

A construção da gestão do conhecimento no FNDE - um processo

*Cinara Gomes de Araújo Lobo
Julia Maurmann Ximenes*



A construção da Gestão do Conhecimento no FNDE – um processo

*Cinara Gomes de Araújo Lobo **

*Julia Maurmann Ximenes ***

Introdução

O objetivo deste relato de experiência é apresentar o processo de implantação da Gestão do Conhecimento (GC) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um tema que se relaciona à gestão das políticas educacionais elaboradas pelo governo federal. A partir da teoria que define os conceitos de conhecimento, informação, conhecimento tácito e explícito e memória organizacional, o texto busca apresentar os desafios para realizar GC no FNDE, que passou por constante ampliação de suas funções ao longo de sua história na Autarquia

Criado em 22 de novembro de 1968, por meio da Lei nº 5.537, o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) foi transformado em FNDE por meio do Decreto nº 872, de 15 de dezembro de 1969. Subsequentemente, a Autarquia passou por mudanças que diversificaram suas funções, ampliaram a abrangência dos programas executados, ao mesmo tempo em que o volume de recursos gerenciados aumentou. Todas essas mudanças trouxeram desafios para a gestão das políticas e exigiram novas competências de seu corpo funcional.

Inicialmente, o FNDE funcionava apenas como órgão arrecadador, fiscalizador e gerencial. Era responsável, principalmente, por gerir uma das principais fontes de recursos do Ministério da Educação, o salário educação, transferindo 2/3 dos recursos arrecadados para estados e Distrito Federal. Em 1997, com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), o FNDE ganhou novas responsabilidades (Medida Provisória nº 1.549-27/97 e Lei nº 9.649/98), tornando-se responsável pelas políticas de assistência ao educando, nas áreas alimentar e nutricional, didático-pedagógicas (livros, bibliotecas e material escolar) e apoio complementar (transporte escolar e assistência à saúde).

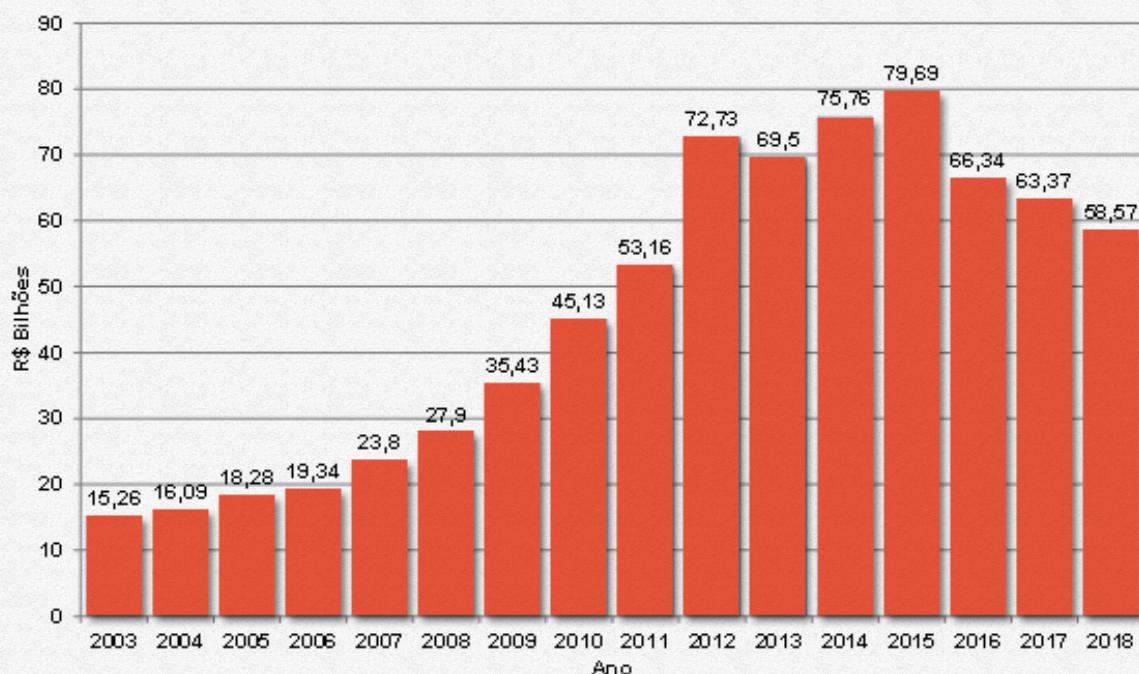
Mais responsabilidades foram transferidas para a Autarquia em 1998, quando foram extintas as Delegacias Regionais do Ministério da Educação (DEMECs), exigindo sua reorganização a fim de responder às responsabilidades pelo acompanhamento e fiscalização da arrecadação e execução dos projetos e programas do Ministério. Também passou a fazer parte das atribuições do FNDE a análise de prestação de contas dos recursos liberados para estados e municípios. Em 2004, houve a transferência da gestão do Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) (Portaria MEC nº 1859, de 24 de junho de 2004), novamente ampliando o conjunto de funções da Autarquia.

* Doutora em Sociologia pela UnB, Especialista em Financiamento e Execução de Programa e Projetos Educacionais no FNDE, linha de pesquisa: Políticas Públicas e Pensamento Social Brasileiro.

** Doutora em Sociologia pela UnB, consultora individual da Unesco, linha de pesquisa: Políticas Públicas e Pensamento Social Brasileiro, Coordenadora da Pós-Graduação da Faculdade Mackenzie de Brasília – DF, linha de pesquisa: Judicialização da política e das políticas públicas, Sociologia Jurídica, Gestão do Conhecimento.

Ao mesmo tempo em que as funções do FNDE aumentavam e diversificavam-se, também ocorria expressivo crescimento no volume de recursos administrados. De 2003 a 2018, seu orçamento passou de R\$ 15,26 bilhões para R\$ 58,57 bilhões (em valores corrigidos pelo IPCA) (Gráfico 1). Em 2015, o orçamento do FNDE chegou a R\$ 79,69 bilhões.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento do FNDE corrigido pelo IPC, em R\$ bilhões, 2003-2017



Fonte: Orçamento/FNDE, 2018.

