ‘teorias de ação’. Eles sugerem que duas teorias de ação estão envolvidas: **A teoria esposada (espoused theory) e a teoria-em-uso (theory-in-use)**. A teoria esposada é a visão de mundo e os valores em que as pessoas acreditam que seu comportamento está baseado. A teoria-em-uso é a visão de mundo e os valores implicados pelo comportamento delas, ou os mapas que elas usam para agir (Anderson, 1997). Argyris (1980) sugere que a efetividade resulta do desenvolvimento da congruência entre essas duas teorias de ação.

Argyris e Schön (1978; in Smith, 2001) argumentam que, olhando o modo como as pessoas constroem mapas conjuntamente é, possível falar sobre aprendizado organizacional e teoria-em-uso organizacional. Para o aprendizado organizacional ocorrer, os agentes do aprendizado, as descobertas, as invenções e as avaliações precisam estar embutidas na memória organizacional. Na questão do aprendizado, o foco de Argyris e Schön é muito mais forte nas interações dos indivíduos e grupos e nas rotinas de defesas individuais e organizacionais que inibem o aprendizado do que em sistemas e estruturas (Argyris, 1994). Entretanto, como defende Senge (1990), a estrutura⁷ também influencia o comportamento. Senge (1990, pp. 75-76) argumenta:

“Quando colocadas em um mesmo sistema, as pessoas, mesmo com perfis diferentes, tendem a produzir resultados semelhantes. A perspectiva sistêmica nos diz que precisamos enxergar além dos erros individuais ou do azar para entendermos os problemas importantes. Precisamos enxergar

⁷ Para Senge (1990), estrutura diz respeito às inter-relações entre variáveis-chaves que influenciam o comportamento ao longo do tempo. Contudo, ele não se refere apenas à estrutura externa ao indivíduo, pois esse faz parte dos sistemas.

além das personalidades e dos eventos. Olhar dentro das estruturas subjacentes que moldam as ações individuais e criam as condições em que certos tipos de eventos tornam-se mais típicos.”

Nesse sentido, os trabalhos de James G. March são também de grande importância para ajudar no entendimento dos processos de aprendizado estudados nesta pesquisa, pois trazem uma perspectiva diferente do aprendizado organizacional, enfatizando bem mais o aprendizado mútuo da organização e de seus indivíduos por meio do desenvolvimento de rotinas organizacionais⁸. Além disso, seus conceitos de ‘*exploitation*’ e ‘*exploration*’ no aprendizado organizacional, em concordância com os de *single-loop learning* e *double-loop learning* de Argyris e Schön, são essenciais para entender as estruturas envolvidas nos processos de aprendizados abordados posteriormente neste trabalho.

Levit e March (1988), considerando as suposições clássicas dos estudos comportamentais das organizações de que o comportamento nas organizações é baseado em rotinas; que as ações das organizações são *history-dependent* e que as organizações são orientadas para objetivos (*target-oriented*), vêem também o aprendizado organizacional como *routine-based, history-dependent e target-oriented*. Desta forma, para os autores, as organizações aprenderiam codificando inferências da história em rotinas que guiarão seu comportamento. Segundo eles:

“The experiential lessons of history are captured by routines in a way that makes the lessons, but not the history, accessible to organizations and organizational members who have not themselves experienced the history. Routines are transmitted through socialization, education, imitation, professionalization, personnel movement, mergers, and acquisitions. They are recorded in a collective memory that is often coherent but is sometimes jumbled, that often endures but is sometimes lost. They change as a result of experience within a community of other learning organizations. These changes depend on interpretations of history, particularly on the evaluation of outcomes in terms of targets”. (Levitt e March, 1988, p.320)

⁸ Para Levitt e March (1988) o termo ‘rotinas’ inclui “*the forms, rules, procedures, conventions, strategies, and technologies around which organizations are constructed and through which they operate. It also includes the structure of beliefs, frameworks, paradigms, codes, cultures, and knowledge that buttress, elaborate, and contradict the formal routines. Routines are independent of the individual actors who execute them and are capable of surviving considerable turnover in individual actors*” (p.320).

