



**Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em
Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação**

**APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO
APLICADO À EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO
LIVRO DIDÁTICO (PNLD)**

**Autora: Sonia Schwartz Coelho
Orientador: Prof. Dr. Eduardo Amadeu Dutra Moresi**

**Brasília – DF
2014**

SONIA SCHWARTZ COELHO

**APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO APLICADO À
EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Amadeu Dutra Moresi

**Brasília - DF
2014**

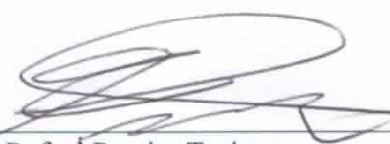
Dissertação de autoria de Sonia Schwartz Coelho intitulada “APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO APLICADO À EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)”, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília, em 11 de dezembro de 2014, defendida e aprovada pela banca examinadora constituída por:



Prof. Dr. Eduardo Amadeu Dutra Moresi
Orientador
Universidade Católica de Brasília - UCB



Prof. Dr. Edilson Farneda
Examinador Interno
Universidade Católica de Brasília - UCB



Dr. Rafael Pereira Torino
Examinador Externo
Ministério do Planejamento

RESUMO

COELHO, Sonia Schwartz. **Aprendizagem Organizacional**: um Estudo de Caso Aplicado à Execução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). 2014. 82f. Dissertação de Mestrado em **Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação** – Universidade Católica de Brasília, 2014.

Atualmente, as organizações enfrentam ambiente competitivo e globalizante. Disso decorrem complexidade e incertezas no cenário empresarial, requerendo das empresas mudança e inovação, para continuarem presentes e crescentes. Na área pública, o cidadão vem cada vez mais demandando padrões de excelência nos serviços prestados, exercendo o direito de cobrar o cumprimento à missão das instituições. Nesse contexto, a aprendizagem organizacional tem se apresentado como tema relevante para geração e utilização de novos conhecimentos na busca de soluções e melhorias nos serviços ou nos produtos. Este estudo objetiva caracterizar o processo de aprendizagem organizacional na gestão do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), desenvolvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação. Ao se utilizar pesquisa qualitativa, descritiva e documental, foram identificadas as principais ações e melhorias realizadas na execução do Programa nos últimos oito anos, buscando evidências que geraram a efetivação dessas ações e possivelmente os resultados esperados. Com a pesquisa, caracterizou-se a existência da aprendizagem de ciclos simples e duplo na execução do PNLD.

Palavras-chave: Aprendizagem organizacional. Gestão pública. Programa Nacional do Livro Didático.

ABSTRACT

COELHO, Sonia Schwartz. **Organizational learning:** a case study applied to the implementation of the National Textbook Program (PNLD). 2014. 82f. Dissertation on Knowledge management and information technology - Catholic University of Brasilia, 2014.

Nowadays, organizations face a competitive and globalizing environment. From this follows complexity and uncertainty in the business environment, requiring companies changes and innovations to remain present and growing. In the public sector, the citizen has been increasingly demanding more standards of excellence in service exercising the right to charge the fulfillment of the mission of the institutions. In this context, organizational learning has emerged as a relevant issue to generate and use of new knowledge in the search for solutions and improvement in services or products. This study has aimed to characterize the process of organizational learning in the management of the Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) developed by the Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a federal agency responsible for the accomplishment of educational policies of the Ministry of Education. Using a qualitative, descriptive and documentary research, were surveyed the major actions of the improvements undertaken in carrying out the Program for the last eight years seeking the evidences that led the implementation of these actions and generated the expected results. With this research was characterized the existence of learning of simple and double cycle on the accomplishment of PNLD.

Keywords: Organizational Learning. Public Management. National Textbook Program.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1.1 JUSTIFICATIVA..... | 11 |
| 1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA..... | 12 |
| 1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS..... | 14 |
| 1.4 REVISÃO DA LITERATURA..... | 14 |
| 1.5 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO..... | 16 |
| CAPÍTULO 2 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 18 |
| 2.1 GESTÃO DO CONHECIMENTO..... | 18 |
| 2.1.1 Processos de conversão do conhecimento de Nonaka e Takeuchi..... | 19 |
| 2.1.2 Espiral do conhecimento de Nonaka e Takeuchi..... | 21 |
| 2.2 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL E ORGANIZAÇÕES QUE APRENDEM..... | 22 |
| 2.2.1 Organização de aprendizagem de Senge..... | 23 |
| 2.3 PROCESSOS DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL..... | 24 |
| 2.3.1 Renovação estratégica de Crossan..... | 26 |
| 2.3.2 Circuitos simples e duplo de aprendizagem de Argyris..... | 28 |
| 2.3.3 Processos de aquisição do conhecimento de Huber..... | 30 |
| 2.3.4 Construção de uma empresa de aprendizagem de Garvin..... | 32 |
| 2.4 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO..... | 33 |
| 2.4.1 Conceituação..... | 33 |
| 2.4.2 Políticas públicas..... | 34 |
| 2.4.3 Excelência na gestão pública..... | 35 |
| CAPÍTULO 3 METODOLOGIA..... | 36 |
| 3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA..... | 36 |
| 3.2. COLETA E ANÁLISE DE DADOS..... | 38 |

| | |
|--|-----------|
| 3.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO..... | 39 |
| CAPÍTULO 4 PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO..... | 40 |
| 4.1 TRAJETÓRIA DO PROGRAMA..... | 40 |
| 4.2 OBJETIVOS DO PROGRAMA..... | 41 |
| 4.3 ETAPAS DE EXECUÇÃO DO PNLD..... | 42 |
| 4.4 CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS DO PNLD..... | 47 |
| 4.5 GERENCIAMENTO DO PROGRAMA..... | 50 |
| CAPÍTULO 5 RESULTADOS DA PESQUISA..... | 53 |
| 5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS..... | 53 |
| 5.2 COORDENAÇÃO DE HABILITAÇÃO E REGISTRO (COHER)..... | 53 |
| 5.3 COORDENAÇÃO DE APOIO ÀS REDES (COARE)..... | 59 |
| 5.4 COORDENAÇÃO DE LOGÍSTICA DE DISTRIBUIÇÃO (COLED)..... | 64 |
| 5.5 COORDENAÇÃO DE CONTRATOS E LIQUIDAÇÃO (COCEL)..... | 68 |
| 5.6 COORDENAÇÃO DE CÁLCULO E QUALIDADE (COCEQ)..... | 72 |
| 5.7 DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS (DIRAE)..... | 76 |
| CAPÍTULO 6 CONCLUSÃO..... | 81 |
| 6.1 RECOMENDAÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO PNLD..... | 83 |
| REFERÊNCIAS..... | 85 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Gráfico das dimensões epistemológica e ontológica do conhecimento..... | 19 |
| Figura 2 - Modos de conversão de conhecimento..... | 21 |
| Figura 3 - Espiral da criação do conhecimento organizacional..... | 22 |
| Figura 4 - Processos e níveis de aprendizagem..... | 27 |
| Figura 5 - Circuito simples de aprendizagem..... | 28 |
| Figura 6 - Circuito duplo de aprendizagem..... | 29 |
| Figura 7 - Processos de aprendizagem..... | 31 |
| Figura 8 - Fluxo de execução do PNLD..... | 43 |
| Figura 9 - Gráfico da projeção do PNLD 2013 X Censo 2013..... | 50 |
| Figura 10 - Organograma da DIRAE..... | 71 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Aprendizagem organizacional e organizações que aprendem..... | 23 |
| Quadro 2 - Tipologias de aprendizagem..... | 25 |
| Quadro 3 - Níveis de aprendizagem organizacional..... | 27 |
| Quadro 4 - Cronograma de execução do PNLD 2012..... | 44 |
| Quadro 5 - Síntese da entrevista da COHER..... | 56 |
| Quadro 6 - Síntese da entrevista da COARE..... | 62 |
| Quadro 7 - Síntese da entrevista da COLED..... | 66 |
| Quadro 8 - Síntese da entrevista da COCEL..... | 70 |
| Quadro 9 - Síntese da entrevista da COCEQ..... | 74 |
| Quadro 10 - Caracterização da aprendizagem organizacional..... | 79 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Resultado da pesquisa em bases de dados da <i>Web of Science</i> e <i>Science Direct</i> | 15 |
| Tabela 2 - Evolução da escolha no PNLD..... | 61 |

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, as organizações enfrentam ambiente competitivo, globalizante e turbulento. Disso decorrem complexidade e incertezas no cenário empresarial, requerendo das empresas flexibilização, mudança e inovação, para continuarem presentes e expandirem. Nesse contexto, a aprendizagem organizacional tem se apresentado como tema relevante para geração e utilização de novos conhecimentos na busca de soluções e melhoria nos serviços ou nos produtos.

Essa aprendizagem é área do conhecimento construída com contribuições multidisciplinares, como psicologia, antropologia, filosofia e administração de empresas. Por isso, ela se caracteriza por várias discussões com vasta literatura e diversidade de pontos de vista. Seus princípios têm se mostrado eficazes no estudo de distintos fenômenos relacionados às organizações (NAKANO; FLEURY, 2005).

Na área pública, o aprofundamento da Democracia no Brasil tem exigido dos órgãos e das entidades públicas a adoção de modelos de gestão que contemplem, efetiva e eficazmente, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira. O cidadão vem cada vez mais exigindo padrões de excelência nos serviços prestados, exercendo o direito de cobrar o cumprimento à missão das instituições.

Nas últimas décadas, a Administração Pública vivenciou expressivas transformações, Desenvolveram-se novas práticas e expectativas de modernização (MOTTA, 2007). Não obstante os significativos avanços alcançados nos anos recentes, o Setor Público ainda necessita aperfeiçoar sistemas e processos, com vistas à prestação de serviços de melhor qualidade. A excelência da gestão no Setor Público está relacionada à capacidade dos seus órgãos e das suas entidades de cumprirem as respectivas finalidades e competências institucionais (BRASIL, 2012).

1.1 JUSTIFICATIVA

O Setor Público tem sido tradicionalmente considerado como ambiente inóspito para a inovação. Apesar disso, funcionários públicos têm respondido por muitas inovações, o que sugere que existem formas de melhorar a capacidade de organização do Setor (BORINS, 2001).

Entretanto, a literatura sobre aprendizagem organizacional está mais voltada às organizações privadas; poucos são os trabalhos direcionados à investigação do processo de aprendizagem na área pública (MADEN, 2012). Antonello (2010) identificou que apenas 25% da literatura analisada foi desenvolvida em organizações públicas.

Dá a pertinência de se tratar da aprendizagem organizacional no Setor Público: abrir oportunidades para desenvolver pesquisas nesse Setor; contribuir para melhorar a qualidade na execução de uma política pública educacional.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal, responde pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Sua missão é prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para oferecer educação de qualidade a todos. Para alcançar essa missão e cumprir sua finalidade com excelência, tem buscado inovar o modelo de gestão, aperfeiçoando os diversos projetos e programas em execução, dentre eles Livro Didático, Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, tornando o FNDE instituição de referência na educação brasileira.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), executado pela Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), constitui uma das políticas educacionais do MEC. Contribuir para a melhoria da qualidade da educação, democratizar o acesso às fontes de informação e cultura, fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos alunos, bem como assegurar a universalização do acesso aos livros por todos os alunos, configura suas principais diretrizes.

O Programa objetiva prover as escolas públicas do Ensino Fundamental e do Médio com livros didáticos e acervos de obras literárias, complementares e dicionários. É executado em ciclos trienais alternados. Assim, a cada ano o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de determinada etapa de ensino, repõe e complementa os livros reutilizáveis para outras etapas.

Cada novo edital especifica todos os critérios para inscrição das obras. Os títulos inscritos pelas editoras são avaliados pelo MEC, que elabora o Guia do Livro Didático,

composto das resenhas de cada obra aprovada, e o disponibiliza às escolas participantes. Cada escola escolhe democraticamente, dentre os livros constantes no Guia, aqueles que deseja utilizar, considerando o planejamento pedagógico.

Na operacionalização, o Programa anualmente adquire e distribui, para todos os alunos das escolas públicas da educação básica, livros didáticos com qualidade física e pedagógica tidas como satisfatória. São destinados 120 milhões de livros didáticos para próximo de 150 mil escolas, atendendo a aproximadamente 33 milhões de alunos, caracterizando-se como Programa de proporções imensuráveis, envolvendo a operacionalização também de expressivas proporções, necessitando de constantes ajustes, melhorias e inovações, para continuar atendendo com eficiência a alunos e professores das escolas públicas, que constituem seu público-alvo e cumprindo, assim, sua finalidade regimental.

Ao longo dos 24 anos, o Programa vem passando por diversas mudanças, tanto na operacionalização, quanto na formulação de políticas. Foram implementadas diversas ações de melhorias no decorrer do tempo que representaram avanços significativos na execução pelas constantes mudanças dos cenários interno e externo, do dever de conferir mais transparência e eficiência à gestão, de aumentar a produtividade e, conseqüentemente, gerar resultados mais efetivos.

Nesse contexto, a aprendizagem organizacional pode vir a tornar-se fundamental instrumento de gestão, pois tem sido considerada eficaz, para alcançar a melhoria dos serviços, uma vez que o resultado dessa aprendizagem é potencialmente benéfico em termos de desempenho competitivo das organizações (LOIOLA; BASTOS, 2003).

Segundo Senge (2010), a aprendizagem nas organizações é definida como teste contínuo da experiência, com a transformação dessa experiência em conhecimento relevante para os propósitos fundamentais. Na visão dele (SENGE, 2010), uma organização de aprendizagem é como um grupo de pessoas que se aprimora continuamente.

Para Argyris (1992), aprendizagem organizacional é o processo de detectar e corrigir erros e se relaciona à capacidade da organização de buscar, sistematicamente, formas mais apropriadas de solucionar os problemas e, assim, incrementar a eficácia e a eficiência.

Quando a identificação e a ação corretiva de determinado erro permitem à organização manter as atuais políticas ou alcançar os objetivos, ocorre o processo de aprendizado de ciclo simples (*single-loop learning*). Quando, de maneira diversa, um erro é identificado e corrigido

de modo a envolver modificações de normas, políticas e objetivos fundamentais da organização, ocorre o processo de aprendizado de ciclo duplo (*double-loop learning*) (ARGYRIS, 1992).

Garvin (1993) afirma que o aprendizado é algo corriqueiro na organização. Ele sucede continuamente em todas as empresas duradouras; contudo, raramente é planejado e administrado, para que atue de maneira rápida, sistemática e alinhada aos objetivos estratégicos da empresa. Assim, espera-se que a aprendizagem organizacional, alinhada às estratégias da organização, produza alternativas, para aumentar a produtividade e, consequentemente, os resultados efetivos.

Nesse sentido, é levantada a seguinte questão: como ocorre a aprendizagem organizacional na execução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)?

1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral deste trabalho consiste em caracterizar o processo de aprendizagem organizacional na implantação de ações de melhorias na execução do PNLD.

Os objetivos específicos são:

- identificar as principais ações de melhorias implementadas no Programa nos últimos quatro anos;
- buscar evidências que geraram a implementação dessas ações de melhorias;
- analisar que fatores ocasionaram a necessidade de implementação dessas ações;
- caracterizar a existência de ciclos simples e duplo de aprendizagem nessas ações;
- propor recomendações sobre o emprego de conceitos/práticas de aprendizagem organizacional para o aperfeiçoamento do Programa.

1.4 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão de literatura, visando situar o estado da arte em aprendizagem organizacional, bem como evidenciar a ausência de trabalhos e pesquisa sobre o tema, foi realizada por busca

nas bases de dados *Web of Science* e *Science Direct* das palavras-chave aprendizagem organizacional e Setor Público. As buscas foram efetuadas nos últimos cinco anos, procurando encontrar intersecções, para direcionar ao objeto da investigação. O resultado da pesquisa está sintetizado na Tabela 1:

Tabela 1- Resultado de pesquisa em bases de dados da *Web of Science* e *Science Direct*

| Palavras-chave | Base de dados | |
|---|-----------------------|-----------------------|
| | <i>Web of Science</i> | <i>Science Direct</i> |
| Organizational Learning | 3.243 | 708 |
| Public Sector | 9.379 | 2.505 |
| Organizational Learning AND Public Sector | 73 | 9 |

Fonte: Autora

Embora haja registros com a interseção de palavras-chave sugerida na Tabela, poucos trabalhos foram encontrados em órgãos públicos sobre processos de aprendizagem organizacional. Foram localizados apenas dois artigos: o de Maden (2012), que apresenta um modelo conceitual, para transformar organizações públicas em de aprendizagem, e o de Hong e Fan (2011), que estudou como ocorre o processo de aprendizagem em uma organização pública em Macau; ambos não se enquadram no foco da pesquisa.

Quase sem exceção, os autores que escrevem sobre aprendizagem organizacional se referem às organizações do Setor Privado, com argumentos inadequados para o Setor Público (EASTERBY-SMITY; BURGONE; ARAÚJO, 2001).

As empresas privadas e as organizações públicas possuem características bastante distintas em termos de dinâmicas ou finalidades. As empresas privadas, para sobreviver, dependem da capacidade de agir, mudar com rapidez e introduzir o inusitado. A área pública, por sua vez, está sujeita a normas fixadas em leis e decretos, não fácil ou imediatamente alteradas, dependendo de novos consensos políticos para introduzir mudanças. Por isso, a Administração Pública enfrenta dificuldades, para resolver problemas com celeridade (MOTTA, 2013).

O trabalho de Loiola e Bastos (2003) revelou que os cinco autores que tiveram mais trabalhos citados nos artigos sobre aprendizagem em organizações foram 1) Peter Senge, 2) Chris Argyris, 3) Afonso Fleury; Maria Tereza Leme Fleury, 4) Gareth Morgan e 5) Edgard H. Schein. Os autores destacam que Maria Tereza Leme Fleury passou a ocupar a segunda posição na classificação dos autores com mais trabalhos citados, se consideradas também as

referências de trabalhos realizados em conjunto com Afonso Fleury, o que ressalta a importância de sua produção como referência no campo de aprendizagem nas organizações no Brasil.

Ainda segundo o trabalho de Loiola e Bastos (2003), os estudos na área se bifurcam em perspectivas diferenciadas: a de aprendizagem organizacional, representada, sobretudo, pelos pesquisadores acadêmicos, e a de organizações que aprendem, desenvolvida especialmente por consultores e pesquisadores orientados para a transformação organizacional. Na realidade, o conceito de aprendizagem organizacional é amplo e distinto, dificultando a revisão da literatura sobre o tema, haja vista a amplitude de ideias relevantes (ANTONELLO, 2010).

Apesar da diversidade e da amplitude, os resultados obtidos nesta pesquisa ressaltam a importância da aprendizagem organizacional como abordagem que propicia a melhoria dos processos da organização, bem como caracterizam a existência de lacuna, quando associada ao Setor Público.

1.5 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está estruturado em seis capítulos. No capítulo de introdução, é contextualizado o assunto, apresentada a justificativa, a revisão de literatura, a formulação do problema e os objetivos geral e específicos.