Atualmente, o FNDE participa da maior parte das políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC, principalmente as descentralizadas, aquelas que envolvem repasses para estados, Distrito Federal, municípios e organizações não governamentais sem fins lucrativos. Suas ações de assistência financeira podem ser classificadas em três tipos: direta, automática e voluntária. A assistência financeira direta é aquela em que o FNDE centraliza a execução financeira da política, repassando para estados, distrito federal e municípios produtos e serviços (Programa Nacional do Livro Didático e Caminho da Escola). A automática refere-se aos programas que operam por meio de transferências de recursos financeiros, em caráter suplementar, sem a necessidade de convênio ou instrumento congênero (PDDE, PNATE e PNAE). Por fim, a assistência financeira voluntária é discricionária e depende da assinatura de termos de cooperação e definição de prioridades por parte do MEC ou no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Ao longo dos anos, o FNDE incorporou novas atribuições que exigiram da instituição soluções para gerir e executar as políticas educacionais sob sua responsabilidade. O desafio de executar os programas, respondendo, tempestivamente, às urgências da agenda política e à dimensão dos problemas sociais fez com que a Autarquia gerasse, no dia a dia, conhecimento tácito, em posse de seus colaboradores. Inovações foram acrescidas aos programas, no entanto, faltava a esse saber a sistematização, a análise, a construção do conhecimento formal.

Por isso, o tema Gestão do Conhecimento aparece nos documentos estratégicos da Autarquia, mesmo quando a expressão não era comum no campo da Administração Pública. Basta dizer que uma de suas atribuições regimentais é prestar assistência técnica aos entes federados, o que significa, transferir conhecimento sobre a execução dos programas educacionais para os gestores locais. No entanto, nos últimos anos o FNDE também tem sentido a necessidade de investir na construção de saber acadêmico no campo das políticas públicas. A questão decorre da necessidade de monitorar e avaliar os resultados dos programas educacionais que executa, pois em parte de sua história, o FNDE concentrou-se em desenvolver soluções para descentralizar recursos e acompanhar a aplicação.

A experiência de execução de políticas descentralizadas tem início nos anos 1980 (JACCOUD, 2009) e exige o desenvolvimento de tecnologias específicas para calcular os valores a serem enviados a cada ente federado, para tornar os recursos disponíveis aos gestores locais com segurança, e para estabelecer canais informatizados e confiáveis de prestação de contas. Até o final dos anos 1990, o FNDE trabalha no desenvolvimento dessas tecnologias e na capacitação de seu corpo de funcionários para geri-las. Recentemente, a Autarquia vem dedicando-se, também, à tarefa de construir soluções de monitoramento e estratégias de avaliação.

Essas atividades exigem pesquisas qualitativas e quantitativas que ultrapassem aspectos orçamentários e financeiros e indiquem se os objetivos da política estão sendo atingidos e se há fatores que os limitam ou modificam. Em razão do volume de recursos transferidos por meio dos programas educacionais, a Autarquia está sendo continuamente cobrada pelos órgãos de controle para que também acompanhe o que acontece com os recursos, em outras palavras, para que verifique se os programas estão gerando resultados para sociedade. Soma-se a crescente exigência da sociedade por maior controle sobre os resultados efetivos dos investimentos realizados em políticas públicas e pela melhoria contínua na qualidade dos serviços prestados. Tais exigências demandam conhecimento específico no desenvolvimento de indicadores, na realização de pesquisas de avaliação e em outras ferramentas que possibilitem o acompanhamento sistemático dos programas.

Nesse contexto, a Gestão do Conhecimento passou a ser um tema importante no planejamento estratégico do FNDE. Conhecimento entendido não apenas no aspecto prático, sistematizado, relacionado ao fazer da política pública. Também o conhecimento ativo, reflexivo, inventivo, capaz de criticar o fazer e construir novas soluções que ampliem os resultados para a sociedade, com ganhos de eficiência, eficácia e efetividade para as políticas educacionais. Dessa forma, o FNDE precisa incentivar uma cultura organizacional que valorize a produção crítica e criativa dos servidores.

Le Boterf (2003) associa o conceito de competência não apenas a pessoas, mas também a equipes de trabalho ou mesmo a organizações: em cada equipe de trabalho manifesta-se uma competência coletiva, que emerge das relações sociais que se estabelecem no grupo e da sinergia entre as competências individuais de seus membros (BRANDÃO; BAHRY, 2005; MAGNANI; HEBERLÊ, 2010). Assim, tratando competência como a qualidade de uma organização, como produto da história e interação de seus colaboradores, pode-se dizer que o desafio atual do FNDE é superar a distância que engessa a relação entre saber acadêmico e saber prático.

Esse conceitos e suas novas percepções serão apresentados no próximo capítulo. O terceiro capítulo abordará a relação entre esses conceitos e a experiência de Gestão do Conhecimento no FNDE para finalizar com reflexões sobre a memória organizacional da Autarquia.

1 Conceitos centrais em Gestão do Conhecimento

A informação e o conhecimento na Sociedade da Informação são o capital principal de uma empresa, os diferenciais competitivos que possibilitam gerar inovações. Ambos têm implicações “*na geração e seleção de ideias, na escolha dos recursos mais apropriados, na gestão do projeto de implementação e, principalmente, no aprendizado organizacional*” (STRAUHS, 2012, p. 11). No setor público, não é diferente, pois a elaboração e gestão de políticas públicas dependem da construção de soluções conjuntas pelos atores para tratar situações imprevistas na etapa de formulação da política.

As diversidades locais, os problemas socioambientais, as diferenças culturais implicam desafios que precisam ser equacionados na definição da política e administrados no processo de execução. A construção de soluções conjuntas dependerá do conhecimento de gestores públicos e representantes da comunidade, da existência de canais institucionais que possibilitem a interação, a troca de experiências e saberes. Portanto, também na gestão pública, conhecimento e informação são fundamentais para coordenar a ação dos atores e possibilitar que atuem de forma integrada e sinérgica, em prol dos objetivos estabelecidos na etapa da formulação.

Diferente do período industrial, a Sociedade da Informação está pautada em ativos intangíveis, que representam um valor para a organização, tais como cultura, ideias e experiências. Assiste-se ao deslocamento do eixo da mão de obra, da matéria-prima e do capital para produtos, processos e serviços concentrados em tecnologia e conhecimento. Valoriza-se a inovação, a criatividade, a originalidade e o imaginativo, substituindo a repetição e o automatismo (MAGNANI; HEBERLÊ, 2010; STRAUHS, 2012). Essas exigências não são exclusivas do setor privado, também entram na esfera pública, pois dizem respeito a ganhos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas.