March (1991a) desenvolve o argumento de que, no contexto social do aprendizado organizacional, existe um aprendizado mútuo da organização e de seus indivíduos. Segundo ele, as organizações armazenam conhecimento em seus procedimentos, normas e regras. Elas acumulam esse conhecimento ao longo do tempo, aprendendo de seus membros. Ao mesmo tempo, os indivíduos nessas organizações são socializados em relação às crenças organizacionais, aprendendo com a organização. Assim, esse aprendizado mútuo leva à convergência entre as crenças dos indivíduos e da organização, sendo, geralmente, útil para ambos. Contudo, existe sempre a ameaça de que os indivíduos se ajustem a um código organizacional antes mesmo do código poder aprender com eles.

A ênfase dos trabalhos de March (1991a; 1991b e outros); Levitt & March (1988); Cohen (1991); Weick (1991) e outros em rotinas distingue esse tipo de abordagem de aprendizado organizacional da maioria das outras abordagens, que geralmente privilegiam o aprendizado organizacional sob a perspectiva do aprendizado de indivíduos ou grupos, a exemplo de Argyris e Schön (1974; 1977; 1978; 1996 e outros); Kim (1993); Garvin (1993); De Geus (1988); Easterby-Smith e Araújo (1999); Huber (1991) e muitos outros. Apesar da diferença nos enfoques, essas abordagens não são contraditórias nem irreconciliáveis, ao contrário, acredito que existe uma fértil complementaridade entre elas que pode vir a ser oportunamente explorada no estudo dos processos de aprendizado das organizações privadas e públicas.

Sem dúvida, o aprendizado organizacional está forte e inseparavelmente ligado ao aprendizado das pessoas que formam as organizações, mas não se pode ignorar que as lições aprendidas com a experiência ou por outras formas de aprendizado, além de estarem armazenadas na memória dessas pessoas, são também mantidas e acumuladas dentro de rotinas organizacionais (Levitt e March, 1988; Cohen, 1991), independentes da rotação de pessoas na organização (*turnover*) e do passar do tempo. Portanto, acredito que o aprendizado organizacional está relacionado e depende tanto do processo de aprendizagem de indivíduos e grupos na organização como também da socialização desse aprendizado e da sua codificação em rotinas.

Para Argyris e Schön (1978), o aprendizado está relacionado à detecção e correção de um erro. Acredito que esse conceito de aprendizado é bastante limitado. Huber (1991), por exemplo, seguindo uma perspectiva mais comportamental e ampla, argumenta que uma entidade aprende se o alcance de seus comportamentos potenciais é alterado, ou seja, uma organização aprende se qualquer de suas unidades adquire conhecimento que seja potencialmente útil para a organização. Contudo, como argumenta Simom (1991), é preciso ser cauteloso quando se afirma que uma organização aprendeu algo. É importante saber em que parte da organização esse conhecimento está armazenado ou quem o aprendeu, pois, dependendo de seu *locus*, esse conhecimento pode ou não estar disponível nos momentos de tomada de decisão em que ele pode ser relevante e, ainda, como constatei nos casos estudados nesta pesquisa, os aspectos conjunturais e políticos⁹ da organização podem ou não permitir sua utilização efetiva.

No que se refere à aquisição de conhecimento, vários são os mecanismos pelos quais as organizações aprendem. Elas aprendem, por exemplo, por meio de suas próprias experiências e pela experiência de outras organizações (March, 1988; Huber, 1991), por meio do conhecimento disponível no nascimento da organização (ou seja, o conhecimento de seus criadores); absorvendo componentes que possuem conhecimentos necessários para a organização; observando, pesquisando e avaliando o ambiente da organização e, também, seu desempenho (Huber, 1991).