No capítulo 2 é abordado o referencial teórico, caracterizando a aprendizagem organizacional e as organizações que aprendem, e apresentados alguns modelos de processos de aprendizagem organizacional. Este trabalho tem como foco as aprendizagens de ciclos simples e duplo e encontra suporte na teoria de Argyris (1992), o qual apresenta proposta de aprendizagem de ciclos simples e duplo nas organizações.

No capítulo 3 é descrita a metodologia, com a classificação da pesquisa, a forma de coleta de dados e a delimitação do assunto.

O capítulo 4 versa sobre o estudo de caso; apresenta-se o FNDE e o PNLD. São descritos os objetivos do Programa, as etapas de execução e todas as características e formas de gerenciamento.

No capítulo 5 são apresentados os resultados da pesquisa, em que foram analisadas as principais ações de melhoria implementadas na execução do Programa, em cada uma de suas

coordenações, de 2007 a 2014, abrangendo o PNLD de 2007 a 2015, e caracterizada a existência da aprendizagem de ciclos simples e duplo.

No capítulo 6 são expostas as conclusões desta pesquisa e as propostas para aperfeiçoamento do Programa.

CAPÍTULO 2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GESTÃO DO CONHECIMENTO

O conhecimento tem se tornado recurso cada vez mais estratégico para as organizações. Ele constitui fator primordial na aprendizagem organizacional, pois, a partir de sua construção e suas conexões, criam-se formas de atuação, com a inserção de novas práticas e procedimentos.

Nesse contexto, a gestão do conhecimento desponta como método, para mobilizar o conhecimento com a finalidade de alcançar os objetivos estratégicos da organização e melhorar seu desempenho. Pode ser vista como o conjunto de atividades que busca desenvolver e controlar todo tipo de conhecimento em uma organização, aplicável na consecução de seus objetivos (BATISTA, 2012), e deve ser canalizada, para potencializar o aprendizado da organização (MORESI, 2001). Nas organizações públicas, essa gestão do conhecimento é voltada ao aumento da eficiência e à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população (BATISTA, 2012).

Para Nonaka e Takeuchi (2008), a gestão do conhecimento é a disseminação dos conhecimentos criados pela organização e a sua incorporação a novas tecnologias e produtos, envolvendo as pessoas, a organização e o ambiente, o que ocorreria a partir de uma espiral de conhecimento baseada no comprometimento pessoal e nos vários processos de conversão entre o conhecimento tácito e o explícito.

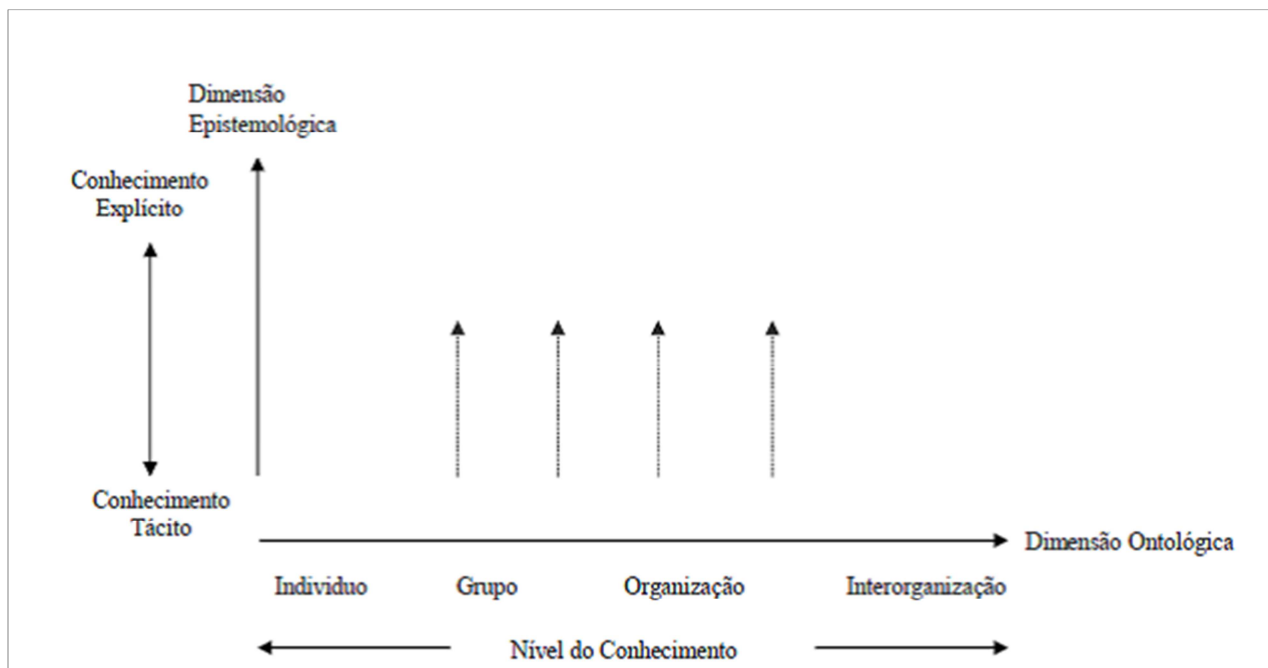
Consoante esses autores, o conhecimento possui uma estrutura básica com duas dimensões: epistemológica e ontológica. A ontológica pode ser definida como processo de criação do conhecimento pelos indivíduos. Uma organização não pode criar conhecimento sem os indivíduos. Assim, o conhecimento gerado por eles ocupa lugar na comunidade de aprendizagem.

Quanto à dimensão epistemológica, os autores buscam a distinção entre o conhecimento tácito e o explícito. Eles denominam como explícito o conhecimento codificado, caracterizado pela facilidade de ser veiculado de forma elaborada, por meio de linguagem formal e sistemática, em manuais, especificações, expressões matemáticas e outros.

O conhecimento tácito, por sua vez, não é facilmente visível e explicável. Pelo

contrário, é altamente pessoal e difícil de formalizar, tornando-se trabalhoso para compartilhar. O tácito está profundamente enraizado nas ações e na experiência do indivíduo, assim como nos ideais, nos valores ou nas emoções que incorpora. A Figura 1 representa as dimensões epistemológica e ontológica do conhecimento e a interação entre o tácito e o explícito.

Figura 1 – Gráfico das dimensões epistemológica e ontológica do conhecimento



Fonte: Nonaka e Takeuchi (2008)

2.1.1 Processos de conversão do conhecimento de Nonaka e Takeuchi

Para Nonaka e Takeuchi (2008), a base da criação do conhecimento organizacional é a conversão do conhecimento tácito em explícito e vice-versa. O modelo por eles desenvolvido define quatro processos básicos geradores de conhecimento: socialização, externalização, internalização e combinação.

O processo de socialização busca converter o conhecimento tácito em conhecimento tácito, pelo partilhamento de experiências, utilizando a observação, a imitação e a prática. Caracteriza-se como processo de interação num grupo de pessoas.

A externalização é processo de articulação do conhecimento tácito em conceitos explícitos. Baseia-se no processo da criação de conceitos e é desencadeado pelo diálogo ou

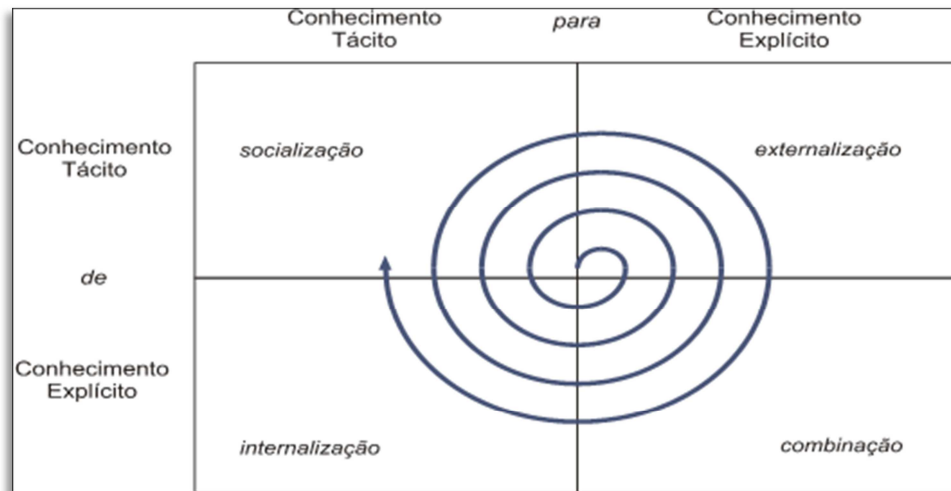
pela reflexão coletiva. Para os autores, entre os quatro modos de conversão do conhecimento, a externalização é o mais importante, pois possui a chave para a criação do conhecimento - cria conceitos explícitos a partir do conhecimento tácito.

A combinação é a conversão do conhecimento explícito em conhecimento explícito. É o processo de sistematização de conceitos em um sistema de conhecimento, mediante reuniões, memorandos, conversas telefônicas, banco de dados e outras fontes, quando os indivíduos trocam e combinam conhecimentos.

O último processo é o de internalização, que possibilita converter o conhecimento explícito em tácito pela incorporação, pelos indivíduos, das experiências adquiridas em outros modos de construção do conhecimento, na forma de modelos mentais ou rotinas de trabalho comuns, captados em documentos ou transmitidos na forma de histórias. É o processo de aprendizagem e socialização mediante a repetição de uma tarefa, a fim de que o conhecimento explícito de princípios e procedimentos seja absorvido como tácito. Está diretamente relacionado ao aprender fazendo e vinculado à aprendizagem organizacional, pois é o início da criação do conhecimento. Caracteriza-se pelo processo de internalização do conhecimento operacional, que modifica os modelos mentais ou o *know-how* técnico. Essa conversão está relacionada à captação do conhecimento organizacional pelo indivíduo.

No entanto, para viabilizar a criação do conhecimento organizacional, o tácito acumulado precisa ser socializado com os outros membros da organização, iniciando assim nova espiral de criação do conhecimento, conforme comentado.

Para se tornar uma empresa que gera conhecimento, a organização deve completar o que os autores definem como espiral do conhecimento, como demonstrado na Figura 2. A espiral sempre recomeça, depois de ter sido completada, porém em patamares cada vez mais elevados, ampliando assim a aplicação do conhecimento em outras áreas da organização. A espiral mostra que o conhecimento tácito deve ser articulado e então internalizado para tornar-se parte da base do conhecimento.

Figura 2 – Modos de conversão de conhecimento

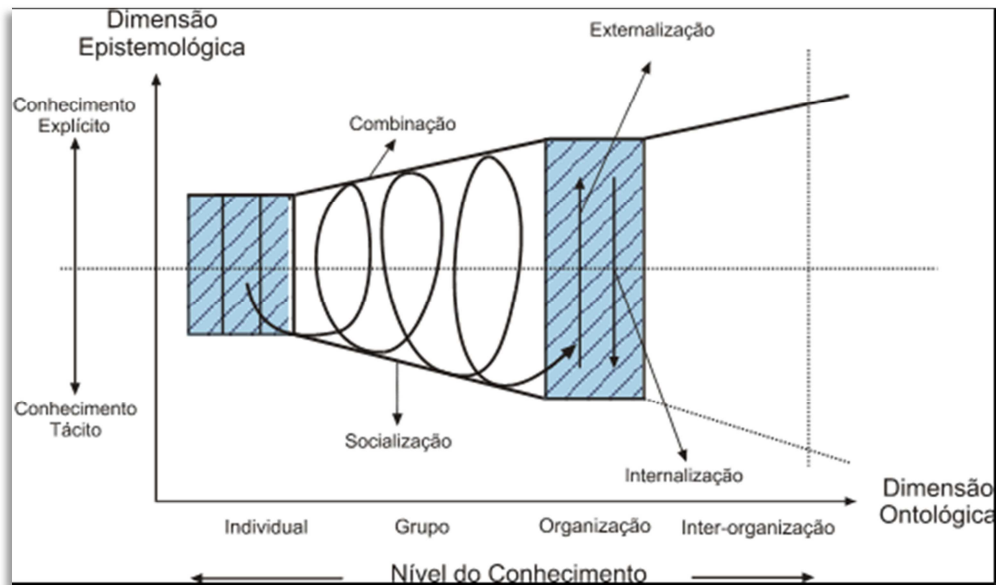
Fonte: Nonaka e Takeuchi (2008)

2.1.2 Espiral do conhecimento de Nonaka e Takeuchi

Além da dimensão epistemológica, o modelo da espiral de geração de conhecimento de Nonaka e Takeuchi (2008) envolve a dimensão ontológica do conhecimento, ou seja, o nível organizacional. Quanto à dimensão ontológica, a criação do conhecimento é em espiral, iniciando no nível individual e cruzando fronteiras entre seções, departamentos e até organizações.

Conforme os autores, o conhecimento tácito individual é a base da criação do conhecimento organizacional. A organização tem de mobilizar o conhecimento tácito criado e acumulado no nível individual. Esse saber é amplificado pelos quatro modos de conversão do conhecimento e cristalizado em níveis ontológicos mais elevados. Assim, a geração do conhecimento organizacional inicia no nível individual e se desloca por meio das comunidades expandidas de interação. Esse processo está representado na Figura 3.

Figura 3 – Espiral da criação do conhecimento organizacional



Fonte: Nonaka, e Takeuchi (2008)

O processo de aprendizagem organizacional de Nonaka e Takeuchi (2008) se assemelha em alguns aspectos ao modelo proposto por Senge (2010). Ambos visualizam esse processo como um fluxo contínuo em que o desenvolvimento das novas habilidades e das aptidões modifica os modelos mentais vigentes, propiciando condições adequadas para mudança e inovação.

2.2 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL E ORGANIZAÇÕES QUE APRENDEM

O crescente reconhecimento da importância do processo de aprendizagem e das implicações no ambiente de trabalho contribuiu para a consolidação de estudos sobre a aprendizagem organizacional. Como mencionado, esses estudos se bifurcam em perspectivas diferenciadas: aprendizagem organizacional e organizações que aprendem (LOIOLA e BASTOS, 2003). A ideia de organizações de aprendizagem emergiu nos anos 80 com o interesse de consultores que perceberam a importância comercial da aprendizagem organizacional (EASTERBY-SMITY; BURGONE e ARAÚJO, 2001).

As duas vertentes tratam o mesmo fenômeno a partir de óticas diferentes. A literatura sobre aprendizagem está se tornando distinta da aprendizagem organizacional, em função de propósitos diferentes para o desenvolvimento dos trabalhos dos autores. Uma comunidade de

autores concentra-se no desenvolvimento de modelos normativos e metodologias, para criar mudança, enquanto o outro grupo foca em entender a natureza e o processo de aprendizagem dentro das organizações (EASTERBY-SMITY; BURGONE e ARAÚJO, 2001). O Quadro 1 apresenta as principais características de cada vertente:

Quadro 1 – Aprendizagem organizacional e organizações que aprendem

| | Aprendizagem Organizacional | Organizações que Aprendem |
|---|--|--|
| Questão principal | Como uma organização aprende? | Como uma organização deveria aprender? |
| Principais teóricos | Pesquisadores acadêmicos | Consultores |
| Objetivo | Desenvolvimento de teoria | Aumento do desempenho organizacional |
| Metodologia | Métodos científicos | Estudos com base em experiência |
| Generalização | Conscientes dos fatores que limitam a generalização dos resultados | Tendência a supergeneralizar a teoria a todos os tipos e situações organizacionais |
| Resultado da aprendizagem | Mudança de potencial de comportamento | Mudança de comportamento imediata |
| Relação entre aprendizagem e desempenho | Pode ser positiva ou negativa | Assumida como positiva |
| Teoria | Descritiva, crítica e analítica | Prescritiva e normativa |

Fonte: adaptado de Tsang (1997)

2.2.1 Organização de aprendizagem de Senge

O conceito de organização de aprendizagem foi amplamente difundido por Senge (2010). O autor propõe cinco disciplinas de caráter pessoal para construir organizações que aprendem, capazes de expandir a capacidade de criar e alavancar o futuro. Para ele, essas disciplinas estão inter-relacionadas, mas a mais importante é a capacidade de desenvolver o pensamento sistêmico.

A primeira disciplina é o *Domínio Pessoal*, que possibilita continuamente esclarecer e aprofundar a visão pessoal pelo autoconhecimento. Refere-se à capacidade de comprometimento recíproco entre o indivíduo e a organização. A disciplina *Modelos Mentais* valoriza pressupostos profundamente arraigados, generalizações e imagens que influenciam o modo e a forma de ver o mundo e de agir. A *Visão Compartilhada* significa a capacidade de traduzir a visão individual em uma compartilhada e de transmitir uma genuína

missão. O *Aprendizado em Equipe* é de importância, pois as equipes, e não os indivíduos, são a unidade de aprendizagem fundamental nas organizações modernas.

Consequentemente, se as equipes não tiverem capacidade de aprender, a organização não o terá. O *Pensamento Sistêmico* integra todas as outras, tornando compreensível o aspecto mais sutil da organização que aprende: a nova forma pela qual os indivíduos se percebem no mundo. O objetivo é identificar as estruturas subjacentes às situações complexas e discernir entre mudanças de alto e baixo impacto, isto é, agregar mais ou menos valor às empresas.

No Setor Público, o pensamento sistêmico constitui um dos fundamentos de gerência constante no modelo de excelência em gestão pública. Esse modelo guia as organizações públicas em busca de transformação gerencial rumo à excelência. Nesse modelo, o pensamento sistêmico é visto como o entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, com foco na sociedade. Ele pressupõe que as pessoas da organização entendem seu papel no todo (as inter-relações entre os elementos que compõem a organização – a dimensão interna e a externa).

Nas organizações do Setor Público, a decisão de se tornar uma organização que aprende deve ser vista como o processo de mudança organizacional e de transformação profunda, envolvendo a cultura, a estrutura e, mais importante ainda, o relacionamento da organização com o ambiente político (EASTERBY-SMITY; BURGONE e ARAÚJO, 2001).

2.3 PROCESSOS DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

Em razão da diversidade de maneiras de que a aprendizagem pode ser definida e a variedade de métodos pelos quais ela pode ocorrer, não é tarefa fácil definir aprendizagem organizacional. A heterogeneidade e a falta de consenso teórico na literatura de aprendizagem significam que uma única definição é impossível (HISLOP, 2009). O Quadro 2 apresenta a visão de algumas das mais importantes formas de aprendizagem por que as organizações têm sido caracterizadas.

Quadro 2 – Tipologias de aprendizagem

| Quadros | Conceitos \ Níveis | Descrição |
|--------------------------------|----------------------|---|
| Modelos de aprendizagem | Cognitivo | Aprendizagem como uma mudança nos conceitos intelectuais e frameworks (a nível individual ou em grupo). |
| | Cultural | Mudança nos valores, conceitos ou estruturas. |
| | Comportamental | Aprendizagem ocorre principalmente através da ação seguida por um processo de reflexão crítica. |
| Tipos de aprendizagem | De circuito único | Mudanças incrementais dentro dos frameworks. |
| | De circuito duplo | Aprendizagem, onde as teorias / hipóteses existentes são questionados. |
| | Deutero | O nível mais elevado de aprendizagem que envolve o processo de aprendizagem e de reflexão. |
| Níveis de aprendizagem | Individual | Mudanças no comportamento ou teorias e conceitos individuais. |
| | Grupo | Mudanças no nível do grupo, entendimentos e práticas de compartilhamento. |
| | Organizacional | Institucionalizações no nível organizacional de mudanças de comportamento/teoria. |
| | Inter-organizacional | Aprendizagem no nível supra-organizacional, por exemplo, dentro de uma rede ou setor. |

Fonte: Hislop (2009)

Existem diversos esquemas conceituais que procuram explicar o processo de aprendizagem nas organizações. Segundo Crossan et al. (1999), há pouco consenso sobre o significado da expressão aprendizagem organizacional pelos diferentes domínios ou campos considerados pelos vários autores que pesquisam o tema.