Esse é o contexto da recente valorização da Gestão do Conhecimento, entendendo conhecimento como o que

[...] se forma por meio de um padrão único de interações entre tecnologias, técnicas e pessoas, as quais não podem ser imitadas por outras organizações, porque estas interações são exclusivas, resultantes da história e cultura da organização. Entretanto, só mais recentemente, em função do desenvolvimento tecnológico, do fenômeno da globalização e da franca concorrência entre as organizações, o conhecimento passou a ser considerado o principal ativo intangível e um dos mais importantes elementos estratégicos para o aumento dos níveis de competitividade de uma empresa. (MAGNANI; HEBERLÊ, 2010, p. 30).

É importante, contudo, diferenciar informação de conhecimento, ou Gestão da Informação de Gestão do Conhecimento. A tabela 1 traz a distinção entre **dados, informação, e conhecimento**.

QUADRO 1 - Diferença entre dados, informação e conhecimento

Dados	Informação	Conhecimento
Simples informação sobre o estado do mundo	Dados dotados de relevância e propósito	Informação valiosa da mente humana
Facilmente estruturados	Requer unidade de análise	Inclui reflexão, síntese, contexto
Facilmente objetivo por máquinas	Exige consenso em relação ao significado	De difícil estruturação
Frequentemente quantificados	Exige necessariamente a mediação humana	De difícil captura em máquina
Facilmente transferíveis		De difícil transferência
		Frequentemente tácito

Fonte: Davenport *apud* HEBERLÊ; MAGNANI, 2010, p. 20.

Observa-se um consenso, entre os diversos estudiosos, de que o conhecimento reside na cabeça das pessoas, resultado da experiência humana e de suas reflexões, baseadas em crenças e experiências que são ao mesmo tempo, individuais e coletivas.

Nesse sentido é que as atividades cognitivas humanas presentes no contexto organizacional podem transformar o volume de informação em conhecimento. Ou seja, a combinação entre o sentido de contexto, da memória pessoal e do processo cognitivo define a compreensão e aplicabilidade de uma determinada informação, transformando-a em conhecimento. Toda interpretação de informações, portanto, está baseada na experiência no contexto e contém nuances das emoções. (HEBERLÊ; MAGNANI, 2010, p. 28).

Nesse sentido, Gestão da Informação não necessariamente perpassa a influência ou participação direta do ser humano, pois a tecnologia poderá apoiar a manipulação de dados, enquanto na Gestão do Conhecimento o aspecto humano é essencial. Herberlê e Magnani explicam que o foco de uma empresa ou instituição em pessoal, tecnologia ou técnicas não é suficiente para lhe garantir vantagens competitivas, pois a tecnologia de informação pode converter dados em informação. O diferencial está na conversão de informação em conhecimento, pois tal conversão depende dos atores sociais e de suas habilidades (HEBERLÊ; MAGNANI, 2010, p. 47).

Por isso, o desafio para as organizações é usar estrategicamente a informação: “a organização cria, organiza e processa a informação de modo a gerar novos conhecimentos por meio do aprendizado. Novos conhecimentos permitem à organização desenvolver novas capacidades, criar novos produtos e serviços, aperfeiçoar os já existentes e melhorar os processos organizacionais.” (CHOO, 2003, p. 28). O saber tácito, em posse dos indivíduos de uma organização, pode ser sistematizado em conhecimento explícito, que irá aperfeiçoar o seu negócio.

Para tanto, incentivar atividades de aprendizagem é crucial e elas não podem ser confundidas com treinamentos. Enquanto o treinamento é racional, focado no instrutor e frequentemente desconectado da realidade; o aprendizado é ativo, processando-se,

em grande medida, no subconsciente (conhecimento tácito¹), depende das experiências, tentativas e erros de cada indivíduo e acarreta relações complexas através de um permanente processo de reformulação dos modelos mentais e mapas cognitivos, associado a mudanças de comportamento (MAGNANI; HEBERLÊ, 2010).

Smith (2001) destaca que valiosos recursos humanos e de conhecimento são desperdiçados quando a instituição não se esforça para coletar, classificar, transformar, registrar e compartilhar o conhecimento. O principal ator nesse processo é o indivíduo, que deve ser mobilizado para capturar e aplicar o que ele efetivamente sabe. Para a autora, conhecimento tácito e explícito são um jeito de pensar no trabalho. Assim, o **conhecimento explícito** é o conhecimento “know-what”, expresso em linguagem formal, baseado no raciocínio lógico, em dados técnicos e/ou acadêmicos, normalmente disponibilizados em manuais e instruções. É o que se repete. O **conhecimento tácito**, por outro lado, é prático, “know-how”, orientado pela ação espontânea. É criativo e desenvolve *insights*. Pode ser técnico, à medida que o indivíduo desenvolve capacidades específicas. Como explica Smith, o conhecimento tácito pode ser perdido:

Quando as organizações mesclam, diminuem, reorganizam ou alteram a cultura organizacional, o conhecimento inestimável é perdido ou enterrado sob novas informações. Os funcionários que saem levam seus valiosos conhecimentos, recursos, habilidades e experiências com eles. Aqueles que ficam podem receber novos empregos e nunca usar sua riqueza de conhecimento acumulado. A menos que os gerentes reconheçam as improvisações e as maneiras inventivas pelas quais as pessoas realizam as coisas, o conhecimento tácito, em particular, será perdido. (SMITH, 2001, p. 312, tradução nossa)²

A construção do conhecimento é alcançada quando se reconhece a relação entre conhecimento tácito e explícito dentro da organização, pois eles são complementares. O primeiro é difícil de formalizar ou comunicar, são percepções e intuições que uma pessoa guarda depois de estar imersa em uma atividade por longo tempo. O explícito é formal, fácil de transmitir, frequentemente codificado em regras, especificações (CHOO, 2003).