Entretanto, a menos que o aprendizado possa ser transferido daqueles que o experimentaram para aqueles que não o fizeram, as lições aprendidas podem ser perdidas com o decorrer do tempo, por exemplo, pelo *turnover* de pessoal (Levitt e March, 1988). Nesse sentido, como afirmam os autores:

“Under many circumstances, the transfer of tradition is relatively straightforward and organizational experience is substantially conserved. [...] Under other circumstances, however, organizational experience is not conserved. Knowledge disappears from an organization’s active memory (Neustadt & May 1986). Routines are not conserved because of limits on the time or legitimacy of the socializing agents, as for example in deviant

⁹ Os aspectos políticos do processo de aprendizado (na implementação de políticas públicas) são discutidos no Capítulo 5 deste trabalho.

subgroups or when the number of new members is large (Sproull et al., 1978); because of conflict with other normative orders, as for example with new organization members who are also members of well-organized professions (Hall 1968); or because of the weaknesses of organizational control, as for example in implementation across geographic or cultural distances (Brytting, 1986)” (1988, p. 328).

Assim, o processo de aprendizado organizacional não se restringe apenas à aquisição do conhecimento, mas sua transmissão, socialização e armazenagem são também elementos importantes desse processo.

Como argumentam Levitt e March (1988), o conhecimento, tácito ou em regras formais, é gravado na memória organizacional.¹⁰ Essa memória é organizada, mas ela apresenta também inconsistências e ambigüidades. Segundo eles: “*Some of the contradictions are a consequence of inherent complications in maintaining consistency in inferences drawn sequentially from a changing experience. Some, however, reflect differences in experience, the confusions of history, and conflicting interpretations of that history*” (p.327-328). Como será visto nos Capítulos 4 e 5 deste trabalho, diferentes instituições governamentais, por exemplo, com diferentes culturas e diferentes interesses podem interpretar as mesmas experiências de forma completamente diferente. Dependendo da forma de interpretação e, também, de elementos conjunturais e de como se apresentem as relações de poder entre elas, diferentes versões dessas experiências podem ser armazenadas na memória organizacional. Certamente, aquelas preferidas pelas coalizões dominantes na ocasião têm maiores chances de serem absorvidas.

Voltando aos trabalhos de Argyris e Schön, outra importante contribuição deles que acredito ser importante para essa pesquisa, são os conceitos de *single-loop learning* e *double-loop learning*. Para os autores, o aprendizado

¹⁰ Segundo os autores, “[It is] recorded in documents, accounts, files, standard operating procedures, and rulebooks; in the social and physical geography of organizational structures and relationships; in standards of good professional practice; in the culture of organizational stories; and in shared perceptions of “the way things are done around here” (Levitt e March, 1988).

organizacional pode ocorrer segundo essas duas formas, podendo ser representado pelo modelo da figura 01.¹¹

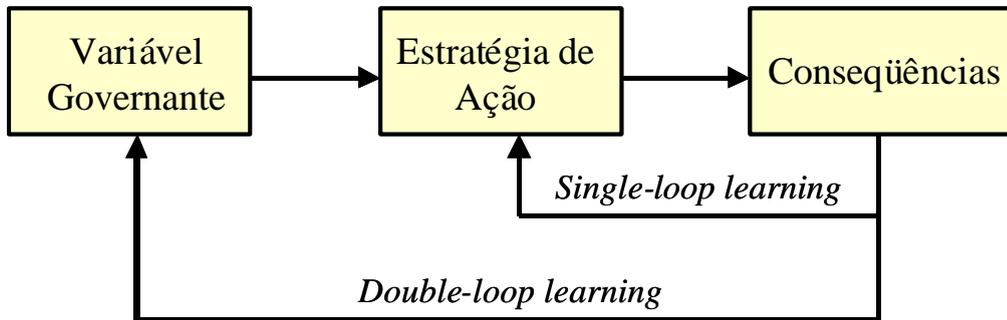


Figura 02: *Single-loop learning vs Double-loop learning*
Fonte: Anderson, 1997

Assim, no processo de aprendizado organizacional existiriam dois tipos distintos de aprendizado:

*“One type involves the production of matches, or the detection and correction of mismatches,¹² without changes in the underlying governing policies or values. This is called **single-loop learning**. A second type, **double-loop learning**, does require re-examination and change of the governing values” (Argyris, 1983, p. 116).*

Portanto, como sugerem Argyris, Putnam e McLain Smith (1985, in Anderson, 1997), a primeira resposta para o desencontro entre intenção e resultado é procurar outra estratégia que satisfaça as variáveis governantes, ou seja, *single-loop learning*. Nesse caso, a nova estratégia de ação é usada para satisfazer a variável governante existente. A mudança é somente na ação, não na própria variável governante. Outra resposta possível poderia ser examinar e mudar os próprios valores governantes, ou seja, *double-loop learning*.

De acordo com Smith (2001), *single-loop learning*, geralmente, ocorre quando metas, valores, estruturas e estratégias são tidas como dadas. A ênfase

¹¹ De acordo com Smith (2001, p.4), “**governing variables** are those dimensions that people are trying to keep within acceptable limits; **action strategies** are the moves and plans used by people to keep their governing values within the acceptable range and **consequences** are what happens as a result of an action”.

¹² Lembrando que para Argyris e Schön o aprendizado está relacionado à detecção e correção de um erro.

recai nas técnicas e em como torná-las mais eficientes. Qualquer reflexão é dirigida no sentido de como fazer a estratégia mais efetiva. *Double-loop learning*, ao contrário, envolve o questionamento do papel da estrutura e do sistema de aprendizado subjacentes às metas e estratégias atuais. O primeiro envolve seguir rotinas; é menos arriscado tanto para o indivíduo como para a organização e permite maior controle. O segundo é mais criativo, reflexivo e questiona os valores normativos. A abordagem de Argyris e Schön privilegia o foco no *double-loop learning*. O foco de suas pesquisas foi explorar como as organizações podem aumentar sua capacidade para *double-loop learning*. Argyris e Schön (1974) argumentam que *double-loop learning* é necessário se as organizações precisam tomar decisões informadas em ambientes incertos e de mudanças rápidas.

Consistente com os conceitos de *single-loop learning* e *double-loop learning* de Argyris e Schön, James G. March explora, paralelamente, os conceitos de ‘exploração’ (*‘exploitation’*) e ‘exploração’ (*‘exploration’*) no aprendizado organizacional, destacando as relações de *trade-off entre eles*.¹³ De acordo com March (1991a, p.71):

“A central concern of studies of adaptive processes is the relation between the exploration of new possibilities and the exploitation of old certainties (Schumpeter, 1934; Holland, 1975; Kuran, 1988). Exploration includes things captured by terms such as search, variation, risk taking, experimentation, play, flexibility, discovery, innovation. Exploitation includes such things as refinement, choice, production, efficiency, selection, implementation, execution. Adaptive systems that engage in exploration to the exclusion of exploitation are likely to find that they suffer the costs of experimentation without gaining many of its benefits. They exhibit too many undeveloped new ideas and too little distinctive competences. Conversely, systems that engage in exploitation to the exclusion of exploration are likely to find themselves trapped in suboptimal stable equilibria. As a result, maintaining an appropriate balance between

¹³ Essa dualidade, observada tanto por Argyris e Schön como por March, já era ressaltada nos processos de ‘morfostase’ e ‘morfogênese’ descritos por Buckley (1971). A ‘morfostase’ ocorre quando o sistema tenta preservar sua forma em ambientes em mutação, adaptando suas condições de equilíbrio. A morfogênese, por outro lado, propicia a ocorrência de mudanças essenciais no sistema, garantindo sua sobrevivência e seu desenvolvimento em situações em que as condições de equilíbrio anteriores não mais permitam seu desempenho nas condições ambientais vigentes (Melo, 1985).

exploration and exploitation is a primary factor in system survival and prosperity.”