Dentre eles, destacam-se os seguintes modelos: o de Argyris (1992), que fundamenta a teoria segundo a qual toda aprendizagem organizacional envolve a detecção e a correção de erros; o de Huber (1991), que trata dos processos de aprendizagem (aquisição do conhecimento, distribuição, interpretação e memória); o de Garvin (1993), que define organização de aprendizagem como organização hábil em criar, adquirir e transferir conhecimento e modificar seu comportamento; o de Crossan et al. (1999), conhecido como 4I (intuição, interpretação, integração e institucionalização), além do trabalho de Senge (2010), sobre a Quinta Disciplina, e o de Nonaka e Takeuchi (2008), sobre os processos de aquisição e conversão do conhecimento.

Os modelos de aprendizagem organizacional desses autores possuem algumas características comuns, mas as abordagens são diferentes.

2.3.1 Renovação estratégica de Crossan

Para Crossan et al. (1999), a aprendizagem organizacional pode ser concebida como o principal meio de alcançar a renovação estratégica de uma empresa. Os autores propõem um modelo multinível, para representar os processos de intuição, interpretação, integração e institucionalização, que ocorrem entre os níveis individual, grupal e organizacional; parte da premissa que a aprendizagem organizacional envolve tensão entre a assimilação de novos conhecimentos e o uso do que foi aprendido. Essa tensão é representada mediante os processos de *feed forward* e *feedback*.

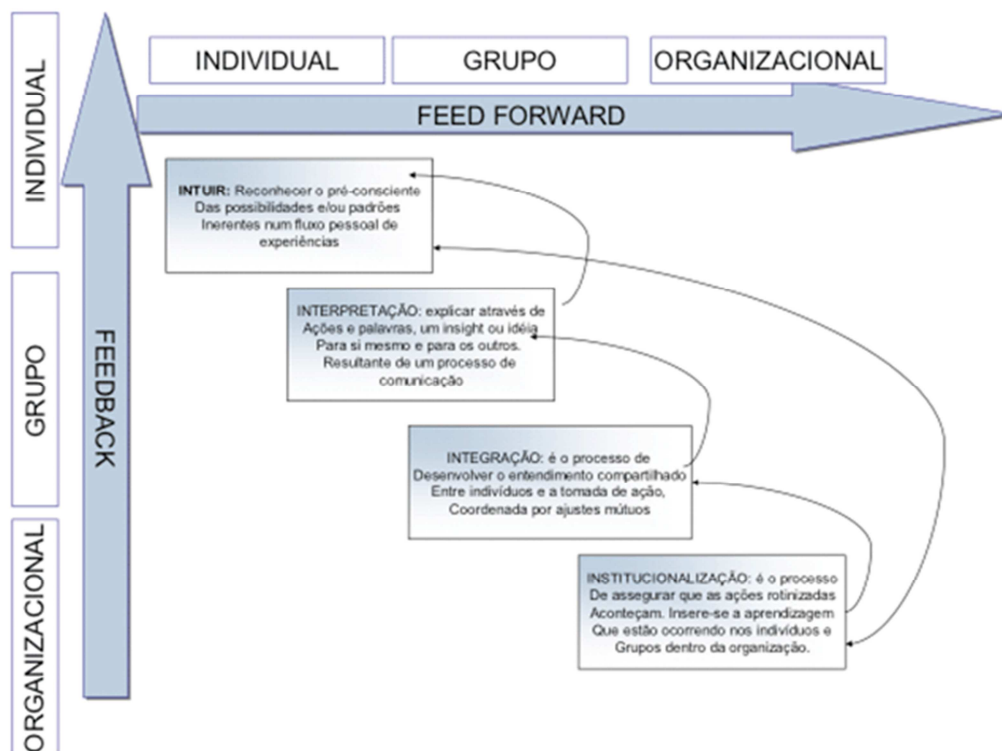
O Quadro 3 apresenta os três níveis de aprendizagem nas organizações, na concepção de Crossan et al. (1999). Intuição e interpretação ocorrem no nível individual; interpretação e integração no dos grupos e integração e institucionalização, no organizacional. No fluxo inverso – da organização para o indivíduo –, ocorre o *feedback*, que se refere aos resultados e às mudanças necessárias no comportamento dos grupos e dos indivíduos no processo de aprendizagem.

Ainda consoante Crossan et al. (1999), a forma pela qual a aprendizagem organizacional se torna individual e a organizacional influencia a individual é representada na Figura 4. Para esses autores, a aprendizagem organizacional é processo dinâmico, que envolve aprendizado individual, grupal e organizacional e acontece ao longo do tempo e dos níveis, não se caracterizando pela soma de aprendizagens individuais, mas pelo conhecimento individual e compartilhado, cujas ações são coletivas e significados se tornam comuns. É o processo pelo qual uma organização usa a capacidade coletiva de interpretar o conhecimento disponível e o transforma em ações. Trata-se de processo contínuo, dinâmico e integrador de aquisição e utilização dos conhecimentos para o desenvolvimento da organização.

Quadro 3 – Níveis de aprendizagem organizacional

| Nível | Processo | Resultados |
|-------------|---------------------|---|
| Individual | Intuindo | Experiências Imagens Metáforas |
| | Interpretando | Linguagem Mapas cognitivos, conversões/diálogos |
| Grupo | Integrando | Compreensões compartilhadas Ajuste mútuo Sistemas interativos |
| Organização | Institucionalizando | Rotinas Sistemas de diagnóstico Regras e procedimentos |

Fonte: Crossan et al. (1999),

Figura 4 – Processos e níveis de aprendizagem

Fonte: Adaptado de Crossan et al. (1999).

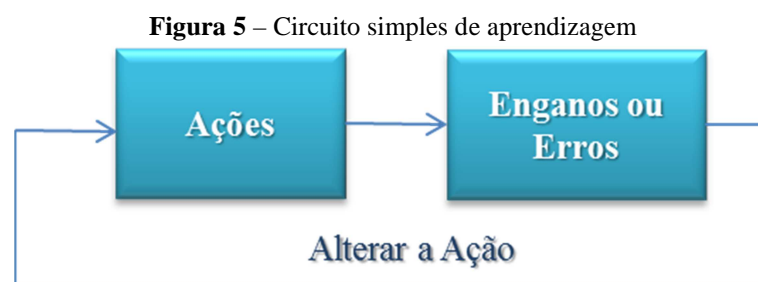
Esse modelo de aprendizagem guarda similaridade com o processo de geração do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (2008). Ambos adotam níveis ontológicos (indivíduo, grupo e organização). Além disso, os processos apresentados por Crossan et al. (1999) –

intuição, interpretação, integração e institucionalização – se assemelham à espiral do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (2008) – socialização, externalização, internalização e combinação.

2.3.2 Circuitos simples e duplo de aprendizagem de Argyris

Na teoria de Argyris (1992), a aprendizagem organizacional é processo de detecção e correção de erros, visto como desvio entre nossas intenções e o que de fato ocorreu e ocorre por meio de dois circuitos diferentes. O primeiro, denominado circuito simples, envolve a detecção e a correção de erros, para a obtenção de melhorias nos processos e nos sistemas de trabalho e está voltado às atividades cotidianas e ao “como fazer”. Ocorre, quando a mudança da ação organizacional é suficiente para corrigir o erro sem pôr em cheque a validade das normas vigentes. Concentra-se principalmente em cumprir metas, para resolver problemas visíveis e familiares. Ou seja, os aspectos principais da atual teoria em uso são preservados. Diz-se que ela é de circuito simples, porque, com um único *feedback*, é possível proceder ao ajuste entre os resultados detectados e a ação, de modo a manter o desempenho dentro das normas.

O objetivo da aprendizagem de circuito único é aumentar a eficiência da organização dentro das normas de desempenho vigentes, mantendo os atuais objetivos com relação à qualidade dos produtos, das vendas, ou à execução de tarefas. A aprendizagem de ciclo simples (Figura 5) se refere à eficiência ou à melhor forma de atingir os objetivos existentes e de como melhor manter o desempenho da organização, considerando as normas e os valores existentes.

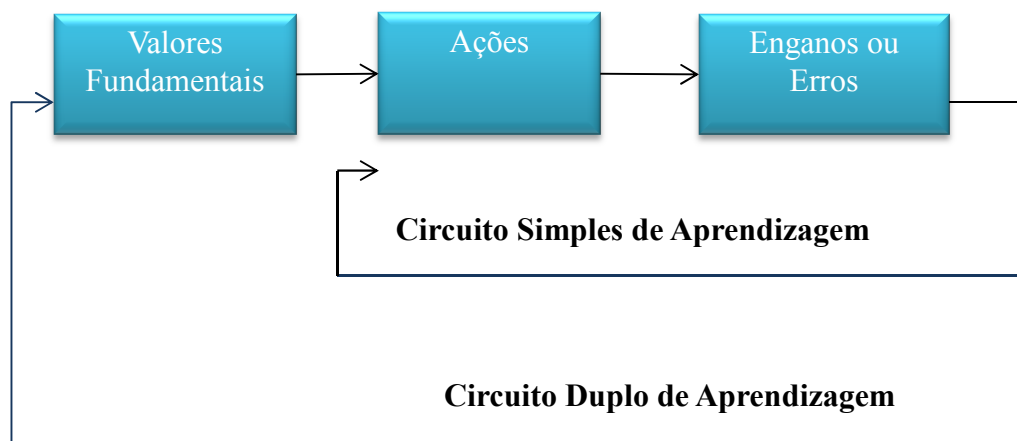


Fonte: Argyris (1992).

De acordo com o autor, há ocasiões em que tentar corrigir um desvio dentro das normas existentes pode não funcionar, porque surgem exigências conflitantes. Emerge então conflito entre as normas. Nesse caso, a correção do erro requer a reestruturação das normas

organizacionais, o que, por sua vez, torna necessário reestruturar as estratégias e as suposições associadas a essas normas. A aprendizagem é, então, de circuito duplo (Figura 6), porque um duplo *feedback* liga a detecção do erro não apenas à ação da organização, mas também às suas normas. O objetivo da aprendizagem de circuito duplo é garantir a sobrevivência e o crescimento da organização, solucionando a incompatibilidade entre as normas, estabelecendo prioridades ou reelaborando as normas e as estratégias e as suposições a elas relacionadas.

Figura 6 – Circuito duplo de aprendizagem



Fonte: Argyris (1992).

Enquanto a aprendizagem de circuito simples é adaptativa, a de circuito duplo é generativa e cria mapas públicos e imagens particulares. Isso significa aprender nova teoria aplicada, que consiste em um circuito duplo de aprendizagem (CHOO, 2003).

Consoante Argyris (1992), o processo, para as empresas migrarem do circuito simples para o duplo, pode ser resumido da seguinte forma:

- 1) diagnosticar o problema (identificação de inconsistências);
- 2) correlacionar o diagnóstico ao comportamento real dos participantes;
- 3) mostrar aos participantes como seu comportamento cria defesas organizacionais;
- 4) ajudá-los a mudar seu comportamento;
- 5) mudar a rotina defensiva que reforçava o comportamento antigo;
- 6) desenvolver novas normas e cultura organizacional que reforcem o novo comportamento desejado.

Argyris (1992) afirma que as pessoas têm mapas mentais sobre como planejar,

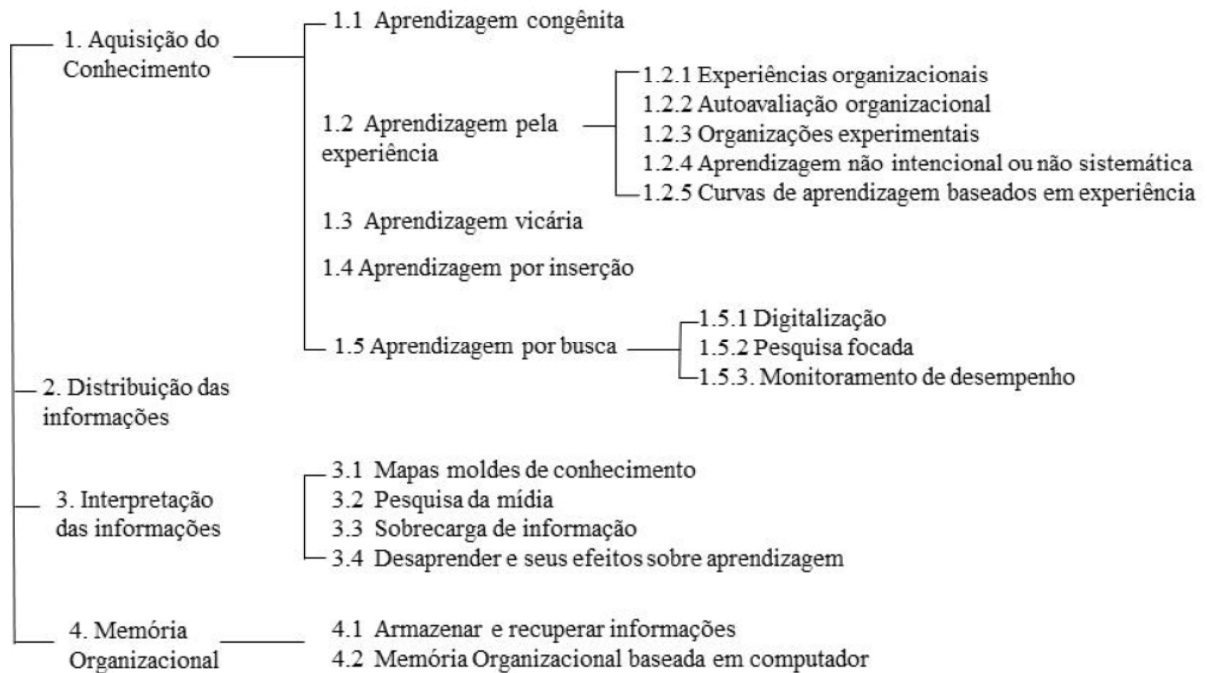
implementar e avaliar suas ações. Para o autor, poucas estão conscientes de que os mapas que utilizam para adotar medidas não são as teorias que defendem explicitamente. Além disso, ainda menos pessoas estão cientes dos mapas ou das teorias que usam. A aprendizagem de ciclo duplo ocorre essencialmente pela revisão dos modelos mentais estabelecidos, o que permite a geração de comportamentos e ações inovadoras (SENGE, 2010).

Argyris e Schön (apud Choo, 2003) distinguem dois tipos de teorias de ação praticadas pelos seres humanos: a teoria de ação e a aplicada. A de ação consiste no conjunto de crenças e valores que as pessoas possuem para conduzir suas vidas. A aplicada constitui as regras reais usadas, para gerenciar suas crenças. É possível criar modelos para as teorias aplicadas, mas elas não variam muito.

Os autores identificaram dois modelos de teoria de ação. O uso do Modelo I prejudica a aprendizagem de circuito duplo. Ele se caracteriza pelo controle unilateral do ambiente e das tarefas, pelo comportamento racional e pelo intuito de vencer a qualquer custo. Essas variáveis implicam comportamento defensivo, que culmina em aprendizagem de ciclo único. Já as pessoas que se comportam de acordo com o Modelo II são vistas como menos defensivas, abertas à aprendizagem, facilitadoras e colaboradoras. Elas tendem a buscar *feedback* com o propósito de atingir mais eficácia nas ações, o que facilita o aprendizado de laço duplo. Embora seja difícil, é possível fazer conversão do Modelo I para o II.

2.3.3 Processos de aquisição do conhecimento de Huber

O modelo de Huber (1991) foca no processamento da informação e destaca os seguintes processos, que contribuem para a aprendizagem organizacional, segundo demonstrado na Figura 7: 1) aquisição de conhecimentos; 2) distribuição da informação; 3) interpretação da informação; 4) memória organizacional.

Figura 7 – Processos de aprendizagem

Fonte: Huber (1991)

Em relação à aquisição de conhecimento, Huber (1991) identifica cinco subprocessos:

1.1) aprendizagem congênita, que se refere ao conhecimento existente quando da fundação da organização;

1.2) aprendizagem pela experiência, que diz respeito ao conhecimento pela experiência, resulta do esforço de cada indivíduo e é muito frequentemente adquirido de forma não intencional ou sistemática;

1.3) aprendizagem vicária ou de segunda mão, a qual envolve a aprendizagem de estratégias, práticas e tecnologias de outra organização. Refere-se à procura de informações sobre o que os concorrentes fazem. Os canais para adquirir essas informações podem ser reuniões profissionais, feiras, publicações, vendedores e fornecedores;

1.4) aprendizagem por inserção, que significa aumentar o conhecimento da organização por meio da entrada de novos membros;

1.5) aprendizagem por busca, que é realizada com base em pesquisa focada em um segmento interno ou um externo, em monitoramento e avaliação de desempenho.

Segundo Huber (1991), a literatura relacionada à aprendizagem pela experiência é bastante variada e discutida em vários aspectos: a) experiências organizacionais, b)

autoavaliação organizacional, c) organizações experimentais, d) aprendizagem não intencional ou não sistemática e e) curvas de aprendizado baseado em experiência.

Ainda com relação à aprendizagem pela experiência, Huber (1991) considera fundamental a interação e a participação dos membros da organização. Ele cita como um tipo de aprendizado por experiência a coleta de informações sobre os problemas da organização, as preocupações com a adoção de mudanças necessárias, a organização dessas informações, o compartilhamento com os demais membros e o envolvimento desses membros na escolha, no planejamento e na implementação de ações, para corrigirem os problemas identificados. Esse tipo de aprendizagem se assemelha aos circuitos simples e duplos de aprendizagem da teoria de Argyris (1982). Segundo Huber (1991), essa distinção entre aprender algo relacionado com a rotina imediata (circuito simples) e aprender novo quadro de referência (circuito duplo) parece ser muito importante em longo prazo, pois se refere à capacidade das organizações de implementarem melhorias e se adaptarem às mudanças.

Huber (1991) afirma que a aprendizagem organizacional não precisa ser consciente ou intencional e esclarece que utiliza os termos informação e conhecimento como sinônimos. Para o autor, a aprendizagem organizacional decorre da modificação da gama de comportamentos da organização, advinda do processamento de informação (aquisição, distribuição, interpretação e memória).

2.3.4 Construção de uma empresa de aprendizagem de Garvin

Para Garvin (1993), uma organização de aprendizagem é hábil em criar, adquirir e transferir conhecimento e modificar seu comportamento, para refletir novos conhecimentos e *insights*. O autor destaca a inovação como um dos fatores facilitadores na construção de uma organização de aprendizagem e considera a experiência como elemento importante, para criar conhecimento e aprendizagem.