A literatura reconhece quatro maneiras de converter o conhecimento tácito em explícito. As quatro maneiras se retroalimentam, em uma espiral, começando com um *insight* ou intuição de um indivíduo para executar melhor uma tarefa, que prossegue para primeira fase, a **socialização** quando é partilhado basicamente a partir da observação (do conhecimento tácito para o conhecimento tácito). A conversão do conhecimento tácito para o conhecimento explícito é a **externalização**, que ocorre nas diferentes estratégias de compartilhamento de conhecimentos com base em analogias, modelos e comparações. A **combinação** é a conversão do conhecimento explícito para o conhecimento explícito: diferentes estratégias para

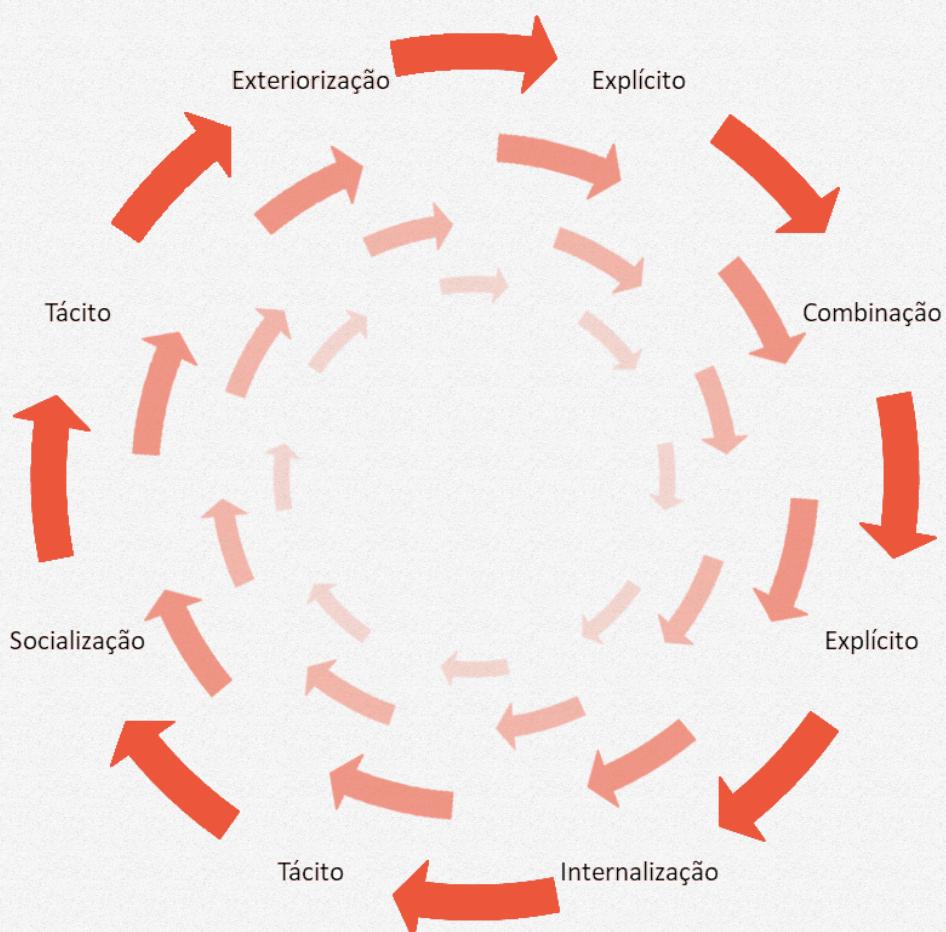
¹ A distinção entre conhecimento tácito e explícito foi, primeiramente, analisada por Nonaka e Takeuchi, autores que aliaram o estudo do conhecimento à prática organizacional, trazendo exemplos, em especial da inovadora indústria japonesa da década de 1990. “A ação prática do conhecimento tácito se manifesta em conhecimento explícito, tangível, compartilhável, que pode ser transformado em produtos, processos ou serviços, gerando um diferencial competitivo. Essa conversão não é linear, é um processo interativo que resulta em diversos modelos. Ao trazerem a discussão de como o conhecimento tácito se converte em explícito e novamente em tácito para o ambiente organizacional, Nonaka e Takeuchi impulsionaram as discussões da Gestão do Conhecimento como uma disciplina capaz de fornecer ferramentas otimizadas de gerenciamento ao alcance de qualquer empresa, independentemente de seu porte” (STRAUHS, 2012, p. 38).

² *When organizations merge, downsize, reorganize, or organizational culture changes, priceless knowledge is lost or buried under new information. Employees who leave take their valuable knowledge, resources, skills and experiences with them. Those who stay may be assigned new jobs and never use their wealth of accumulated knowledge. Unless managers recognize the improvisations and inventive ways people get things done, tacit knowledge, in particular, will be lost.”*

desenvolvimento de um único produto, protótipo ou novas tecnologias a partir de informações de diferentes lugares e pessoas (e-mails, reuniões presenciais, por Skype, workshops, forças-tarefa). Por fim, a conversão do conhecimento explícito para o conhecimento tácito é a **internalização**: “O processo de entender um novo conceito, aplicando-o no desenvolvimento de uma fórmula, e de ser capaz de reproduzir, de forma consciente, uma tarefa, inclusive sendo capaz de modificá-la, caracteriza a internalização” (STRAUHS, 2012, p. 40).

A figura 1 ilustra a relação entre conhecimento tácito e explícito.

Figura 1 - O processo de conversão do conhecimento organizacional



Fonte: Nanaka & Takeuchi apud Choo, 2003, p. 38.

Em resumo, o conhecimento está relacionado à aplicabilidade da informação, à interpretação da informação em situações concretas e pode ser tácito ou explícito. O primeiro está no domínio do indivíduo, no nível da experiência, o segundo é o saber sistematizado, passível de ser compartilhado. Para incentivar a produção de conhecimento é preciso promover processos de aprendizagem que, diferentemente de simples treinamentos, estão relacionados à reinterpretar o saber prático. Os processos de aprendizagem são dinâmicos, podem partir de inúmeras situações cotidianas e não se restringem ao ambiente da sala de aula.

O paradigma de que o processo de aprendizagem só ocorre na sala de aula já está superado. Para Le Boterf (1999), qualquer situação de trabalho pode tornar-se uma oportunidade de aprendizagem à medida que constitui um objeto de análise, um momento de reflexão. Freitas e Brandão (2005) ressaltam que existem múltiplas formas de aprender,

sendo importantes as opções presentes no ambiente social assim como as necessidades, gostos e preferências de cada indivíduo. Para eles, não interessa a forma como se aprende e sim o resultado da aprendizagem.