Segundo March (1991a), as atividades relacionadas tanto a ‘exploração’ quanto a ‘exploração’ são essenciais para as organizações, mas competem por recursos escassos. Por isso, as organizações são obrigadas a fazer escolhas implícitas e explícitas entre as duas atividades. As organizações aprendem pela experiência como dividir os recursos entre essas atividades. Entretanto, os retornos da ‘exploração’ são por natureza mais incertos, além de temporal e organizacionalmente mais distantes dos resultados da ação, do que os retornos das atividades da ‘exploração’. Devido a essas diferenças, as organizações tendem a aperfeiçoar a ‘exploração’ mais rapidamente do que a ‘exploração’. Além disso, essas vantagens da ‘exploração’ são acumulativas.

March (1991a) argumenta que os processos adaptativos das organizações, aperfeiçoando mais rapidamente a ‘*exploitation*’ em relação a ‘*exploration*’, provavelmente, tornam-se mais efetivas no curto-prazo, mas autodestrutivas no longo-prazo. De acordo com o autor:

“Since performance is a joint function of potential return from an activity and present competence of an organization at it, organizations exhibit increasing returns to experience (Arthur, 1984). Positive local feedback produces strong path dependence (David, 1990) and can lead to suboptimal equilibria. It is quite possible for competence in an inferior activity to become great enough to exclude superior activities with which an organization has little experience (Herriott, Levinthal and March, 1985). Since long-run intelligence depends on sustaining a reasonable level of exploration, these tendencies to increase exploitation and reduce exploration make adaptive processes potentially self-destructive.” (March, 1991a, p.73)

Segundo Levitt e March (1988), as organizações, à medida que aperfeiçoam as competências em suas rotinas, seus procedimentos ou suas estratégias, aumentam a frequência de sucesso desses métodos, aumentando em consequência seu uso. Isso resulta em um ciclo retroalimentativo que tanto aumenta a eficiência no uso como o próprio uso, pois a especialização traz sensíveis vantagens no ganho de eficiência. Todavia, existe sempre o risco da organização cair no que os

autores chamam de armadilha da competência (*'competency trap'*), ou seja, quando uma organização obtém resultados favoráveis com rotinas, procedimentos ou estratégias inferiores, ela acumula mais experiência com elas, tornando a experiência com outras opções superiores não compensadora.

Além disso, acredito que a situação é ainda mais problemática e arriscada se se considerar a especialização em estratégias em que os resultados de curto prazo são ou parecem ser favoráveis mas os de longo e médio prazos são incertos ou imprevisíveis. Nesses casos, creio que a necessidade de combinar 'exploração' das rotinas e estratégias correntes com 'exploração' de novas possibilidades é ainda mais imperativa.

Vale ainda ressaltar que, na perspectiva de que o aprendizado organizacional está relacionado à absorção de experiências e conhecimentos pelas organizações que podem levá-las a melhoria de desempenho e de resultados, é importante observar que, como lembram Levitt e March (1988), as lições aprendidas pelas organizações são normalmente retiradas de um número relativamente pequeno de observações e, ainda, que o que aconteceu no passado - mesmo que recente - nem sempre (ou quase nunca) é óbvio e a causalidade dos eventos é geralmente difícil de decifrar. Além disso, os objetivos e metas das organizações nem sempre são claros (Wilson, 1989), e tampouco a diferença entre sucesso e falha (Levitt e March, 1988). Portanto, o processo de aprendizado é, também, fortemente relacionado e dependente da interpretação das pessoas na organização sobre o que é bom ou ruim, sucesso ou falha.

Por último, como ressaltam Levitt e March, certas propriedades da interpretação da experiência dependem de inferência e julgamento individuais. Essas inferências e julgamentos, obviamente, nem sempre são acertados ou até mesmo coerentes. As pessoas frequentemente cometem erros na interpretação dos eventos do ambiente externo e interno das organizações. Além do mais, discordância sobre o significado dos eventos e da história das organizações são possíveis e até mesmo comuns. Diferentes grupos desenvolvem histórias alternativas, interpretando as mesmas experiências de formas significativamente diferentes (Levitt e March, 1988). Isso, com certeza, afeta o aprendizado organizacional.