Para transformar uma empresa em uma aprendizagem de organização, Garvin (1993) recomenda cinco atividades:

- 1) solução de problemas de forma sistemática. Essa atividade abrange não tentar resolver os problemas por instinto ou suposição. Em vez disso, o autor sugere gerar hipóteses e coletar dados para testá-las;
- 2) experiências com novas abordagens para trabalho. Consiste em

sistematicamente procurar e testar novos conhecimentos. O autor propõe a utilização de pequenos projetos para produzir ganhos incrementais em conhecimento, para ser utilizado para todo o sistema de mudanças;

- 3) aprendizagem baseada em experiência passada. Nessa etapa, o autor ressalta a importância de rever sucessos e fracassos e identificar as lições aprendidas;
- 4) aprendizagem com base outras organizações. O termo que melhor define essa prática é *benchmarking*, ou seja, a comparação com empresas que desenvolveram práticas superiores;
- 5) transferência de conhecimento em toda a organização. Para que os novos conhecimentos produzam resultados, é necessário ser amplamente compartilhado com eficiência e rapidez.

Segundo Garvin (1993), existe forte ligação entre a prática da aprendizagem e a melhoria contínua. Ele revela que várias tentativas de implementar a aprendizagem organizacional fracassaram, porque não permaneceram em processo contínuo. Para o autor, tanto os líderes como os gerentes precisam melhorar a aprendizagem organizacional. Os primeiros, para garantir que as próprias organizações persigam as estratégias corretas; os segundos, para assegurar a excelência das operações. Isso é tanto mais significativo, à medida que a organização envelhece, tendendo a substituir flexibilidade por rigidez, com perda da capacidade de enfrentar novos desafios. Por essa razão, o autor considera a aprendizagem como a chave para a sobrevivência e o crescimento de longo prazo, sem o comprometimento da eficácia organizacional.

2.4 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO

2.4.1 Conceituação

A aprendizagem organizacional no Setor Público consiste na busca contínua de novos patamares de conhecimento, individuais e coletivos, por meio de percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências. À medida que a organização busca, estruturada, específica e proativamente, o conhecimento compartilhado, incentiva a experimentação, utiliza o erro como instrumento pedagógico, dissemina as melhores práticas, desenvolve soluções e implementa refinamentos e inovações de forma sustentável e coloca

em prática o aprendizado organizacional (BRASIL, 2013).

Entretanto, a Administração Pública tem de ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à natureza pública. É necessário considerar os princípios, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e impactam a sua gestão. Não se trata de fazer concessões à Administração Pública, mas sim de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza pública das organizações que as diferenciam das da iniciativa privada, sem prejudicar o entendimento de que a Administração Pública tem de ser excelente e eficiente (BRASIL, 2010).

A excelência em gestão pública pressupõe direcionar as ações públicas para as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos e de beneficiários dos serviços públicos e de destinatários da ação do Estado. Os cidadãos usuários são sujeitos de direito e as organizações públicas têm obrigação de atender, com qualidade e prestação, às suas necessidades e às suas demandas, estabelecendo relação ética e transparente com todos os públicos (BRASIL, 2013).

2.4.2 Políticas públicas

Para cumprir sua obrigação, o Governo propõe e implementa políticas públicas que se desdobram em ações estruturadas em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA). O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública. Ele apresenta, detalhadamente, programas, ações, metas e indicadores que serão executados nos próximos quatro anos. O Programa constitui o tema da política pública e a ação define o que será desenvolvido para alcançar o objetivo do Programa (BRASIL, 2014).

Política pública pode ser definida como o conjunto de conceitos, estratégias, decisões e planos que orientam as ações do Estado e objetiva estabelecer os princípios indispensáveis à realização do Governo, no melhor proveito dos cidadãos, da sociedade e da coisa pública (BRASIL, 2013).

A gestão das políticas públicas visa elaborar intervenções capazes de promover a alocação equânime, integrada e eficiente dos recursos. O investimento na capacidade de produção e tratamento das informações associado às soluções e às inovações em planejamento

e gestão são práticas essenciais, para maximizar a utilização dos recursos públicos (BRASIL, 2012).

No PPA, o PNLD encontra-se dentro do programa da Educação Básica, na ação Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica, que visa auxiliar o desenvolvimento da prática pedagógica e estimular a leitura e a escrita na educação básica, provendo alunos, professores e unidades educacionais de livros, acervos bibliográficos, materiais didáticos, pedagógicos e de referência.

Dessa forma, o PNLD constitui uma política pública estratégica de Estado, necessitando ser executado com excelência, para cumprir a finalidade e atender o público-alvo, os professores e os alunos das escolas públicas.

2.4.3 Excelência da gestão pública

De acordo com o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, ciclo 2010, um dos principais desafios do Setor Público é de natureza gerencial. As organizações públicas devem buscar a transformação gerencial rumo à excelência, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas. Para o aperfeiçoamento da gestão pública, dentre outras medidas, deve-se implantar ações de melhoria das políticas públicas, bem como promover a cooperação e a troca de experiências e conhecimentos (BRASIL 2013).

As organizações privadas se preocupam em ser mais competitivas para sobreviver. Já as públicas buscam qualidade, eficiência, efetividade no serviço prestado à população. Nesse sentido, a aprendizagem constitui importante instrumento de gestão. A aprendizagem no serviço público se refere ao grau em que as práticas de gestão da organização apresentam aperfeiçoamentos decorrentes de melhorias.

O ciclo de aprendizado compreende o conjunto de métodos, para refinar ou inovar as práticas de gestão e os respectivos padrões de trabalho. Para obter grau máximo nesse item, as organizações devem possuir práticas estruturadas, específicas e proativas para reflexão e questionamento das práticas de gestão e dos padrões de trabalho existentes e buscar o aperfeiçoamento contínuo (BRASIL, 2012).

CAPÍTULO 3 METODOLOGIA

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho está baseada em Moresi (2003) e classifica-se como aplicada, qualitativa, descritiva e estudo de caso.

Na forma de abordagem, optou-se pelo método qualitativo de pesquisa, pois, segundo Moresi (2003), a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são fundamentais nesse processo de pesquisa. Além disso, ainda conforme o mesmo autor, há relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, que não pode ser traduzido em números.

Quanto aos fins, caracteriza-se como descritiva, pois almeja a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis e a definição de sua natureza.

Ao se considerarem os meios de investigação, classifica-se como estudo de caso, pois “[...] é circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como uma pessoa, uma família, um produto, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou mesmo um país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado em campo”. (MORESI, 2003).

Quanto à natureza, caracteriza-se como aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática à solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais (MORESI, 2003).

Com o objetivo de caracterizar a existência de aprendizagem organizacional de primeiro e segundo ciclo na execução do PNLD, foi efetuada pesquisa documental e realizadas entrevistas com técnicos especializados. Salienta-se que essa análise foi realizada com base nos fundamentos conceituais discutidos na revisão de literatura e a pesquisa ocorreu de acordo com metodologia já definida.

Para caracterizar a existência do processo de APO, foram reconhecidas as principais ações de melhorias implementadas no Programa nos últimos oito anos, de 2007 a 2010, referentes aos PNLD de 2010 até 2015. A escolha desse período decorreu do início da gestão da autora na função de Coordenadora-Geral do Programa até 2014.

Procurou-se nesse período identificar quais evidências motivaram a implementação

dessas ações de melhoria e se essa alteração gerou a mudança desejada no resultado, pois, de acordo com Argyris (1992), aprendizagem organizacional é o processo de detectar e corrigir erros, e se relaciona à capacidade da organização de buscar, sistematicamente, formas mais apropriadas de solução de problemas e, assim, incrementar a eficácia e a eficiência.

As entrevistas foram realizadas com os cinco coordenadores atuais da CGPLI que possuem papel estratégico na execução do Programa, bem como com o Diretor da área que detém visão mais ampla da dimensão dessa política pública. Todos os entrevistados atuaram no Programa durante todo o período, com exceção da coordenadora da COARE, que ingressou em 2010; entretanto, segundo pesquisa documental e observação da autora, não houve ação de melhoria de 2007 a 2009, na gestão da coordenadora anterior, que não atua mais no Programa.

A síntese da conversa de cada coordenador foi transcrita dos Quadros 5 a 9, e a do Diretor foi gravada com consentimento verbal. Não houve termos de consentimento formal das entrevistas, tendo em vista que os dados não são sigilosos e que o nome dos entrevistados não será divulgado. As entrevistas foram realizadas de 1º a 31 de outubro de 2014, e cada uma teve o tempo aproximado de uma hora.

O roteiro das entrevistas com os coordenadores foi elaborado com base nas competências de cada setor, visando responder às seguintes questões:

Com relação às atividades da sua área,

- (i) Quais as principais **ações** de melhorias implementadas nos últimos oito anos?
- (ii) Quais fatores ou **evidências** geraram a implementação dessas melhorias?
- (iii) Como era a execução **antes** da implementação dessa melhoria?
- (iv) Como ficou **depois** da implementação dessa melhoria?
- (v) Essa intervenção gerou o **resultado** esperado?
- (vi) Em que **ano** foi sua implementação?
- (vii) Houve alteração da **norma**?

Já a entrevista com o Diretor da área foi mais ampla e procurou identificar quais intervenções geraram resultado mais impactante para o Programa.

Com relação às entrevistas, esclarece-se que em 2012 houve mudança na estrutura da CGPLI. A partir dessa data, em função do aumento das atividades de coordenação-geral, as coordenações foram ampliadas. As tarefas exercidas na CECON foram divididas, criando a COHER e a COCEL, assim como os trabalhos exercidos na COPED foram separados,

gerando a COARE e a COLED. Entretanto, para esta pesquisa, as ações de melhoria levantadas de 2007 a 2014 foram organizadas de acordo com a nova estrutura.

Além da realização das entrevistas, foi efetuada vasta pesquisa documental, incluindo processos, normas, legislações, editais e contratos firmados de 2007 até 2014. A pesquisa documental foi levantada ano a ano e, para cada ano, foram identificadas as mudanças ocorridas e a que coordenação pertencia essa atividade. As modificações encontradas na análise dos documentos foram validadas, mediante entrevistas com os coordenadores.

Para apresentação da pesquisa, os resultados foram organizados por coordenação, conforme as competências regimentais.

Destaca-se que a pesquisa foi realizada com base nos aspectos operacionais do Programa, relativamente às competências do FNDE, referentes à sua execução, não sendo objeto de estudo as questões de natureza didático-pedagógicas que são tratadas no âmbito da SEB/MEC.

3.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados serão coletados por meio de pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros, periódicos, redes eletrônicas, sobre os assuntos referentes à aprendizagem organizacional e ao órgão público. Sobre a execução do PNLD, foram utilizados documentos, legislação sobre o Programa, bem como a página na Internet.

Na pesquisa de campo, para perceber as principais ações de melhorias e buscar as evidências que geraram essas implementações, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os cinco coordenadores do Programa que participam ativamente na operacionalização do Programa, bem como com o Diretor da área.

Segundo Moresi (2003), por meio da entrevista, obtêm-se as informações de um entrevistado sobre determinado assunto ou problema. A entrevista pode ser padronizada ou estruturada, que requer roteiro previamente estabelecido, ou não estruturada, sem rigidez de roteiro, podendo explorar mais amplamente algumas questões. Para a entrevista pessoal com a outra pessoa, as questões devem ser organizadas num formulário. As perguntas devem ser formuladas de maneira clara, objetiva, precisa, em linguagem acessível ou usual do informante, para serem entendidas com facilidade. A disposição das perguntas precisa seguir progressão lógica, para que o informante seja conduzido a responder pelo interesse

despertado.

Ressalta-se, no que se refere às entrevistas, a significativa dependência das habilidades relacionais e de comunicação do entrevistador, de forma que entrevistas não estruturadas devem ser realizadas apenas por pesquisadores experientes, pois demandam competência técnica e vasto conhecimento do problema de pesquisa, bem como das variáveis envolvidas no trabalho (CRESWELL, 2007).

A análise foi executada com base na reflexão sobre os dados obtidos nas entrevistas, bem como os documentos e a legislação do Programa, à luz da pesquisa bibliográfica.

3.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Esta pesquisa se limita a verificar o processo de aprendizagem na CGPLI para a implementação de ações de melhorias nos últimos oito anos no PNLD. Destaca-se que a pesquisa foi realizada com base nos aspectos operacionais do Programa, relativamente às competências do FNDE, concernente à sua execução, não sendo objeto de estudo as questões de natureza didático-pedagógicas que são tratadas no âmbito da SEB/MEC.

CAPÍTULO 4 PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Sua missão é prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para ofertar educação de qualidade a todos.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), executado pela Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), constitui uma das políticas educacionais do MEC. Contribuir para a melhoria da qualidade da educação, democratizar o acesso às fontes de informação e cultura, fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos alunos, bem como assegurar a universalização do acesso aos livros por todos os alunos, configuram as principais diretrizes. Seu objetivo consiste em prover as escolas de educação básica pública das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal de obras didáticas e pedagógicas, bem como de outros materiais de apoio à prática educativa de forma sistemática, regular e gratuita.

4.1 TRAJETÓRIA DO PROGRAMA

A origem do livro didático remonta a 1937, quando foi publicado o Decreto Lei nº 93, de 21 de setembro de 1937, que criou o Instituto Nacional do Livro (INL) com a finalidade de propiciar meios para a produção e o aprimoramento do livro e a melhoria dos serviços bibliotecários. Em 1938 foi editado o Decreto Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938, que instituiu a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), para estabelecer a primeira política de legislação a tratar da produção, do controle e da circulação dessas obras.

Um acordo entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), em 1966, permitiu a criação da Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (Colted), objetivando coordenar as ações referentes à produção, à edição e à distribuição do livro didático. O acordo assegurou ao MEC recursos suficientes para a distribuição gratuita de 51 milhões de livros em três anos. Ao garantir o financiamento do Governo a partir de verbas públicas, o Programa assegurou sua continuidade.

A Portaria nº 35, de 11 de março de 1970, do Ministério da Educação, implementou o sistema de coedição de livros com as editoras nacionais, com recursos do Instituto Nacional

do Livro (INL). A partir de 1971, o INL passou a desenvolver o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (Plidef), assumindo as atribuições administrativas e de gerenciamento dos recursos financeiros, até então a cargo da Colted. A contrapartida das unidades da Federação torna-se necessária com o término do Convênio MEC/Usaid, efetivando-se com a implantação do sistema de contribuição financeira das unidades federadas para o Fundo do Livro Didático.

Pelo Decreto nº 77.107, de 4 de fevereiro de 1976, o Governo assumiu a compra de boa parcela dos livros, para distribuir a parte das escolas e das unidades federadas. Com a extinção do INL, a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) tornou-se responsável pela execução do Programa do Livro Didático. Os recursos provêm do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das contrapartidas mínimas estabelecidas para participação das unidades da Federação. Devido à insuficiência de recursos para atender a todos os alunos do Ensino Fundamental da rede pública, a grande maioria das escolas municipais é excluída do Programa.

Em substituição à Fename, em 1983 foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que incorporou o Plidef. Na ocasião, o grupo de trabalho encarregado do exame dos problemas relativos aos livros didáticos propôs a participação dos professores na escolha dos livros e a ampliação do Programa, com a inclusão das demais séries do Ensino Fundamental.

Finalmente, em 1985 foi consagrado no meio educacional brasileiro como Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), pelo Decreto nº 91.542, para distribuir livros escolares aos estudantes matriculados no 1º Grau das escolas públicas.

Desde sua concepção o programa de distribuição de livros e materiais passou por várias transformações e diferentes órgãos. Até chegar ao desenho atual, o Programa foi submetido a uma série de modificações; todavia, verifica-se que o PNLD mantém parte considerável das características do início de sua gestão, tais como adoção de livros reutilizáveis; escolha democrática dos livros pelo professor; distribuição gratuita às escolas públicas e aquisição com recursos do Governo Federal.

4.2 OBJETIVOS DO PROGRAMA

O PNLD é coordenado com a parceria entre a SEB/MEC e o FNDE e objetiva prover as escolas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal de

obras didáticas e pedagógicas, bem como de outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, e tem as seguintes finalidades:

I - melhoria dos processos de ensino e aprendizagem nas escolas públicas, com a consequente melhoria da qualidade da educação;

II - garantia de padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas;

III - democratização do acesso às fontes de informação e cultura;

IV - fomento à leitura e estímulo à atitude investigativa dos alunos e

V - apoio à atualização e ao desenvolvimento profissional do professor.

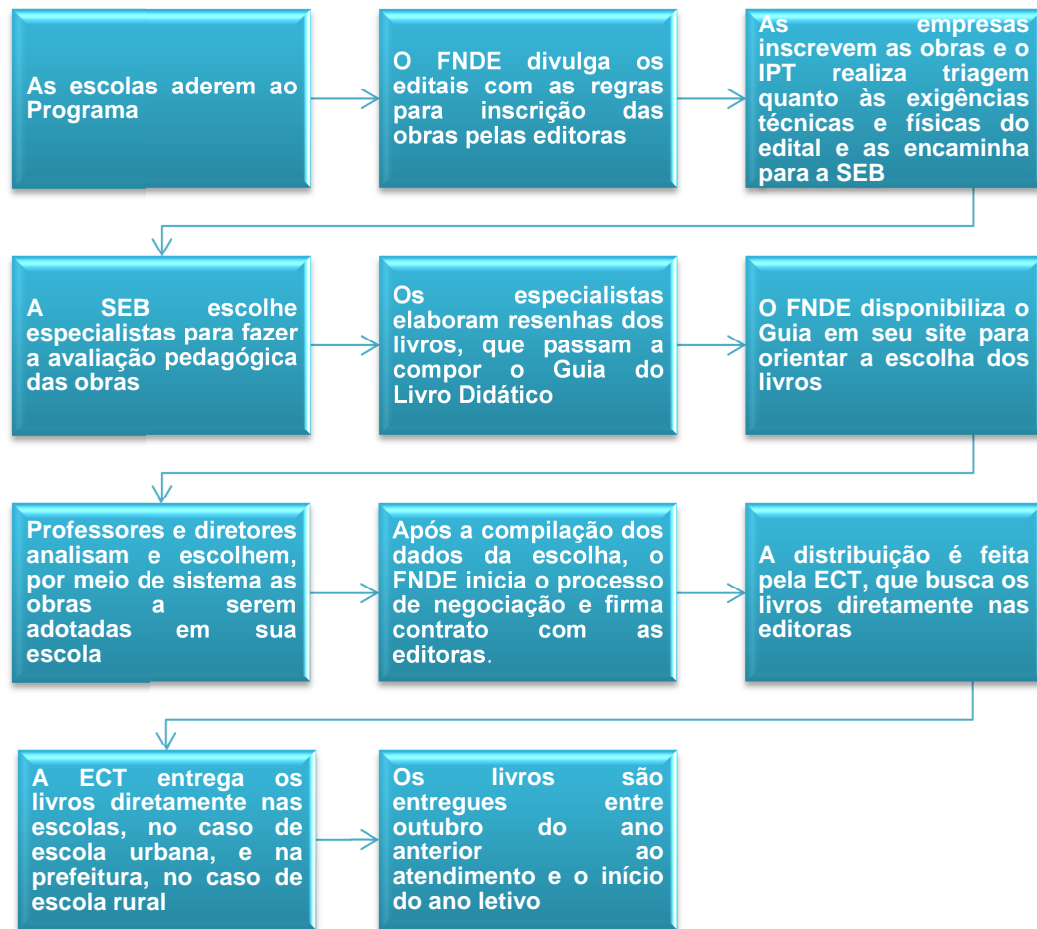
Como diretrizes do Programa, destaca-se o respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; às diversidades sociais, culturais e regionais; à autonomia pedagógica dos estabelecimentos de ensino; à liberdade e ao apreço à tolerância e à garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de avaliação, seleção e aquisição das obras.