Conforme esses autores, há três tipos de aprendizagem que contribuem para a construção da memória organizacional, conforme descritos na tabela abaixo:

QUADRO 2 - Tipos de aprendizagem

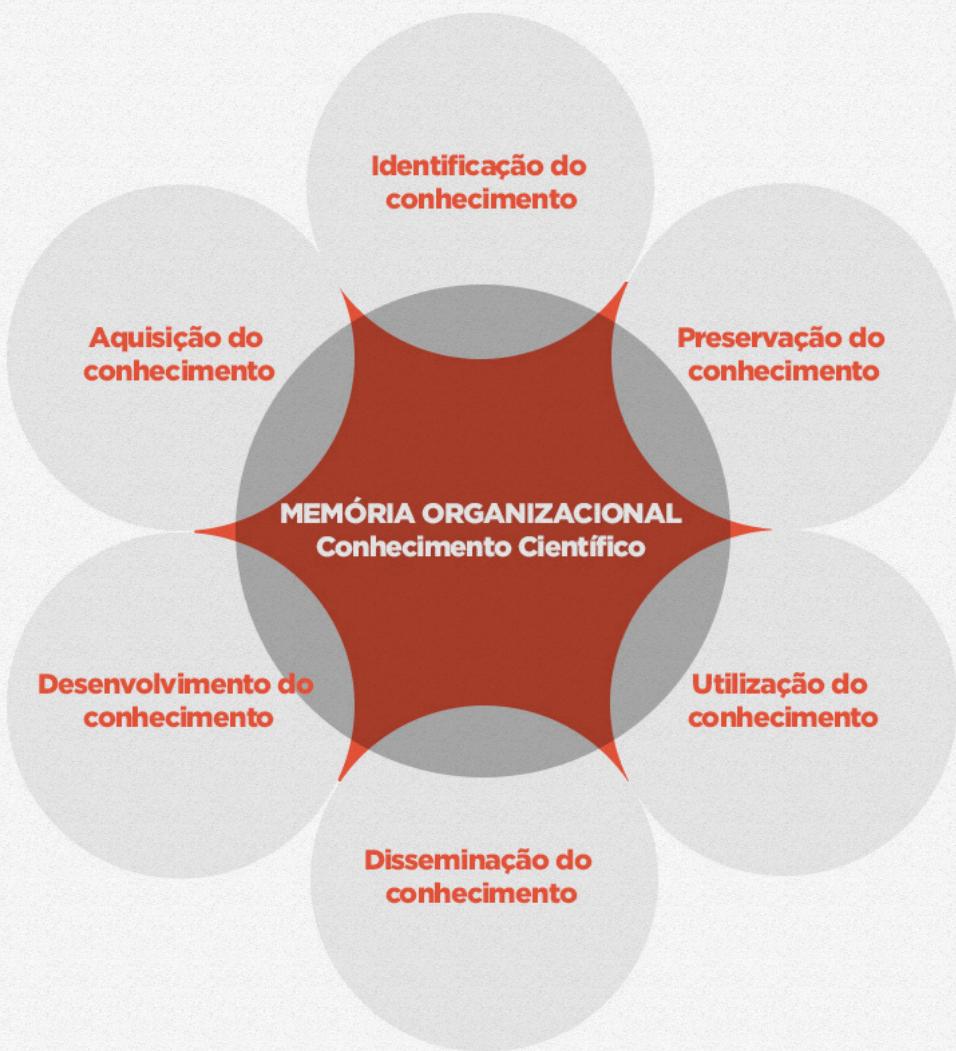
Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Situações cuja finalidade principal e tradicional é o treinamento	Situações criadas para serem formadoras, mas que não são consideradas treinamento	Situações de trabalho que podem se tornar oportunidades de desenvolvimento
<ul style="list-style-type: none"> • cursos presenciais dentro ou fora da empresa, • cursos à distância, • seminários, • viagens de estudo, • substituição temporária de um superior hierárquico, • condução de grupo de trabalho, • rodízio de funções, • leitura de livros manuais e rotinas. 	<ul style="list-style-type: none"> • consultas a especialistas, • intercâmbio de práticas, • realização de projetos com defesa diante de uma banca, • acompanhamento por tutor • trabalho em parceria com consultores externos, • participação em reuniões profissionais externas, • criação de manuais pedagógicos, • jantares de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • concepção de novos equipamentos e processos, • redação de obras ou artigos, • realização demissões específicas (auditoria ou avaliação), • condução de projetos, • exercício da função de tutor, • trabalho temporário em outro posto de trabalho, • alternância entre funções operacionais e gerenciais.

Fonte: Le Boterf apud FREITAS; BRANDÃO, 2005, p. 9.

O último nível, “situações de trabalho que podem se tornar oportunidades de desenvolvimento” relaciona-se à construção do saber científico, que se afasta do senso comum, apesar de partir dele. A pesquisa científica pode usar como fonte a memória organizacional da instituição. Por memória organizacional entende-se a captura, armazenamento e reutilização do conhecimento organizacional. Normalmente, esse conhecimento está armazenado na forma de documentos (relatórios, desenhos, resultados de testes, atas e livros), ou seja, dados e informação - conhecimento explícito.

A pesquisa científica é um possível instrumento para a estruturação de uma memória organizacional. Um dos principais aportes para a constituição da memória organizacional é a criação de um repositório de informações, uma espécie de banco de “conhecimentos”, em que as pessoas possam resgatar as informações, melhorar suas ações e consequentemente os resultados de projetos futuros (STRAUHS, 2012). A figura abaixo ilustra as atividades da gestão de conhecimento relacionadas com o conceito de memória organizacional.



Figura 2 – Memória organizacional

Fonte: Abecker et al. 1998) apud. (HEBERLÊ; MAGNANI, 2010, p. 75

O FNDE possui muitos dados e informação acumulados durante os 51 anos de execução dos diversos programas derivados das políticas públicas definidas pelo Ministério da Educação. Há, contudo, esparsa e pouca produção de conhecimento, conforme abordaremos no próximo capítulo. Um dos objetivos da Autarquia, ao empreender ações na área da Gestão do Conhecimento, é fazer uso da memória organizacional da instituição. Partindo dos dados e informações disponíveis, e das experiências de seus servidores, busca-se tornar esse saber sistematizado, passível de ser compartilhado com seu próprio corpo funcional, pesquisadores, técnicos das secretarias de educação, representantes de organizações civis entre outros atores interessados em conhecer a história e a experiência do FNDE na execução dos programas educacionais. Também usar a “memória organizacional” no aprimoramento ou inovação dos programas. A seguir, vamos descrever as experiências de Gestão do Conhecimento na Autarquia, interpretando-as a partir dos conceitos apresentados.

2 Gestão do Conhecimento no FNDE

A Lei 5.537 de 21 de novembro de 1968 criou o Indep – que se transformaria em FNDE, por meio do Decreto nº 872 de 15 de setembro de 1969 – tinha como a atribuição capacitar os “*sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais*” ou disponibilizar “*instrumentos administrativos que promovam a eficiência na execução das ações e projetos educacionais*” (art. 3º, § 5º). Também dizia que seria papel do Instituto prestar assistência técnica e financeira a fim de aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica e garantir o acesso e permanência estudante no ensino superior (Art. 3º, alíneas a e g).

Assim, embora a expressão “Gestão do Conhecimento” não fosse comum no discurso da Administração Pública, incluía-se entre as tarefas do Instituto transferir conhecimento sobre a execução dos programas para os gestores locais. O assunto sempre esteve presente na pauta de ações de FNDE. No entanto, formalmente, aparece em 2004, quando é criada a Diretoria de Planejamento e Orçamento (DIPLO), com a finalidade de definir um planejamento estratégico para a Autarquia. No mesmo ano, foi contratada a Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas para elaborar o projeto “Fortalecimento Institucional do FNDE”.

Com o objetivo de ampliar a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos, a qualidade e a transparência da atuação do FNDE, o projeto seguia os seguintes princípios: ênfase nos resultados, responsabilização, autonomia, estabelecimento de parcerias responsáveis, trabalho em rede, utilização da informação como instrumento gerencial, diálogo público, controle social, monitoramento e avaliação e articulação e relacionamento de alto nível com estados e municípios. Entre as ações desenvolvidas pelo projeto, algumas eram típicas da área GC, tais como: mapeamento da árvore de processos, análise organizacional do FNDE e estudo técnico sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).

Passo importante para institucionalizar a GC no FNDE foi dado em 2006, por meio da Lei nº 11.357, que instituiu nova carreira funcional, passando a remunerar seus servidores conforme a titulação acadêmica e a capacitação técnica. A partir da publicação da Lei, dois concursos públicos foram realizados para complementação de seu quadro de pessoal.

Outro avanço veio em 2008, quando foi publicada a Resolução nº 12, de 25 de abril de 2008, que instituiu o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância (Formação pela Escola). O programa estruturava uma grade de cursos voltados para os técnicos das secretarias de educação municipais e estaduais e representantes de organizações não governamentais, que atuavam tanto na execução quanto no controle dos programas e ações desenvolvidos pela Autarquia. Os cursos contribuíram para converter o conhecimento tácito em poder dos servidores e colaboradores em conhecimento sistematizado, passível de ser, a partir de então, compartilhado com os parceiros dos programas educacionais geridos pelo FNDE.

Até então, as ações de capacitação desenvolvidas pela Autarquia, voltadas aos gestores locais e comunidade escolar, eram ofertadas presencialmente. Somente após essa data, foram desenvolvidas várias iniciativas de capacitação via ensino a distância (EaD), sendo firmados acordos com universidades federais, para a produção do conteúdo. O conjunto de atividades nessas áreas foi assumido pelo programa Formação pela Escola (FPE).

Na experiência de Gestão do Conhecimento do FNDE, foi importante a adoção da metodologia Balanced Scorecard (BSC) para definir o planejamento estratégico da Autarquia, período 2010-2015. Essa metodologia considera os ativos tangíveis e intangíveis da organização, sendo o desempenho mensurado em quatro perspectivas: financeira, aprendizado e conhecimento, processos internos e clientes. No aspecto “aprendizado e conhecimento”,

o BSC analisa os investimentos feitos em treinamento e qualificação dos funcionários, o desenvolvimento de tecnologia da informação e o alinhamento de procedimentos e rotinas organizacionais. Por isso, a metodologia guarda proximidade com as atividades da GC na medida em que relaciona o capital intelectual da organização com as outras três perspectivas do planejamento.

Para realizar o planejamento estratégico do FNDE, por meio do BSC, foram realizadas oficinas com os servidores, em todos os níveis hierárquicos, com a finalidade de identificar os fatores positivos (pontos fortes) e negativos (pontos fracos) que poderiam dificultar ou contribuir para o alcance dos objetivos propostos no plano estratégico. “A análise abrangia aspectos relacionados à cultura organizacional, aos recursos financeiros e humanos, às relações institucionais e às propostas de implementação de programas, projetos e atividades. Portanto, o modelo de BSC motivou uma análise interna da organização” (CASTRO, 2019, p.10). A partir dos resultados das discussões, foram propostas ações a serem implementadas a médio e longo prazo, a fim de alcançar os objetivos definidos no mapa estratégico.

Apesar de todas essas iniciativas relacionadas à Gestão do Conhecimento, a expressão só aparece nas normas e regulamentos do FNDE a partir da publicação da Portaria nº 83, de 18 de março de 2013. A Portaria institui grupo de trabalho responsável por desenvolver e implementar um projeto para a criação de uma unidade responsável pelas ações educacionais do FNDE, o Instituto Formar para Escola. O grupo de trabalho era composto por servidores indicados pela presidência e vinculados à Assessoria de Relações Institucionais da Presidência do FNDE. O texto da portaria fazia clara referência à importância de “promover a gestão e a difusão de conhecimento corporativo produzido no âmbito do FNDE, aliado ao uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), combinado com a implantação do Ambiente de Gestão do Conhecimento”. Também ressaltava a necessidade de desenvolver as competências pessoais e profissionais de servidores, colaboradores e parceiros do FNDE, assim como de estimular a pesquisa e a formação de acervo de conhecimento nas áreas de financiamento e gestão de políticas públicas de educação.