O FNDE é o gestor e o operacionalizador do Programa, enquanto o MEC atua na definição das políticas, das estratégias e nos aspectos de natureza didático-pedagógica.

4.3 ETAPAS DE EXECUÇÃO DO PNLD

No curso de sua existência, o PNLD vem recebendo diversas ações de melhorias com vistas a seu aprimoramento, tanto em relação aos aspectos de natureza didático-pedagógica quanto à forma de operacionalização. Este fator – operacionalização – consiste no tema da pesquisa deste trabalho e reveste-se de fundamental importância, especialmente considerando a dimensão territorial e as diversidades geográficas e socioeconômicas verificadas no país.

A sua execução requer rigoroso planejamento, como demonstrado na Figura 8:

Figura 8 – Fluxo de Execução do PNLD*

Fonte: Arquivos CGPLI

1) publicação de edital – o processo inicia com a publicação do edital na página do FNDE na Internet, definindo as regras para aquisição do livro didático. O FNDE, em conjunto com a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), elabora o edital de convocação, estabelecendo as normas para a inscrição do livro didático e determinando o prazo para a apresentação das obras pelas editoras. Todo titular dos direitos autorais pode inscrever sua obra no PNLD, bastando que o livro contemple as regras fixadas pelo edital. Esse documento é publicado três anos antes da utilização pelo aluno, tendo em vista o prazo necessário para execução de todas as etapas do Programa, consoante o cronograma do PNLD 2012 apresentado no Quadro 4:

Quadro 4 – Cronograma de execução do PNLD 2012

| IDENTIFICAÇÃO DAS AÇÕES | DURAÇÃO (DIAS) | INÍCIO REALIZADO | TÉRMINO REALIZADO |
|--|-------------------|---------------------|----------------------|
| ELABORAÇÃO DO EDITAL DO PROGRAMA | 26 | 30/09/2009 | 25/10/2009 |
| ANÁLISE DO EDITAL PELA PROGE | 11 | 30/10/2009 | 09/11/2009 |
| PUBLICAÇÃO DO EDITAL NO D.O.U. | 1 | 04/12/2009 | 04/12/2009 |
| CADASTRAMENTO E PRÉ-INSCRIÇÃO DAS OBRAS | 91 | 12/01/2010 | 12/04/2010 |
| ENTREGA DA DOCUMENTAÇÃO E DAS OBRAS | 5 | 10/05/2010 | 14/05/2010 |
| TRIAGEM DAS OBRAS NO IPT | 40 | 17/05/2010 | 25/06/2010 |
| AVALIAÇÃO PEDAGÓGICA DAS OBRAS | 243 | 28/06/2010 | 25/02/2011 |
| OPÇÃO DA RESERVA TÉCNICA | 85 | 14/01/2011 | 08/04/2011 |
| DIVULGAÇÃO AVALIAÇÃO | 1 | 21/03/2011 | 21/03/2011 |
| CONTRATAÇÃO/PRODUÇÃO DO GUIA | 24 | 15/04/2011 | 09/05/2011 |
| RECEBIMENTO DE ARQUIVOS ACESSIBILIDADE | 30 | 22/03/2011 | 20/04/2011 |
| HABILITAÇÃO DAS EDITORAS | 133 | 23/03/2011 | 02/08/2011 |
| PRAZO FINAL ADESÃO PARA PARTICIPAR DA ESCOLHA | 1 | 31/03/2011 | 31/03/2011 |
| ENVIO DE SENHAS PARA A ESCOLHA | 6 | 23/04/2011 | 28/04/2011 |
| ESCOLHA DO LIVRO PELOS PROFESSORES NA INTERNET | 21 | 23/05/2011 | 12/06/2011 |
| PRAZO FINAL PARA ADESÃO PARA RECEBER LIVROS | 1 | 31/05/2011 | 31/05/2011 |
| PROCESSAMENTO DA DEMANDA | 19 | 17/06/2011 | 05/07/2011 |
| ANÁLISE DA DEMANDA | 26 | 08/07/2011 | 02/08/2011 |
| NEGOCIAÇÃO COM AS EDITORAS | 14 | 04/08/2011 | 17/08/2011 |
| CONTRATAÇÃO DAS EDITORAS | 96 | 22/08/2011 | 25/11/2011 |
| PALETIZAÇÃO VIRTUAL DOS LIVROS | 13 | 29/08/2011 | 10/09/2011 |
| ENVIO DA CARTA INFORMATIVA (carta azul) | 5 | 05/09/2011 | 09/09/2011 |
| MONITORAMENTO DOS LIVROS NAS EDITORAS | 156 | 05/09/2011 | 07/02/2012 |
| PRODUÇÃO E POSTAGEM DAS OBRAS PELA EDITORA | 160 | 01/09/2011 | 07/02/2012 |
| DISTRIBUIÇÃO DOS LIVROS ÀS ESCOLAS PELA ECT | 179 | 12/09/2011 | 08/03/2012 |
| MONITORAMENTO NOS ESTADOS | 1 | 08/03/2012 | 08/03/2012 |

Fonte: CGPLI

2) inscrição das editoras – o FNDE disponibiliza o sistema de inscrição para as editoras cadastrarem as obras com base nas definições do edital. A inscrição consiste no cadastramento dos titulares de direito autoral ou de edição, na pré-inscrição das obras e na entrega dos exemplares;

3) triagem das obras – organizada pelo FNDE, refere-se à etapa em que se verifica se os livros inscritos atendem às especificações estabelecidas no edital. O IPT, parceiro do

FNDE, analisa as obras apresentadas, verificando sua adequação às exigências técnicas e físicas;

4) pré-análise e avaliação – os livros que passam pela etapa de triagem são encaminhados à Secretaria de Educação Básica (SEB), do Ministério da Educação (MEC), responsável pela avaliação pedagógica. A SEB escolhe os especialistas para analisar as obras, por meio de parcerias efetivas com as universidades renomadas em cada área do conhecimento. Os livros que apresentarem erros conceituais, indução a erros, desatualização, preconceito ou discriminação de qualquer tipo são descartados e os aprovados passam a compor o Guia de Livros Didáticos. Os guias (instrumento contendo resenha detalhada de cada obra) são encaminhados aos professores para ajudá-los na escolha do livro mais adequado à sua realidade;

5) elaboração e distribuição do Guia do Livro Didático – encerrado o processo de avaliação, o FNDE contrata empresa especializada para impressão do Guia e o envia às escolas participantes (cadastradas no censo escolar que firmaram o termo de adesão ao Programa) e também o disponibiliza em sua página na Internet. O Guia orientará os professores na escolha dos livros a serem adotados pelas escolas;

6) escolha pelas escolas – os livros didáticos passam por processo democrático de escolha. Com base no Guia do Livro Didático, diretores e professores analisam e escolhem em consenso as obras que serão utilizadas por três anos, por meio de sistema informatizado, disponibilizado pelo FNDE;

7) projeção do alunado – essa fase é realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, parceiro do FNDE, com base no censo escolar. Essa projeção é necessária, porque o censo disponível no momento da aquisição dos livros é de dois anos antes do ano em que o livro será utilizado pelo aluno. Assim, o INEP projeta a quantidade de alunos por série e por estado para o ano de sua utilização. Além dessa projeção pelo INEP, o FNDE realiza outras análises e ajustes, visando adequar à necessidade das escolas;

8) habilitação das editoras – nessa fase, o FNDE verifica a documentação obrigatória para transações com o Governo Federal, ou seja, averigua a situação financeira e a jurídica das empresas, bem como a titularidade exclusiva do direito autoral da obra a ser adquirida. Além disso, como a compra dos livros é realizada por inexigibilidade de licitação, prevista na

Lei Nº 8.666/93, verifica-se também se as editoras detêm o direito de produção exclusivo de cada livro;

9) negociação – após a compilação dos pedidos feitos pela Internet, o FNDE inicia o processo de negociação com as editoras, quando são discutidas as condições de preço e o prazo para a produção dos livros. Para levantamento do preço, consideram-se os seguintes aspectos: especificações técnicas das obras, tiragens e custos necessários a produção, impressão, embalagem e entrega dos livros além do histórico de aquisição;

10) contratação – essa etapa é realizada por inexigibilidade de licitação, prevista no **caput** do art. 25 da Lei 8.666/93, combinada com os arts. 28 e 30 da Lei 9.610/98, tendo em vista que a escolha dos livros é efetuada pelos professores e pelas editoras que detêm o direito de produção de cada obra. Concluída a negociação, o FNDE firma o contrato e informa a quantidade e a localidade de entrega para as editoras, que iniciam a produção dos livros, com supervisão integral dos técnicos do FNDE;

11) distribuição – tal fase é realizada por meio de contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). As editoras iniciam a produção e a distribuição dos livros, que demoram de 90 a 120 dias. Essa operação configura desafio logístico, considerando que são produzidos em torno de 160 milhões de livros, distribuídos para cerca de 150 mil escolas. Toda a produção e a expedição dos livros contam com a supervisão dos técnicos do FNDE.

A principal dificuldade reside em distribuir toda essa quantidade, com controle e eficiência, para todas as escolas antes do início do ano letivo. A operação constitui um dos essenciais desafios logísticos para a Administração Pública brasileira, tanto pelo volume da carga envolvida, quanto pela diversidade de destinos. Toda a distribuição é informatizada, ou seja, o FNDE possui relatórios gerenciais de acompanhamento da distribuição e da entrega, e a carga é toda monitorada;

12) encontro técnico nacional – esse evento é realizado bienalmente pelo FNDE, considerado o momento para avaliação, quando os principais interlocutores e agentes do processo realizam troca de experiências, identificação dos pontos fortes, deficiências e proposta de aperfeiçoamento, ou seja, balanço geral do PNLD, em que também são traçadas diretrizes para as próximas edições do Programa;

13) qualidade física – nessa fase é exigido o cumprimento às especificações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e aos manuais de procedimentos de

ensaio pré-elaborados. A verificação é feita pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), parceiro do FNDE, que realiza a coleta de amostras e a análise das características físicas dos livros;

14) termo de adesão – as escolas federais e os sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que desejem participar dos programas de material didático devem manifestar o interesse mediante adesão formal. O termo deve ser encaminhado uma única vez ao FNDE, que mantém o cadastro atualizado. Os beneficiários que não desejarem mais receber os livros didáticos precisam solicitar a suspensão das remessas de material ou a exclusão do Programa.

4.4 CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS DO PNLD

Além dessas etapas, para a execução do Programa, o FNDE observa os seguintes princípios: a descentralização da execução, a participação das redes de ensino e dos gestores escolares e a democratização na escolha dos livros, meta fundamental do Programa. As três principais diretrizes do Programa são a escolha dos livros pelos diretores das escolas; a sua utilização por três anos e a necessidade de controle, conservação e devolução do livro pelo aluno ao final do ano letivo e a de remanejamento entre escolas e redes de ensino. Essas diretrizes simbolizam os principais desafios na execução do PNLD.

O FNDE executa diretamente o Programa, sem repasse de recursos para a aquisição de livros, realizada de forma centralizada.

A aquisição dos livros é efetivada por inexigibilidade de licitação, prevista na Lei 8.666/93, tendo em vista que são editoras que detêm o direito de produção de cada livro. A respeito do funcionamento do Programa, é preciso saber ainda sobre

- **período de utilização:** os livros didáticos distribuídos pelo FNDE são confeccionados com estrutura física resistente, para que possam ser utilizados por três anos consecutivos, beneficiando mais de um aluno.

No Ensino Fundamental, cada aluno tem direito a um exemplar dos seguintes assuntos: língua portuguesa, matemática, ciências, história, geografia e língua estrangeira (inglês ou espanhol, do 6º ao 9º ano). Os livros de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia são reutilizáveis, ou seja, devem ser devolvidos ao final do ano, para serem utilizados por outros alunos. A exceção são os livros consumíveis, os de alfabetização

matemática e alfabetização linguística (1º e 2º anos) e os de língua estrangeira.

O critério de reutilização dos livros é mantido no Ensino Médio. Os livros de língua portuguesa, matemática, geografia, história, biologia, física e química são reutilizáveis, devendo ser devolvidos ao final do ano letivo. Já os livros de língua estrangeira (inglês e espanhol), filosofia, sociologia e arte são consumíveis. O aluno receberá livros de língua estrangeira a cada ano, sem ter de devolvê-los. No caso dos livros de sociologia, filosofia e arte, os alunos recebem um livro em volume único, ou seja, este será utilizado durante os três anos do Ensino Médio;

- **alternância:** para a manutenção da uniformidade de alocação de recursos do FNDE no Programa – evitando grandes oscilações a cada ano –, diante do prazo de três anos de utilização dos livros, as compras integrais para alunos de 1ª a 5ª série do Ensino Fundamental, de 6ª a 9ª série do Fundamental e dos três anos do Ensino Médio ocorrem em exercícios alternados. Nos intervalos das compras integrais, são feitas reposições, por extravio ou perda, e complementações, por acréscimo de matrículas. Os livros consumíveis são adquiridos e distribuídos anualmente pelo Fundo;

- **reposição:** a falta de conservação e a não devolução das obras levam o FNDE a adquirir, a cada ano, mais 13% do total inicial de livros, para repor os que não foram devolvidos ou que estejam sem condição de uso;

- **remanejamento:** o FNDE distribui os livros didáticos de acordo com projeções do censo escolar referente aos dois anos anteriores ao do Programa, disponível no momento do processamento da escolha feita pelas escolas. Dessa maneira, poderá haver pequenas oscilações entre o número de livros e o de alunos. Para realizar o ajuste, garantindo o acesso de todos os alunos aos materiais, é necessário remanejar o material daquelas escolas onde haja excedentes para aquelas onde ocorra falta de livros. As escolas podem recorrer ainda à reserva técnica, percentual de livros disponibilizado às Secretarias Estaduais de Educação, para atender a novas turmas e matrículas;

- **Siscort:** para facilitar a gestão do remanejamento de livros, foi criado o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica (Siscort), direcionado a registrar e controlar o remanejamento de livros e a distribuição da Reserva Técnica, no âmbito do PNLD.

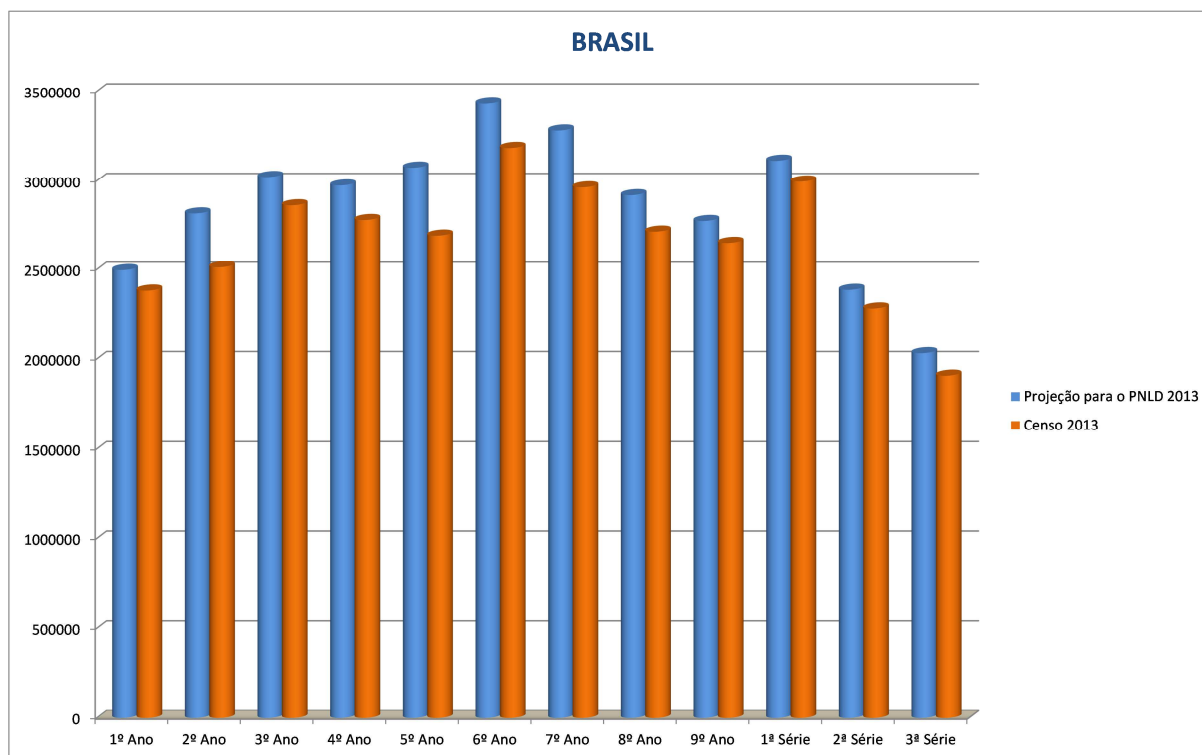
Para melhor entendimento da operacionalização do Programa, esclarece-se que a quantidade de livros a ser adquirida se baseia no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Entretanto, como a

aquisição do livro ocorre no ano anterior ao de sua utilização, o INEP realiza projeção do censo para o ano de atendimento.

Para ilustrar, cita-se o seguinte exemplo: os livros que serão utilizados pelos alunos em 2015 serão adquiridos em agosto de 2014, e sua distribuição ocorrerá de agosto a dezembro de 2014, para estarem disponíveis nas escolas no início das aulas. Assim, em agosto de 2014, o censo disponível é de 2013; baseado nesse censo, realiza-se estimativa de quantos alunos por série estarão matriculados nas escolas em fevereiro de 2015, por estado da Federação.

A dificuldade reside em projetar a quantidade de alunos por escola e a de livros a ser adquirida por escola, em razão da expressiva mobilidade do sistema educacional e da alteração constante no fluxo de matrículas escolares. Para garantir que não haja falta de livros, o FNDE disponibiliza para as redes de ensino reserva técnica correspondente a 3% dos livros adquiridos no estado, objetivando atender às escolas novas, às novas séries/anos e aos novos alunos, que não tenham sido previamente computados no censo escolar. Conforme demonstrado na Figura 9, a quantidade de alunos projetados no Brasil é sempre maior que a de alunos apurada pelo censo. Isso significa que a quantidade de livros adquirida por estado é maior que a de alunos existente no estado. O principal dilema configura o remanejamento, uma vez que podem sobrar livros numa escola e faltar em outra.

Durante o ano letivo, escolas são abertas e fechadas. Em todas as escolas, são registradas saídas e entradas de alunos, seja em função da migração, seja da evasão escolar. Existem ainda alunos que se transferem de determinadas escolas e nelas deixam seus livros, sendo matriculados em outras. Assim, a cada ano, é possível que sobrem livros em algumas escolas e faltem em outras. Por isso, é necessário promover o remanejamento das obras das escolas onde haja excedentes ou não utilizadas para as escolas onde ocorra falta de material.