Portanto, a partir do planejamento estratégico de 2010 e, formalmente, por meio da Portaria nº 83/2013, o FNDE institui a necessidade de realizar ações no âmbito da Gestão do Conhecimento, embora esse papel estivesse estabelecido desde a data de sua fundação. O Instituto Formar para Escola, que atuaria como centro de produção, gestão e difusão de conhecimento, teria os seguintes eixos de atuação:

- a) Gestão do conhecimento – Promover a coleta, sistematização, articulação, integração e socialização do conhecimento, fortalecendo as ações de educação;
- b) Educação corporativa – Reunir e promover, de forma articulada e integrada, as ações institucionais de formação;
- c) Comunicação – Estimular e dar suporte à rede de relacionamento institucional do FNDE; e
- d) Tecnologia – Prospectar e disseminar tecnologias aderentes à gestão do conhecimento, à educação corporativa e à comunicação no âmbito da escola.

O grupo de trabalho apresentou um projeto denominado “Gestão do Conhecimento no FNDE” (2014), que tinha o objetivo de implementar “ações voltadas a organizar e disseminar o conhecimento de trabalho e a produção acadêmica gerada pela Autarquia, em consonância com o missão do FNDE”. Eram seus objetivos específicos:

- a) valorizar o conhecimento institucional;
- b) disseminar o conhecimento (compartilhamento das informações);
- c) facilitar o acesso às informações de inteligência coletiva institucional;
- d) facilitar a integração institucional;
- e) garantir a memória atemporal;
- f) valorizar o capital humano e intelectual;
- g) organizar e qualificar a informação de interesse institucional;
- h) fomentar a cultura de inovações na instituição; e
- i) promover a gestão do conhecimento como parte da cultura organizacional.

Outra iniciativa na área de GC ocorreu em dezembro de 2013, pela Portaria nº 587, que definiu uma política para a assistência técnica prestada pelo FNDE, especificando critérios e diretrizes. A Portaria unificava as ações de capacitação desenvolvidas pelas diversas áreas da Autarquia e alinhava os procedimentos, a fim de racionalizar a atuação e aumentar a eficiência e eficácia da política de educação corporativa. Também apresentava um conceito de assistência técnica:

Compreendem-se as ações de informação, formação e capacitação com a finalidade de promover a melhoria das competências dos agentes e parceiros do FNDE que atuam com a execução, o monitoramento, a prestação de contas e o controle social das ações da política de financiamento público educacional.

Conforme o texto da portaria, as iniciativas de assistência técnica tinham o objetivo de *“dar visibilidade e transparência às ações, projetos e programas educacionais, assim como contribuir para o fortalecimento de competências necessárias à melhoria da execução e do controle das políticas educacionais”*. O projeto do Instituto, embora tivesse sido elaborado, não se efetivou na prática. Dessas discussões, a principal contribuição foram os cursos a distância do Formação pela Escola e a criação de uma rede de colaboradores, como tutores e multiplicadores, que passaram a participar de forma mais próxima das atividades do FNDE.

A partir da experiência do FNDE, observa-se que as atividades de assistência técnica, aquelas voltadas para capacitação dos agentes locais na execução dos programas, sempre constituíram parte importante das ações passíveis de serem agrupadas no conceito de GC. No entanto, são ações que estão próximas da execução dos programas, necessárias para que os gestores locais possam compreender como usar os recursos públicos descentralizados pelo governo federal sem incorrer em improbidades administrativas ou em desvios de suas finalidades. Faltava ao FNDE investir em atividades de GC que contribuíssem para a análise e interpretação da memória organizacional da Autarquia, não apenas o registro da experiência, mas a reflexão sobre o “fazer” dos programas. As ações de GC precisavam entrar no campo acadêmico, envolvendo a produção de pesquisa sobre os resultados que apontassem para estratégias de inovação e reformulação dos programas.

Como foi dito, um projeto de Gestão do Conhecimento não se limita ao simples levantamento de informações, documentos e realização de entrevistas. O conhecimento é a interpretação e reflexão a partir da experiência acumulada pela organização, seja a que está sistematizada em normas e bases de dados, seja o conhecimento tácito em posse de seus colaboradores. Nos seus cinquenta anos, o FNDE acumulou um arcabouço de dados, fatos, saberes que precisam ser analisados, comparados, interpretados, ressignificados à luz das exigências e demandas colocadas pela máquina administrativa do Estado e pelas próprias necessidades da sociedade. Enfim, trata-se de uma memória organizacional que precisa ser sistematizada em publicações, a fim de que possa ser compartilhada e servir como base para a construção de arranjos institucionais, otimização de recursos financeiros e humanos, enfim, para elaborar estratégias de inovação para os programas educacionais.

Por essa razão, foi elaborado, em 2018, o projeto “Resgate e Fortalecimento das Ações de Educação Corporativa do FNDE” (914BRZ1073.3), por meio de acordo de Cooperação Técnica Internacional firmado entre o Ministério da Educação – MEC, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o FNDE. O projeto foi proposto para ser executado em 12 (doze meses), com o objetivo de desenvolver ações que resgatassem e institucionalizassem a GC e a Educação Corporativa no FNDE. Das várias ações previstas, nem todas puderam ser executadas, em razão de contingenciamento de recursos. No entanto, foram desenvolvidos os seguintes produtos:

- a) Definição de estratégia para levantamento e documentação da experiência de servidores e colaboradores que participaram de momentos importantes para a história da Autarquia, por meio de metodologia de História Oral;
- b) Definição de linha editorial para produção de publicação científica que contribuísse para sistematizar e divulgar as pesquisas desenvolvidas por servidores ou pela Autarquia na avaliação dos programas educacionais;
- c) Pesquisa de avaliação das atividades de assistência técnica desenvolvidas pela Autarquia e definição de modelo integrado de ação na área;
- d) Estudo da experiência de implantação da Gestão por Competências na Autarquia e definição de estratégia de treinamento que viesse corrigir os *gaps* de conhecimento identificados;
- e) Desenvolvimento de repositório de dados e de site de Educação Corporativa; e
- f) Realização de eventos de capacitação que contribuíssem para a interação e a troca de conhecimentos e experiências entre as áreas do FNDE.