Figura 9 – Gráfico da projeção do PNLD 2013 x Censo 2013

Fonte: CGPLI/COCEQ

4.5 GERENCIAMENTO DO PROGRAMA

A operacionalização do PNLD é bastante complexa. Tem como responsáveis o FNDE, a SEB, as secretarias de educação estaduais e municipais, as escolas e os professores. Além desses parceiros, são vários os atores envolvidos: o IPT, o INEP, as editoras, a ECT e as universidades.

As questões de natureza didático-pedagógicas são tratadas pela SEB/MEC e o planejamento e a execução ocorrem no FNDE, na Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), umas das responsáveis pelas atividades finalísticas do FNDE. Essa Diretoria é formada pela Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) e pela Coordenação-Geral de Apoio e Manutenção Escolar (CGAME).

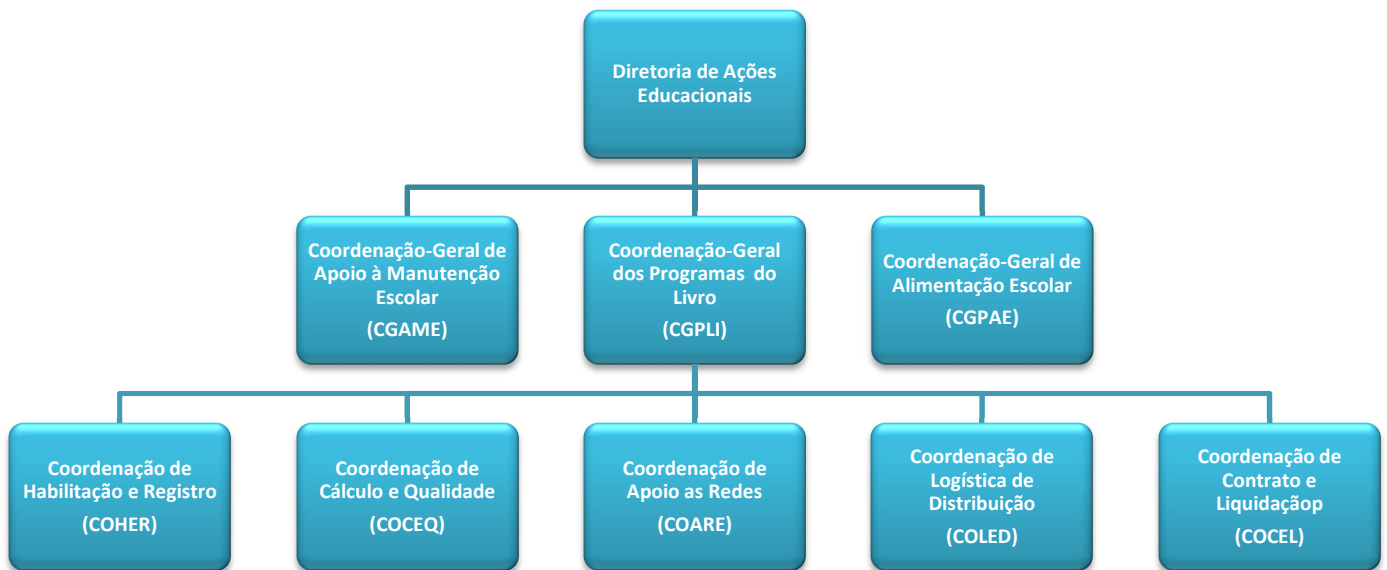
A Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), responsável pela coordenação do Programa, possuía, até março de 2012, três coordenações, a de Contratos e

Convênios (CECON), a de Produção e Distribuição (COPED) e a de Avaliação e Qualidade (COAVA).

A partir dessa data, com a ampliação da estrutura do FNDE, em função do aumento das suas atividades como braço executor das políticas do MEC, a CGPLI também ampliou as coordenações. As tarefas exercidas na CECON foram divididas, criando a Coordenação de Habilitação e Registro (COHER) e a de Contratos e Liquidação (COCEL), assim como os trabalhos exercidos na COPED foram separados, gerando a Coordenação de Apoio às Redes de Ensino (COARE) e a de Logística e Distribuição (COLED). Atualmente a CGPLI conta com 44 servidores.

A CGPLI passou a ter as seguintes Coordenações: de Habilitação e Registro (COHER), de Contratos e Liquidação (COCEL), de Logística e Distribuição (COLED), de Cálculo e Qualidade (COCEQ) e de Apoio às Redes de Ensino (COARE) e Divisão de Apoio aos Programas do Livro (DAPLI). A Figura 10 apresenta a estrutura atual:

Figura 10 – Organograma da DIRAE



As principais atividades de cada área são:

- 1) CGPLI: planejar, coordenar, supervisionar e monitorar a execução dos programas do livro e outros materiais didáticos destinados a escolas públicas e a outras instituições;
- 2) COHER: elaborar os editais de convocação para avaliação e seleção de obras;

viabilizar os processos de inscrição e triagem das obras a serem adquiridas; elaborar a estrutura editorial das obras e coordenar as ações do processo de habilitação jurídica, fiscal, econômica e trabalhista dos fornecedores dos livros, bem como o processo de detenção de direitos autorais das obras a serem adquiridas;

- 3) COCEL: elaborar contratos e termos aditivos; executar a liquidação dos processos de aquisição, distribuição e controle de qualidade, com vistas à emissão de atesto das despesas, visando ao cumprimento às cláusulas contratuais; controlar a execução orçamentária e os saldos financeiros dos contratos e dos termos aditivos;
- 4) COLED: coordenar e acompanhar a logística de produção e distribuição dos livros e dos demais materiais didáticos; coordenar a gestão dos contratos de distribuição, as instruções operacionais e os termos de referência dos livros e dos demais materiais didáticos; coordenar e acompanhar o monitoramento da produção, da postagem e da distribuição dos livros e dos materiais didáticos;
- 5) COCEQ: coordenar estudos, cálculos, previsões e estimativas referentes ao atendimento aos programas do livro; coordenar o controle da execução orçamentária dos programas do livro e subsidiar a elaboração da proposta orçamentária; coordenar a gestão do processo de controle de qualidade dos livros e dos demais materiais didáticos e acompanhar sua execução;
- 6) COARE: coordenar as ações de apoio técnico às redes de ensino e às escolas federais; coordenar e acompanhar os termos de adesão aos programas do livro e as suspensões e as exclusões; coordenar e acompanhar o monitoramento relativo à utilização dos livros e dos demais materiais didáticos; coordenar o processo de escolha dos livros didáticos; gerenciar e acompanhar a utilização da reserva técnica e do remanejamento e gerenciar o desenvolvimento do SISCORT e acompanhar e orientar a utilização pelas redes.

CAPÍTULO 5 RESULTADOS DA PESQUISA

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com o objetivo de caracterizar a existência de aprendizagem organizacional de primeiro e segundo ciclos na execução do PNLD, foi efetuada pesquisa documental e realizadas entrevistas com os cinco coordenadores da CGPLI e com o Diretor da área. Salienta-se que a análise documental foi realizada com base nos fundamentos conceituais discutidos na revisão de literatura; a pesquisa ocorreu de acordo com metodologia já definida.

Destaca-se que a pesquisa foi realizada com apoio nos aspectos operacionais do Programa, relativamente às competências do FNDE, referente à sua execução, não sendo objeto de estudo as questões de natureza didático-pedagógicas tratadas na SEB/MEC.

Registra-se que a análise dos resultados foi organizada por coordenação de acordo com as atividades exercidas e tabuladas em quadros para melhor organização e apresentação do trabalho.

5.2 COORDENAÇÃO DE HABILITAÇÃO E REGISTRO (COHER)

Ao se considerarem as principais atividades exercidas no setor de elaboração dos editais de convocação, para avaliar e selecionar obras; viabilização dos processos de inscrição e triagem das obras a serem adquiridas; elaboração da estrutura editorial das obras e coordenação das ações do processo de habilitação jurídica, fiscal, econômica e trabalhista dos fornecedores dos livros, bem como o processo de detenção de direitos autorais das obras a serem adquiridas, foi elaborado o seguinte roteiro de entrevista:

- Quais foram as principais ações de melhoria relativamente aos editais do PNLD 2010 a 2015 regular (2007 a 2014), no tocante aos aspectos operacionais referentes à sua área de atuação:

1. Com relação ao processo de inscrição (edital e sistema)?
2. Com relação ao processo de habilitação das editoras (processo e equipe)?
3. Com relação ao contrato – anexo de estrutura editorial e de mensagens e selos?

O Quadro 5 apresenta a síntese da entrevista. Foi possível observar que as principais ações de melhorias efetivadas na etapa de inscrição referem-se à inclusão de cláusulas

editais, visando ao aperfeiçoamento, à organização, à agilidade, à transparência e à eficiência das atividades exercidas na coordenação. Basicamente as evidências que geraram a adoção dessas medidas foram as contestações apresentadas pelas editoras, o que permitiu verificar a existência de problemas ou a falta de clareza no edital na execução dessa atividade.

Entretanto, também se notou que foram implementadas cláusulas para inibir erros das editoras no processo de inscrição, como a falta de critério e zelo das empresas no cadastro das obras, dos autores e dos dados da empresa, o que gerava problemas futuros na execução do Programa.

O objetivo dessas intervenções foi aumentar a eficiência da CGPLI dentro das normas, configurando a aprendizagem de primeiro ciclo da teoria de Argyris (1992), que se refere à melhor forma de atingir as metas e manter o desempenho da organização, considerando as normas e os valores existentes. Destaca-se que só foi possível realizar essas mudanças em função da abertura de um canal de comunicação com as editoras participantes do PNLD, o que também configura melhoria na execução do Programa.

Já nas etapas de triagem e critério de exclusão, foram efetivadas mudanças mais significativas, gerando alteração na norma com a elaboração do Decreto 7.084, de 27 de janeiro de 2010, o que caracteriza o aprendizado de segundo ciclo na teoria de Argyris (1992), porque um duplo *feedback* ocorreu, propiciando não somente a correção da ação, mas também das normas, estabelecendo novas estratégias. Isso foi possível, graças à atuação da diretoria, na quebra das defesas organizacionais, ajudando os servidores envolvidos nessas tarefas a mudarem os comportamentos de rotina defensiva e os modelos mentais.

Nesse Decreto, foi incluída a possibilidade de concessão de recurso para as editoras na fase de triagem das obras. Anteriormente, muitas obras eram excluídas na etapa de triagem, por falta de cuidado das editoras ao cadastrar as obras, implicando inconsistência entre os dados constantes no sistema e a obra impressa. Além disso, há a exigência no edital de as empresas apresentarem algumas obras descaracterizadas, ou seja, sem nome de autor, editora e outros itens descritos no edital. Ocorre que muitas obras continham alguma identificação e eram excluídas sumariamente.

Com o Decreto, foi permitido às editoras realizarem ajustes pontuais nas obras no momento da triagem, o que possibilitou que menos obras fossem excluídas nessa etapa, disponibilizando, assim, mais livros para a próxima etapa de avaliação e consequentemente mais livros disponíveis para a escolha pelo professor.

Na fase de habilitação, uma ferramenta muito eficiente de controle utilizada na CGPLI foi implementada, o *checklist*. Ao utilizar a experiência e o conhecimento tácito dos servidores mais antigos da coordenação, socializado com os outros servidores e externalizado por meio do *checklist*. Tudo isso foi internalizado por todos os membros da equipe. Nesse caso, evidencia-se o processo de conversão do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (2008).

Com base em diversas reuniões realizadas com os técnicos mais antigos, foi elaborada uma lista de procedimentos (*checklist*), contendo os documentos e as informações necessários à análise e à caracterização do direito autoral exclusivo das obras pelas editoras, bem como ao exame da situação jurídica, fiscal, econômica e trabalhista das empresas fornecedoras, que constitui na habilitação da obra e da editora, para participar do Programa. Essa lista foi distribuída para todos os técnicos da equipe, que passaram a utilizá-la como roteiro, agilizando sobremaneira a análise dos documentos.

Na COHER, no que se refere à estrutura editorial, às mensagens e aos selos, foram efetivadas medidas simples, mas eficientes. Anteriormente, realizavam-se contratos diferentes para aquisição de livros para etapas de ensino diferentes (Ensino Fundamental e Ensino Médio). Isso ocorreu, porque o Programa até 2008 atendia somente aos alunos e aos professores do Ensino Fundamental; a partir dessa data, passou a atender de forma gradativa aos alunos e aos professores do Ensino Médio. Como marco, foi criada a sigla PNLEM e realizados contratos e editais diferentes. A partir de 2011, em uma das reuniões com os coordenadores da CGPLI, surgiu a ideia de utilizar a sigla PNLD, tanto para os livros do Ensino Fundamental, quanto os do Médio; assim, contratos e editais foram unificados. Essa medida conferiu muito mais agilidade ao processo.

Ademais, houve alteração do selo do Programa, passando a constar os três anos de vigência do Programa. Essa mudança permitiu a identificação pelos usuários, pela comunidade e pela imprensa do período de vigência do livro, o que possibilita mais facilidade do controle social.

Quadro 5 – Síntese da entrevista da COHER

| Setor/ Atividade | Ação COHER | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|---|---|---|---|---|---|--------------------------------|--|
| 1 COHER inscrição (edital e sistema) | a) inclusão de cláusulas editalícias para alertar as editoras sobre problemas da comunicação eletrônica. | Problemas na comunicação eletrônica entre o FNDE e as editoras, no momento da inscrição das obras. | Não havia nenhuma previsão no edital sobre isso, o que gerava recursos das editoras pelo não recebimento das informações do FNDE. | Inclusão da seguinte cláusula no edital: Para evitar problemas na comunicação por meio de correio eletrônico, entre o FNDE e o editor, recomenda-se que se efetuem, no sistema de e-mail, configurações de liberação, de modo a permitir o recebimento de mensagens provenientes do domínio fnde.gov.br | Não houve mais problemas na comunicação | Em 2008 no edital do PNLD 2011 | Não |
| | b) inclusão de cláusula editalícia que trata sobre exclusão de obras que apresentarem divergências entre os dados registrados no sistema de inscrição e a obra impressa, na etapa de inscrição da obra. | Problemas de divergência entre os dados cadastrais das obras, com as obras físicas, acarretando problemas futuros na escolha, aquisição e distribuição das obras. | Não havia nenhuma previsão no edital sobre isso, o que gerava desinteresse das editoras em cadastrar os dados corretos, gerando problemas futuros na escolha, aquisição e distribuição das obras pela inconsistência dos dados. | Inclusão da seguinte cláusula: A obra didática estará excluída do processo de avaliação se algum dos dados preenchidos no SIMAD, no período de pré-inscrição, estiver incorreto ou incompleto, ou ainda, apresentar inconsistência e/ou divergência em relação à obra a que se refere. | Não houve mais problemas de divergências entre dados cadastrais e obras físicas, entretanto, aumentou o número de obras excluídas na triagem. | Em 2009 no edital do PNLD 2012 | Não |
| | c) Inclusão no sistema de inscrição a obrigatoriedade de cadastrar o CNPJ da editora e o CPF do autor. Esses dados são conferidos com o cadastro da receita federal | Necessidade de organização do cadastro de editoras e cadastro de autores | Não havia necessidade de informar o CNPJ da empresa e nem o CPF do autor o que gerara problema no cadastro do FNDE | Não houve mais problema com o cadastro de autor e das editoras | Todas as obras e editoras passaram a ser cadastradas corretamente | Em 2008 no edital do PNLD 2011 | Não |
| 2 COHER triagem e critério de exclusão | a) concessão de recurso na fase de triagem das obras. | Muitas obras eram excluídas na triagem por pequenos erros de registro no sistema, | Não havia previsão de correção e muitas obras eram excluídas na fase de triagem. | Inclusão da seguinte cláusula editalícia: Verificada a existência de falhas pontuais nas obras apresentadas, o editor será notificado e terá o prazo de 5 | Diminuição das obras excluídas na triagem. | Em 2009 no edital do PNLD 2012 | Decreto 7.084 de 27 01 2010 O decreto |

| Setor/ Atividade | Ação COHER | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|---|--|---|---|---|--|----------------------------------|------------------------|
| | | além de muita reclamação das editoras | | (cinco) dias úteis para correção. | | | contemplou esta regra. |
| | b) aperfeiçoamento do anexo de critério de exclusão | Necessidade de aperfeiçoamento dos critérios de exclusão | Os critérios de exclusão eram compostos somente de itens no corpo do edital. | Criação de uma tabela com códigos, itens e categoria das não conformidades. | Mais eficiência e controle na exclusão das obras. | Em 2009 no edital do PNLD 2012 | Não |
| 3 COHER habilitação | a) aperfeiçoamento da cláusula do edital que trata da habilitação das obras e das editoras | Necessidade de esclarecer e detalhar mais nos editais os documentos necessários para habilitação | Os documentos necessários para habilitação eram discriminados no corpo do edital. | Criação de um anexo específico para detalhar os procedimentos e documentos necessários para habilitação das editoras e das obras | Mais organização, transparência e eficiência no processo de habilitação. | Em 2008 no edital do PNLD 2011 | Não |
| | b) aperfeiçoamento da análise da documentação de habilitação das obras e das editoras | Necessidade de agilizar a análise dos documentos para habilitação das editoras e das obras | Havia um roteiro simples para orientar os técnicos sobre os requisitos de análise e documentos necessários. Os técnicos tinham que procurar em toda documentação enviada pelas editoras onde estava a informação que precisavam. | Criação de <i>checklist</i> a ser preenchido pela editora informando em qual item da documentação apresentada encontra-se a informação necessária para habilitação das editoras e das obras | Mais agilidade e efetividade na análise da documentação. | Em 2008 no edital do PNLD 2011 | Não |
| 4 COHER estrutura editorial (mensagens e selos) | a) unificação das siglas e contratos do PNLD e PNLEM | Necessidade de otimizar os processos, levou a percepção da desnecessidade de manter siglas, selos e contratos distintos para as etapas do ensino fundamental e médio. | Havia dois selos distintos que eram aplicados nas obras, um do PNLD para os livros do ensino fundamental (1º ao 9º ano) e outro para do PNLEM para os livros do ensino médio. Havia também dois contratos diferentes para cada etapa. | Criação de um único selo e único contrato para aquisição e distribuição dos livros das etapas do ensino fundamental e médio. | Mais efetividade nos processos de aquisição e distribuição dos livros. | Em 2011 no contrato do PNLD | Não |
| | b) alteração do selo do programa contendo os três de vigência. | Dificuldade de identificar se o livro ainda estava no período de vigência, dificultando o controle social e a | O selo impresso no livro informava apenas o ano de distribuição. | Alteração do selo incluindo os três anos de vigência do livro | Identificação pelos usuários, comunidade e imprensa do período de vigência do livro, | Em 2008 no contrato do PNLD 2008 | Não |

| Setor/ Atividade | Ação COHER | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|---------------------|--|--|--|--|---|----------------------------------|--------------------|
| | | conscientização da comunidade. | | | que possibilita mais facilidade no controle social. | | |
| | c) inclusão das mensagens na 4ª capa do livro informando sobre o tipo de livro (reutilizável ou consumível). | Dificuldade de identificar se o livro é consumível ou reutilizável | Só havia uma informação na 2ª capa do livro. | Inclusão de mensagem na 4ª capa do livro sobre o tipo de livro (consumível ou reutilizável), bem como sobre o direito de leva-lo para casa no final do ano letivo ou o dever de devolvê-lo no final do ano letivo. | Identificação pelos usuários, comunidade e impressa sobre o tipo de livro que possibilita mais facilidade no controle social. | Em 2007 no contrato do PNLD 2007 | Não |

Fonte: Autora

5.3 COORDENAÇÃO DE APOIO ÀS REDES (COARE)

Relativamente às atividades da COARE - coordenar as ações de apoio técnico às redes de ensino e às escolas federais; coordenar e acompanhar os termos de adesão aos programas do livro e as suspensões e as exclusões; coordenar e acompanhar o monitoramento relativo à utilização dos livros e dos demais materiais didáticos; coordenar o processo de escolha dos livros didáticos; gerenciar e acompanhar a utilização da reserva técnica e do remanejamento; gerenciar o desenvolvimento do SISCORT e acompanhar e orientar a sua utilização pelas redes -, foi elaborado o seguinte roteiro de entrevista:

- Quais foram as principais ações de melhoria relativamente aos PNLD de 2010 a PNLD 2015 (de 2007 a 2014) regular no tocante aos aspectos operacionais referentes à sua área de atuação:

5. Com relação ao atendimento do programa (termo de adesão)?

6. Na comunicação com as redes de ensino (campanhas de conscientização e orientação)?

7. No atendimento referente à falta de livros (aquisição adicional e SISCORT)?

8. Com relação ao processo de escolha?

9. Com relação ao monitoramento?

O resumo da entrevista está demonstrado no Quadro 6, no qual foi possível constatar que, nas atividades da COARE, mudança importante foi realizada com respeito ao atendimento ao Programa. A partir de 2011, para continuar a receber os livros enviados pelo PNLD, as redes de ensino passaram a ter necessidade de firmar um termo de adesão ao Programa. Anteriormente, o FNDE enviava livros para todas as escolas independentemente da orientação e da determinação da rede de ensino sobre o tipo de material que as escolas deveriam adotar. As escolas podiam informar no sistema que não desejavam receber livros, mas as redes de ensino não tinham essa possibilidade.

Ocorria que, em algumas redes municipais, a prefeitura determinava o uso de outro material, adquirido com recurso na própria rede, mas as escolas solicitavam os livros do PNLD. Isso ocasionava quase sempre desperdício, ficando ocioso o material adquirido pela prefeitura, ou o material enviado pelo FNDE, conforme denúncias recebidas e relatórios do controle interno.

Essa alteração novamente gerou o aprendizado de laço duplo, pois foi necessário

realizar transformação na resolução do Programa, bem como quebrar a resistência inicial dos servidores, para que essa medida fosse adotada.

Com relação à prestação de apoio técnico às redes, a COARE inovou com a implementação de ações relativas à comunicação e às campanhas de conscientização para as redes.

A partir da percepção de que as escolas e as redes desconheciam o funcionamento do Programa e as responsabilidades de cada ente na execução deste, em função das dúvidas, dos questionamentos e das reclamações recebidas, bem como dos monitoramentos realizados, a COARE passou a enviar correspondências mais atrativas, para estimular a leitura, utilizar o *e-mail* como ferramenta de divulgação, criar e enviar cartazes e *folders* sobre as principais diretrizes do Programa e as competências de cada ator. Além disso, criou um espaço na página do FNDE, dentro do PNLD, para divulgar as principais ações do PNLD, visando apoiar a gestão pelas redes de ensino.

Com relação à falta de livros, a partir da reclamação das redes de ensino e das escolas, após já terem sido adotadas todas as providências referentes ao remanejamento dos livros e o atendimento pela reserva técnica, a CGPLI, em conjunto com a diretoria e a COARE, aventou a possibilidade de o FNDE providenciar a aquisição adicional de livros a título de complementação da reserva técnica, para atender à necessidade das escolas.

Anteriormente não havia previsão legal para o FNDE adquirir mais livros. A partir de agosto de 2012, por meio da Resolução 42, foi incluída cláusula que permitia ao FNDE, após o início do ano letivo, mediante solicitação formal das redes de ensino. Essa medida gerou mais efetividade na execução do Programa, possibilitando a compra dos livros, para realizar os ajustes necessários ao atendimento ao Programa.

Mais uma vez foi gerado aprendizado de segundo ciclo, mudando a estratégia e a norma do Programa, promovendo mudança generativa, garantindo o constante aperfeiçoamento e a sobrevivência do Programa. No que concerne ao processo de escolha, a partir de 2010, em função do recebimento de várias denúncias sobre fraude no sistema e da constatação de muitos erros e duplicidade de escolha, esse processo passou a ser efetivado somente pela Internet. Anteriormente, era permitido às escolas escolherem os livros didáticos por meio de formulário impresso e de sistema informatizado, o que causava muitos problemas, erros e fraudes. Essa medida de viabilizar a escolha do livro apenas pela Internet foi arriscada e desafiadora, pois poderia reduzir o número de escolas participantes, uma vez

que muitas não possuem Internet nem computador. Entretanto, a medida diminuiu significativamente as fraudes que ocorriam no processo, bem como aumentou o número de escolas que manifestaram a escolha, conforme demonstra a Tabela 2. Essa alteração gerou mais uma vez mudança da resolução do Programa.

Tabela 2 – Evolução da escolha no PNLD

| Etapa de Ensino | PNLD | | | | | | | | |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Anos iniciais do ensino fundamental | 78% | | | 81% | | | 88% | | |
| Anos finais do ensino fundamental | | 73% | | | 90% | | | 89% | |
| Ensino Médio | | | 86% | | | 88% | | | 93% |

Fonte: CGPLI

Com relação às atividades da CAORE, frisam-se as melhorias efetivadas quanto ao monitoramento. Estes eram muito escassos e sem planejamento. Ocorriam por solicitação de algumas redes ou por denúncias.

A partir de 2012, foi implementado um plano de monitoramento nas redes de ensino. De acordo com ele, a cada dois anos a CGPLI visitará todos os estados, fechando esse ciclo no ano em que ocorre o Encontro Técnico Nacional, que acontece também a cada dois anos. Essa ação permitiu mais aproximação do FNDE com os parceiros e os atores para alinhamento da execução, do *feedback* e da avaliação.

Quadro 6 – Síntese da entrevista da COARE

| Setor/ Atividade | Ação COARE | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|--|--|---|---|--|--|-------------|-----------------------------------|
| 5 COARE Termo de Adesão | a) criação do Termo de Adesão | Relatos e denúncias de não utilização do livro didático em alguns municípios, em função da decisão da prefeitura de utilizar sistema apostilado ou outro material. | Não havia possibilidade da rede de ensino informar que não desejava receber livros. | Para participar do PNLD, o gestor local (Secretário Estadual ou Distrital de Educação, Prefeito Municipal ou responsável pela Escola Federal) deve informar que deseja receber os livros protocolando o Termo de Adesão | Adesão de mais de 90% das redes ao programa e diminuição dos relatos e denúncias sobre a não utilização de livros do programa | PNLD 2011 | Res 60/ 2009 e Decreto 7.084 2010 |
| | b) detalhamento do ofício de suspensão | Solicitação das redes de suspender etapas de ensino | Só havia possibilidade de aderir, suspender ou excluir totalmente a adesão. | Detalhamento do ofício de suspensão, permitindo a possibilidade de excluir etapas de ensino (anos iniciais e finais do ensino fundamental, ensino médio) | Mais eficiência na execução do programa, adquirindo e distribuindo somente o material necessário para cada rede. | Em 2012 | Não |
| 6 COARE Comunica ção com as redes | a) melhoria na comunicação, orientação, informação as escolas e redes de ensino, bem como criação de campanhas conscientização, além de criação de um espaço na página do FNDE para apoiar a gestão das redes. | Percepção que as escolas e redes desconheciam o funcionamento do programa e as responsabilidades das redes, em função das dúvidas, questionamentos e reclamações que a CGPLI recebia. | A COARE expedia para as redes e escolas cartas formais sobre os assuntos do PNLD e não divulgava muito as responsabilidades da rede, ou seja, a contrapartida dos entes na execução do PNLD | A COARE passou a enviar correspondências mais atrativas para estimular a sua leitura, além de utilizar o e-mail como ferramenta de divulgação, criação de cartazes, folders, etc. Criou um espaço na página do FNDE, dentro do PNLD, um espaço para divulgar as principais ações e diretrizes do PNLD para apoiar a gestão pelas redes de ensino. | Recebimento de menos dúvidas, questionamento e reclamações sobre a execução do livro, principalmente sobre o desfazimento do livro após o período de vigência. Essas ações foram alvo de elogio no relatório anual da CGU. | 2º sem 2013 | Não |
| 7 COARE Atendiment o refere te falta de | a) criação da aquisição adicional | Reclamação das redes e das escolas de falta de livros. | Não havia possibilidade de aquisição adicional de livros para atender as solicitações das redes. Após a utilização da reserva técnica, caso não | Inclusão da seguinte cláusula na resolução do PNLD. Após o início do ano letivo, e mediante solicitação formal das escolas federais e redes de ensino | Mais efetividade na execução do programa, comprando os livros necessários | Em 2012 | Sim Res 42 de 28 08 2012 |

| Setor/ Atividade | Ação COARE | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|---|--|--|--|--|---|-------------------------|--------------------------------|
| livros (aquisição adicional e SISCORT) | | | atendesse a necessidade da rede, as escolas ficavam sem livros até a próxima aquisição. | participantes, registrada até 31 de março do mesmo exercício, o FNDE poderá adquirir e distribuir lotes adicionais de livros didáticos para complementação da reserva técnica. | para atendimento das escolas | | |
| | b) atualização do SISCORT | Necessidade de facilitar o remanejamento, atender solicitação das redes e determinação dos órgãos de controle. | O sistema estava desatualizado e indisponível e não havia a funcionalidade para gestão da reserva técnica. | O sistema está sendo finalizado e será disponibilizado para redes e escolas no próximo ano. | Menos reclamação das redes e menos cobrança dos órgãos de controle sobre a falta do Sistema. | No PNLD 2014 | Sim Res 44 de 13 11 2013 |
| 8 COARE Escolha | a) escolha somente pela internet | Recebimento de várias denúncias sobre fraude no sistema de escolha e constatação de muitos erros e duplicidade de escolha, além da necessidade de agilizar o processo. | Era permitido às escolas realizarem em as escolhas dos livros didáticos por meio de formulário impresso e por sistema informatizado, o gerava muito problema, erros e fraudes., além de grande demora e recursos para digitalizar os formulários impressos | A escolha passou a ser somente pela internet, eliminando o formulário impresso. | Essa medida diminuiu significativamente as fraudes que ocorriam nesse processo, bem como, aumentou o número de escolas que registraram a escolha. | Na escolha do PNLD 2010 | Não |
| 9 COARE Monitora- mento | a) implementação do plano de monitoramento | Necessidade de aproximação das redes de ensino para verificar suas necessidades e dificuldades | Os monitoramentos eram muito escassos e sem muito planejamento. Ocorriam em função de solicitação de algumas redes ou em função de denúncias | Foi implementado um plano de monitoramento com critérios definidos e um ciclo de periodicidade. | Mais contato com as redes e mais conhecimentos sobre suas necessidades para providenciar o atendimento | 2012 | Não |

Fonte: Autora

5.4 COORDENAÇÃO DE LOGÍSTICA E DISTRIBUIÇÃO (COLED)

Quanto às atividades da COLED - coordenar e acompanhar a logística de produção e distribuição dos livros e demais materiais didáticos; coordenar a gestão dos contratos de distribuição, as instruções operacionais e os termos de referência dos livros e dos demais materiais didáticos; coordenar e acompanhar o monitoramento da produção, da postagem e da distribuição dos livros e dos materiais didáticos -, foram efetuadas as seguintes perguntas na entrevista:

- Quais foram as principais ações de melhoria relativamente à distribuição dos PNLD de 2010 a 2015 regular (de 2007 a 2014) no tocante aos aspectos operacionais referentes à sua área de atuação:

- 10.** Nos contratos de distribuição?
- 11.** Na logística de distribuição (paletização e IO)?
- 12.** No acompanhamento da produção e da postagem?
- 13.** Na reserva técnica?

Como observado na síntese da entrevista no Quadro 7, no que se refere à gestão dos contratos de distribuição dos livros didáticos, em 2008, a partir da experiência do coordenador da área e da observação de outros contratos firmados no FNDE, os contratos de distribuição passaram a ter vigência de 60 meses, em lugar dos anuais anteriores .

Da mesma forma, em 2012, a partir da experiência e da observação do coordenador, em uma das reuniões com os coordenadores, visando discutir a necessidade de agilizar os processos de distribuição, surgiu a ideia de se firmar um único contrato, juntando os processos.

Antes dessa data, eram firmados contratos diferentes para distribuição, um para livros didáticos, outro para livros de literatura e outros para revistas/periódicos. Isso ocorria por causa das diferentes características de cada programa, gerando diferentes critérios distribuição, envolvendo embalagens (encomendas) e preços também diferentes. Com a mudança, foi efetivado um único contrato e somente anexos diferentes para cada tipo de material. Esse procedimento agilizou sobremaneira as atividades de coordenação.

Na logística de distribuição, relevante ação implementada foi a prática de se realizar reunião entre o FNDE, as editoras e a ECT antes do período de produção e postagem dos livros, para esclarecer sobre a Instrução Operacional. Essa medida foi adotada em 2009, a partir da necessidade de resolver os muitos problemas existentes no momento das postagens.

Antes dessa data, não havia orientação presencial, as informações eram repassadas conforme eram solicitadas pelas editoras. Essa interação com os fornecedores permitiu melhorar constantemente o processo, bem como diminuir os problemas decorrentes das postagens nas editoras.

Com relação ao acompanhamento das postagens, em 2013, foi criado o mecanismo de emissão de notificações de advertências e multas por ocasião da visita às editoras. Essa medida surgiu pela percepção dos técnicos que as solicitações das equipes do FNDE de correção dos erros e dos problemas indicados nessas visitas não eram solucionadas pelas editoras. Essa ação resolveu o problema de cumprimento às solicitações do FNDE. De acordo com Argyris (1992), em todas essas ações, houve aprendizagem de laço simples, pois envolveu a detecção e a correção de erros, para obter melhorias nos processos.

A principal ação de melhoria ocorrida na área da COLED foi a mudança na gestão da reserva técnica, com a criação da reserva técnica nacional, o que conduziu a mais um ciclo de aprendizagem dupla, ocasionando mudança na estratégia e na norma de execução do Programa, almejando garantir a eficiência de sua gestão.

Até 2013, a reserva técnica de livros didáticos era destinada apenas às secretarias de educação das capitais, do Distrito Federal e dos estados e composta somente pelos dois títulos mais escolhidos da localidade. Ficava a cargo dessas entidades a gestão, a guarda e a distribuição do material às escolas. Essa responsabilidade implicava geralmente a locação de depósitos, a contratação de transporte e a distribuição para todas as escolas independentemente da rede de ensino.

Havia diversos problemas e dificuldades decorrentes da gestão dos pedidos de atendimento pela reserva técnica, dentre eles a pouca diversidade de títulos, a pouca disponibilidade de recursos em algumas redes de ensino.

A partir de 2014, por meio da Resolução nº 44, de 13 de novembro de 2013, a reserva técnica passou a ser composta por todos os títulos escolhidos no país e armazenada em um único depósito sob a responsabilidade e a distribuição da ECT, por meio de contrato firmado com o FNDE. Essa medida melhorou consideravelmente o atendimento às escolas, pois foi possível atendê-las com o mesmo título escolhido na escola.

Quadro 7 – Síntese da entrevista da COLED

| Setor/ Atividade | Ação COLED | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|---|---|---|---|---|--|---------|--------------------|
| 10 COLED Contratos | a) unificação dos contratos de distribuição | Necessidade de melhorar os processos e agilizar a execução | Havia três contratos com a ECT. Um para distribuir os livros do PNLD, outro para distribuir livros de literatura e outros materiais e outro para distribuir revistas/periódicos. | Unificação dos processos, realizando um único contrato detalhando os diferentes serviços nos anexos. | Melhoria e do processo. | Em 2012 | Não |
| | b) alteração do prazo de vigência dos contratos para 60 meses. | Necessidade de melhorar os processos e agilizar a execução | Os contratos tinham vigência anual, | Os contratos passaram a ter vigência de 60 meses | Melhoria e dos processos | Em 2008 | Não |
| | b) criação de planilha para controle de saldo orçamentário e financeiro | Necessidade de melhorar os controles | O controle era realizado no processo. A cada pagamento e necessidade de geração de ordem de serviço era necessário analisar todo o contrato para verificar se havia saldo disponível, | Com a criação da planilha foi possível gerenciar melhor o processo, verificando com antecedência a necessidade de fazer algum aporte no processo, permitindo um melhor planejamento | Melhoria nos controles e transparência | Em 2012 | Não |
| 11 COLED Logística de distribuição | a) realização de reunião entre as editoras, ECT e Correios antes do período de produção e postagem para prestar esclarecimentos | Necessidade de resolver os muitos problemas existentes no momento das postagens. | Não havia a orientação presencial, as informações eram repassadas pelo conforme eram solicitadas pelas editoras | Criou-se a prática de realizar essa reunião | Permitiu melhorar constantemente o processo, bem como diminuiu muito os problemas decorrentes das postagens nas editoras | Em 2009 | Não |
| | c) melhorias na Instrução Operacional | Necessidade de resolver problema na retirada da carga pela ECT e cumprir os prazos das editoras | Não havia controle da carga pronta, mas não retirada pela ECT, o que gerava problema com o cumprimento de prazo contratual das editoras. | Criação do palete pronto, palete agendado e palete postado. | Resolveu o problema de cumprimento de prazo das editoras | Em 2008 | Não |

| Setor/ Atividade | Ação COLED | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|---|--|--|---|--|---|---------|--------------------------------|
| 12 COLED Acompanha- mento da produção e postagem | a) criação de advertências e notificação de multas | Percepção que o acompanhamento não estava gerando o efeito desejado | As solicitações das equipes do FNDE de correção dos erros e problemas indicados não eram solucionados pelas editoras | As editoras passaram a receber advertências e notificações das equipes do FNDE quando encontravam alguma impropriedade. Três notificações com o mesmo problema se converte em multa. | Resolveu o problema de cumprimento das solicitações do FNDE | Em 2013 | |
| 13 COLED Reserva Técnica | a) criação a reserva técnica nacional | Reclamação das redes municipais pelo não a reserva técnica e reclamação das escolas por não nem sempre ter disponível o livro que a escola escolheu, | A reserva era composta pelos dois títulos mais escolhidos da localidade e encaminhada para as secretarias estaduais e suas regionais e as secretarias municipais da capital | Foi incluída a seguinte cláusula na resolução do programa A reserva técnica dos livros didáticos e acervos será destinada ao atendimento das escolas participantes no âmbito de cada rede de ensino ou escola federal, composta proporcionalmente por todos os títulos escolhidos no país | As redes (principalmente as municipais) e escolas puderem ser atendidas com o livro solicitado melhorando a efetividade do programa | Em 2013 | Sim Res 44 de 13 11 2013 |

Fonte: Autora

5.5 COORDENAÇÃO DE CONTRATOS E LIQUIDAÇÃO (COCEL)

Relativamente às atividades da COCEL - elaborar contratos e termos aditivos e gerir a execução orçamentária e financeira dos contratos -, foi realizado o seguinte roteiro de entrevista:

- Quais foram as principais ações de melhoria relativamente aos PNLD de 2010 a 2015 (de 2007 a 2014) regular no tocante aos aspectos operacionais referentes à sua área de atuação:

14. Na formalização dos contratos?

15. Na execução dos contratos?

16. No controle financeiro?

Consoante observado na síntese da entrevista no Quadro 8, na COCEL não foi encontrada aprendizagem de segundo ciclo. As principais intervenções nessa área ocorreram com foco na experiência dos técnicos, por meio de um único *feedback*, o que caracteriza a aprendizagem adaptativa, a qual ocorre, quando a organização reage aos eventos do ambiente mediante a correção dos erros das teorias em uso, mantendo-as alinhadas às normas existentes. (ARGYRIS, 1992)

Destaca-se a ação intensificadora da comunicação dessa coordenação com as outras da CGPLI, com os outros atores do FNDE, como o financeiro, para efetivação dos pagamentos; o orçamentário, para emissão dos empenhos; o administrativo, para publicação dos contratos e dos extratos de inexigibilidade, dentre outros. Também foi intensificada a comunicação com os fornecedores, principalmente as editoras, além do IPT e da ECT. Huber (1991) considera fundamental a interação dos membros da organização no processo de aprendizagem e identifica a aprendizagem pela experiência como um dos processos de aquisição de conhecimento e aprendizagem.