Apesar dos esforços empreendidos na qualificação dos servidores, na construção de novo plano de carreira funcional, na aproximação com instituições de ensino superior, no registro das experiências na área de GC; o FNDE ainda precisa avançar na consolidação do conhecimento em gestão de políticas públicas, a fim de que possa cumprir a visão institucional expressa em seu planejamento estratégico: ser referência na implantação de políticas públicas. Durante parte de sua história, o FNDE desenvolveu conhecimento necessário para viabilizar a descentralização de recursos para os entes subnacionais. No momento, o desafio da Autarquia é produzir saber necessário para avaliar os resultados dos programas e compartilhar suas conclusões com os formuladores da política educacional, entidades intervenientes, gestores locais (técnicos das secretarias de educação, professores e diretores de escolas), comunidade acadêmica e órgãos de controle. A busca por maior eficiência na gestão dos programas passa por acompanhamentos mais efetivos dos resultados e articulação com os parceiros dos programas.

Como o FNDE esteve à frente da execução dos programas educacionais nos últimos 50 anos, a Autarquia constitui a principal organização que detém conhecimento estratégico para desenvolver soluções que melhorem frequência e rendimento escolar, principalmente, no ensino básico, em que estão concentrados seus programas.

3 Conclusão

Não é fácil gerir conhecimento, pois ele reside nas pessoas que podem escolher compartilhá-lo ou não. Por essa razão, a GC implica, necessariamente, criar canais de interação, troca de experiências e saberes, repositórios de documentos, gravações e imagens. Também envolve a preservação da memória corporativa, por meio do registro e da recuperação dos saberes em posse de servidores e colaboradores, e a criação de espaços físicos e virtuais que facilitem a construção de conhecimento e de soluções inovadoras. Na área de capacitação, é importante incentivar a especialização dos servidores em áreas do conhecimento afins com as atividades da Autarquia, assim como promover eventos que possibilitem repassar o saber adquirido para a organização. Esse conjunto de ações, porém, não significa, necessariamente, que a GC tenha se feito orgânica na organização, ou seja, passe a integrar a cultura organizacional. Para que, os indivíduos se sintam motivados e dispostos a contribuir para a GC na organização, é necessário criar um ambiente que motive relações de confiança, que promova a aprendizagem, onde todos se sintam seguros para exercerem suas habilidades, colocando-as a favor dos resultados desejados pela organização.

O FNDE tem a seu favor a memória organizacional acumulada e, como desafio, ir além da execução dos programas, alcançando a análise, interpretação, crítica e proposição de ações. A tarefa não pertence apenas ao corpo gerencial, precisa ser compartilhada com todos os servidores e colaboradores. Conforme Heberlê e Magnani (2010), “o desafio gerencial de um projeto de gestão do conhecimento consiste em promover a mudança cultural, tornando a empresa mais receptiva à criação, à transferência e ao uso do conhecimento”. (HEBERLÊ; MAGNANI, 2010, p. 64).

A organização que supera os padrões rígidos de conhecimento baseado no treinamento, nos conceitos de dados e informação, estará mais preparada para alcançar seus objetivos na atual sociedade do conhecimento. O conhecimento passa a ser uma ferramenta que contribui para a construção de uma cultura que valoriza os servidores.

O desafio do FNDE será articular o mapa estratégico 2018-2022 e o Projeto Gestão do Conhecimento de forma sólida e comprometida com a construção de uma memória organizacional que valorize o conhecimento tácito e explícito de seu corpo técnico, ultrapassando a etapa de repositório de dados e informações. Também dar continuidade as ações de incentivo à formação acadêmica de seu corpo técnico (*lato sensu* e *stricto sensu*) principalmente na área de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, v.56, n.2, p. 179-194, abr/jun. 2005.

BATISTA, F.F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano Estratégico FNDE 2018-2022**. Brasília/DF, [2018a]

_____. **Projeto Resgate e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa do FNDE**. Brasília/DF, [2018b]

_____. Portaria nº 83, de 18 de março de 2013. Dispõe sobre a criação, desenvolvimento e implementação de projetos para a criação de unidade responsável pelas ações educacionais do FNDE. **Boletim Pessoal e Serviço**, Brasília/DF, 18 mar.2013.

_____. Resolução nº 12, de 25 de abril de 2008. Estabelece critérios de implementação e execução do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola). **Boletim Pessoal e Serviço**, Brasília/DF, 25 abr. 2008.

_____. Portaria, nº 587, de 12 de dezembro de 2013. Dispõe sobre critérios e diretrizes para a articulação, integração, gestão e realização das ações do processo de assistência técnica do FNDE aos seus parceiros, no contexto da política de educação corporativa institucional. **Boletim Pessoal e Serviço**, Brasília/DF, 12 dez.2013.

_____. **Relatório de Atividades**. Brasília/DF, 2004.

_____. **Relatório de atividades**. Brasília/DF,2005.

_____. **Relatório de atividades**. Brasília/DF,2010.

CASTRO, Alessandra R. M. de. **Produto 1, Projeto Resgate e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa (914BRZ1073.3)**. Brasília, DF:FNDE, 2019.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: SENAC, 2003.

FREITAS, I. A.; BRANDÃO, H. P. Trilhas de aprendizagem como estratégia para desenvolvimento de competências. In: Encontro Nacional da ANPAD, nº 29, 2005, Brasília/DF. **Anais**. Brasília, DF: ANPAD, 2005.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n.3, p. 125-140, maio/jun 2000.

HEBERLÊ, Antônio Luiz Oliveira; MAGNANI, Márcio. **Introdução à gestão do conhecimento**. Pelotas: Embrapa Clima Temperado, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para Discussão n. 1095:** Gestão do Conhecimento na Administração Pública. Brasília, 2005.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009, p.57-86.

JANNUZZI, Celeste Sirotheau Corrêa, FALSARELLA, Orandi Mina e SUGAHARA, Cibele Roberta. Gestão do conhecimento: um estudo de modelos e sua relação com a inovação nas organizações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 21, n.1, p.97-118, jan./mar.2016.

LE BOTERF, Guy. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Porto Alegre: Armed, 2003.

STEIL, Andrea Valéria. Trajetória interdisciplinar formativa e profissional na sociedade do conhecimento. In: PHILIPPI JR, Arlindo; SILVA NETO, Antonio J. (eds) **Interdisciplinaridade em ciências, tecnologia & inovação**. Barueri: Manole, 2011, p. 209-228.

STRAUHS, Faimara do Rocio et al. **Gestão do Conhecimento nas organizações**. Curitiba: Aymará Educação, 2012.