Segundo Huber (1991), a literatura relacionada à aprendizagem pela experiência é bastante variada e discutida em vários aspectos. Ele cita como um tipo de aprendizado por experiência a coleta de informações sobre os problemas da organização, as preocupações em adotar mudanças necessárias e a implementação de ações, para corrigir problemas identificados. Esse tipo de aprendizagem se assemelha aos circuitos simples duplos de aprendizagem da teoria de Argyris (1982). Segundo Huber (1991), a distinção entre aprender algo relacionado com a rotina imediata (circuito simples) e com novo quadro de referência

(circuito duplo) parece ser muito importante em longo prazo, pois se refere à capacidade das organizações de implementarem melhorias e se adaptarem as mudanças.

Quadro 8 – Síntese da entrevista da COCEL

| Setor/ Atividade | Ação COCEL | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|--|---|--|---|---|--|------|--------------------|
| 14 COCEL Na formaliza ção dos contratos e termos aditivos | a)inclusão de <i>check list</i> para verificação dos itens obrigatórios do contrato e dos anexos | Necessidade de aperfeiçoar a formalização e dos processos, evitar erros e sistematizar os procedimentos. | Não havia uma lista para conferência dos itens obrigatórios para formalização dos contratos (parecer de inexigibilidade de licitação da COHER e da PROFE, e publicação do parecer no DOU, ata de habilitação e negociação, certidões do SICAF, etc) | Passou-se a conferir todos os itens sem esquecer nenhum e sem cometer erros e falhas processuais. | Resolveram os problemas de instrução processual e questionamento dos órgãos de controle | 2013 | |
| | b)intensificação da comunicação com as outras áreas da CGPLI, com os outros setores do FNDE (financeiro, orçamentário, etc) bem como com os fornecedores. | Necessidade de aperfeiçoar a formalização e dos processos | Havia uma dificuldade em cumprir os prazo e formalizar os contratos por falta de interação com os outros setores envolvidos na execução dos trabalhos. | Es estabelecimentos de canais de comunicação formais e informais com os setores internos do FNDE e com fornecedores | Mais agilidade e eficiência na formalização dos contratos e termos aditivos | 2012 | Não |
| 15 COCEL No execução dos contratos | a)inclusão de <i>check list</i> para verificação do cumprimento das exigências contratuais | Necessidade de aperfeiçoar a execução dos contatos, | Não havia uma lista para conferência dos itens obrigatórios para execução dos contratos e liquidação das despesas (cumprimento do prazo, da quantidade, e outros itens contratuais) | Passou-se a conferir todos os itens sem esquecer nenhum | Resolveram os problemas de instrução processual e questionamentos dos órgãos de controle | 2013 | Não |
| | b)melhoria no despacho de pagamento e no atesto da despesa | Necessidade de aperfeiçoar a instrução dos processos. | Os despachos e os atestos eram muitos amplos e genéricos comprometendo o técnico que assinava esses documentos. | Os despachos e os atestos foram aperfeiçoados detalhando mais o objeto e a forma de análise. | Melhor instrução processual | 2013 | Não |
| 16 COCEL No controle financeiro | a) criação de planilha financeira | Necessidade de informar para o setor financeiro a previsão de pagamentos . | Não havia uma planilha padronizada, as informações eram passadas por e-mail. | Foi elaborada uma planilha, padronizando os dados que foram inseridos num sistema criado pelo setor financeiro. | Mais controle no repasse das informações e no controle do pagamento das despesas. | 2012 | |

| Setor/ Atividade | Ação COCEL | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|---------------------|--|---|--|---|---|------|--------------------|
| | b) intensificação da comunicação com as outras áreas da CGPLI, com os outros setores do FNDE (financeiro, orçamentário, etc) bem como com os fornecedores. | Necessidade de aperfeiçoar a formalização e dos processos | Havia uma dificuldade em cumprir os prazo e formalizar os contratos por falta de interação com os outros setores envolvidos na execução dos trabalhos. | Estabelecimento de canais de comunicação formais e informais com os setores internos do FNDE e com fornecedores | Mais agilidade e eficiência na formalização dos contratos e termos aditivos | 2012 | Não |

Fonte: Autora

5.6 COORDENAÇÃO DE CÁLCULO E QUALIDADE (COCEQ)

Quanto às atividades da COCEQ - coordenar estudos, cálculos, previsões e estimativas referentes ao atendimento aos programas do livro; coordenar o controle da execução orçamentária dos programas do livro; subsidiar a elaboração da proposta orçamentária; coordenar a gestão do processo de controle de qualidade dos livros e dos demais materiais didáticos e acompanhar sua execução -, foi realizado o seguinte roteiro de entrevista:

- Quais foram as principais ações de melhoria relativamente aos PNLD de 2010 a 2015 (de 2007 a 2014) regular no tocante aos aspectos operacionais referentes à sua área de atuação:

17. No cálculo da demanda de livros a ser adquirida?

18. No cálculo da demanda de livros a ser adquirida?

19. No processamento da demanda?

20. No critério de atendimento?

21. No processo de negociação?

22. No controle de qualidade?

Da mesma forma que a COCEL, a maioria das ações de melhorias implantadas na COCEQ ocorreu em função da observação e da experiência dos servidores e da necessidade de aperfeiçoar os processos e corrigir erros e problemas.

Senge (1990) define aprendizagem nas organizações como o teste contínuo da experiência e a transformação dessa experiência em conhecimento acessível a toda a organização e relevante para seus propósitos fundamentais.

As mudanças nessa coordenação sucedem geralmente devido à reclamação das escolas de falta de livros. Esse problema pode acontecer por vários motivos; alguns deles decorrem de dificuldades no processamento, na reposição, na complementação, dentre outros. Por isso, é necessário aperfeiçoar constantemente a fórmula dos cálculos e do processamento.

No que se refere ao processamento da negociação, o desafio é realizar o cálculo do preço da forma mais justa e conferir transparência ao processo. Nesses casos, as modificações foram efetivadas pela necessidade de corrigir alguns problemas, caracterizando, assim, a aprendizagem de ciclo simples, em que, mediante uma ação adaptativa, a organização reagiu aos eventos pela extinção dos erros. (ARGYRIS, 1992).

Já em relação ao processo de controle de qualidade, foi necessário realizar intervenção na norma. A resolução de cálculo de multas por inconformidades no processo de produção de livros foi elaborada com base nas tiragens de aquisição de livros didáticos. Com a compra de outros materiais com tiragens bem diferentes, o cálculo ficou inadequado e as multas muito elevadas. A norma foi elaborada com apoio nas tiragens de aquisição de livros didáticos. Com a aquisição de outros materiais com tiragens bem diferentes, o cálculo ficou inadequado. Foi necessário rever todo o processo e cálculos e elaborar outra norma mais justa, adequada e eficiente.

Segundo Argyris (1992), há ocasiões em que tentar corrigir desvio de normas pode não funcionar, porque aparecem exigências conflitantes. Nesse caso, a correção do erro requer a reestruturação das normas organizacionais, o que, por sua vez, torna necessário reestruturar as estratégias e as suposições associadas a essas regras. Isso significa aprender nova teoria aplicada, que consiste em circuito duplo de aprendizagem (CHOO, 2003).

Quadro 9 – Síntese da entrevista da COCEQ

| Ação COCEQ | Setor/Atividade | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|---|--|---|--|--|---|--------------|-----------------------------|
| a) ajuste no cálculo de projeção do alunado e da reposição e complementação dos livros | 17 COCEQ No cálculo da demanda | Necessidade de aperfeiçoar os cálculos para ajustar os problemas com os dados do censo escolar | Não havia essa metodologia de ajuste em relação comportamento das séries | Melhora no levantamento da demanda. | Menos reclamações sobre falta de livros nas escolas. | 2010 | Não |
| a) divisão do processamento em etapas | 18 COCEQ No processamento da demanda | Necessidade de aperfeiçoar os cálculos do processamento informatizado que continha muitos erros | Não havia essa divisão o que tornava mais difícil visualizar os erros. | Melhora no cálculo da demanda. | Menos erros e menos problemas com os livros nas escolas. | 2008 | Não |
| b) inclusão de mais pontos de controle para conferência | | Necessidade de aperfeiçoar os cálculos do processamento informatizado que continha muitos erros | Não havia muitos pontos de controle o que tornava mais difícil visualizar os erros. | Melhora no cálculo da demanda. | Menos erros e menos problemas com os livros nas escolas. | 2009 | Não |
| a) envio de um dos livros mais escolhidos do guia quando a escola não realiza a escolha | 19 COCEQ No critério de atendimento | Necessidade de equilibrar mais a aquisição dos livros não escolhidos entre todas as editoras | Os livros não escolhidos eram adquiridos das editoras que tinham mais livros escolhidos o que gerava mais concentração nessas editoras | Melhora no cálculo da demanda. | Mais equilíbrio da aquisição dos livros entre as editoras e menos tiragens muitas pequenas em algumas editoras. | No PNLD 2014 | Sim Res 22 de 07 06 2013 |
| b) formalização do critério (impressão e assinaturas) | | Observação que não havia nos processos a | Não havia essa informação nos processos. Elas ficavam armazenadas somente em | Mais clareza e informação sobre as aquisições de livros. | Mais transparência e processos mais | 2014 | Não |

| Ação COCEQ | Setor/Atividade | Evidências | Antes | Depois | Resultado | Ano | Alteração norma |
|--|--|--|--|--|---|------|---------------------------|
| | | informação sobre a forma de cálculos e os critérios de atendimento, que poderia gerar questionamento dos órgãos de controle. | arquivos em planilhas eletrônicas. | | bem instruídos | | |
| a) criação de planilha comparativa preços últimos anos (percentual em relação ao primeiro lance, valor de cada contrato e valor total negociado) | 20 COCEQ No processo de negociação | Necessidade de facilitar e agilizar o processo de negociação | Não havia uma única planilha. Era necessário verificar vários arquivos para obter as informações necessárias o que levava muito tempo, dificuldade e possibilidade de erros. | Mais facilidade e agilidade para realizar os cálculos. | .Mais eficiência no processo de negociação. | 2007 | Não |
| b) criação de fórmula para definição do preço | | Necessidade de aperfeiçoar e criar metodologia para cálculo do preço do livro | Não havia uma fórmula, o cálculo era feito em comparação com outros anos e experiência do servidor. | Mais eficiência no cálculo do preço do livro | Mais transparência do processo de negociação | 2014 | Não |
| b) reformulação do cálculo de multa no processo de controle de qualidade | 21 COCEQ No controle de qualidade | Reclamação das editoras de aplicação de multa de valor muito alto, incompatível com o valor do contrato | A norma foi elaborada com base nas tiragens de aquisição de livros didáticos. Com a aquisição de outros materiais com tiragens bem diferentes o cálculo ficou inadequado | Reformulação do cálculo e dos procedimentos | Mais coerência e eficiência na aplicação das multas | 2011 | Sim Res 02 de jan/2011 |

Fonte: Autora

5.7 DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS (DIRAE)

Para complementar o levantamento das informações, foi realizada entrevista com o Diretor, objetivando identificar quais mudanças mais estratégicas foram implementadas de 2007 a 2014, compreendendo o PNLD de 2010 ao de 2015, e qual impacto essas mudanças geraram no *Programa.

O Diretor explicou que os programas do livro receberam basicamente três tipos de melhorias na operacionalização. A primeira se refere à intensificação da comunicação com o cliente (redes de ensino e escolas) por meio de vários instrumentos: a) monitoramento da execução do Programa nos estados restabelecido e ampliado. Nesse monitoramento as sugestões apresentadas pelas redes passaram a ser tabuladas e analisadas, para verificar a possibilidade de implementação, bem como passou a ser enviado relatório para elas com sugestões e recomendações do FNDE; b) criação de espaço específico na página do FNDE, para informar as redes sobre assuntos e ações importantes do momento; c) encontros técnicos mantidos e aperfeiçoados com a criação das oficinas, o que permite mais interação para captação e análise das sugestões e d) informes e demais correspondências enviadas às redes de ensino e às escolas.

Além de intensificar a comunicação com os clientes, foi ampliado o diálogo com os fornecedores (editoras) e os demais parceiros (IPT e ECT). Com as editoras, foram aumentados os encontros informais, o que possibilitou ouvir mais dúvidas, sugestões e críticas, e fixadas audiências públicas, que passaram a representar instrumento formal de interação entre o FNDE e o mercado.

Dessa forma, institucionalizaram-se canais de comunicação com as redes de ensino e as editoras, diálogo essencial ao aperfeiçoamento da execução do PNLD. Segundo o Diretor, a instituição não pode se fechar em si e tentar adivinhar as necessidades dos clientes sem conversar com eles, bem como não pode impor aos fornecedores tarefas impossíveis de ser executadas por eles.

O segundo tipo de melhoria relatada pelo Diretor aconteceu quanto à reorganização e à ampliação da estrutura organizacional. Em 2012, a partir da reestruturação do FNDE, foi criada, na CGPLI, a COARE, setor responsável pelo atendimento exclusivo às redes de ensino, o que facultou o aumento da comunicação com esse ator. Também foram criadas e

reorganizadas a COHER, que mantém contato com as editoras na preparação dos processos (inscrição, triagem e habilitação), e a COCEL, que também assegura contato com os fornecedores, mas na fase de execução dos contratos. A separação e a organização interna dos trabalhos permitiram que os serviços fossem mais eficientes e possibilitaram intensificar a comunicação com os parceiros.

O terceiro tipo de melhoria citada pelo Diretor se referiu à mudança qualitativa e à quantitativa, ampliando o atendimento pelo Programa a outros níveis de ensino e novos tipos de material escolar. Entretanto, do ponto de vista desta pesquisa, somente a primeira e a segunda mudanças a integram e estão relacionadas nos objetivos do trabalho.

Segundo o Diretor, da interação entre FNDE, cliente e fornecedores, várias melhorias foram implementadas na execução do Programa. Ao mesmo tempo, foram efetivados melhoramentos, fruto da experiência e da observação dos servidores, visando resolver problemas e aprimorar os serviços prestados.

As ações decorrentes da experiência e das observações dos servidores foram concretizadas graças ao hábito e à prática de realizar reuniões informais com frequência entre a coordenação-geral e os coordenadores, estimulando os técnicos a apresentarem ideias e inovações para melhoria dos serviços. Também contribuiu para esse processo a receptividade dos níveis mais altos da administração, para ouvir e implementar as sugestões propostas pelos servidores que se encontram no nível mais operacional.

A criação do selo trienal do Programa é exemplo desse aprendizado, pois foi desenvolvido a partir da percepção dos servidores mais experientes – eles notaram que o selo, contendo somente o ano de distribuição, não atendia à necessidade dos clientes, pois não ajudava a verificar o período total de vigência das obras, bem como não servia aos fornecedores. Ao contrário, era transtorno para as editoras, pois necessitavam trocar a capa dos livros todos os anos e não podiam aproveitar o material em estoque de anos anteriores.

Ademais, o Diretor destacou a criação dos encontros internos bimensais para disseminação e nivelamento das informações, uma vez que os serviços executados na CGPLI eram muito diversos e específicos e, somente conhecendo o serviço, seria possível sugerir melhorias. Nesses encontros, cada coordenação fala para todos os servidores da CGPLI sobre as atividades de cada uma. Assim, as reuniões de coordenação e os encontros bimestrais com toda a equipe representam fundamentais instrumentos, para gerar aprendizado e melhoria.

Ele sublinhou ainda que manter servidores mais antigos era essencial ao aprendizado,

para lembrar e informar como era executado o serviço anteriormente e identificar melhorias a serem implantadas.

A escolha somente pela Internet constitui exemplo dessa aprendizagem, pois surgiu da observação de outras ações do Governo, no caso a declaração do imposto de renda, executada pela Receita Federal. Esse órgão também extinguiu o formulário impresso, determinando que a declaração fosse elaborada em computador e entregue apenas via Internet. Aproveitou o contexto de modernização do mundo, utilizando a rede mundial, para aperfeiçoar um processo ineficiente, se comparado com o que é feito atualmente.

Como exemplo de melhoria que emergiu da interação entre as redes, os Correios, os técnicos do FNDE e a alta chefia, cita-se a implementação da reserva técnica centralizada. O Diretor frisou ser preciso que o ambiente estivesse aberto, para que houvesse inovação. Portanto, os canais de comunicações são essenciais, para que desponham ideias inovadoras e sejam implementadas.

Ele mencionou que as melhorias se concretizaram em função de uma conjunção de elementos favoráveis: a) o incremento da comunicação com todos os atores do Programa, b) a receptividade da alta chefia e c) a manutenção de funcionários experientes. Também foi ressaltada a autonomia da DIRAE, para implantar inovações, além da criação do Decreto do Livro, solicitação do Ministro da Educação à época. Esse pedido propiciou a oportunidade de discutir amplamente o Programa com o MEC e de institucionalizar algumas medidas já adotadas, como o Termo de Adesão.

O mesmo chefe declarou que o resultado de todas essas melhorias se materializa no livro didático na escola. O livro distribuído pelo FNDE conta com excelente qualidade física e editorial, é durável e tem atendimento universal.

Ainda segundo o Diretor, apesar de atualmente existir concorrência com os sistemas de ensino apostilados e a Internet, o livro continua sendo ferramenta valorizada pela rede de ensino e considerada muito necessária por professores, alunos e pais. Todos querem o livro e reclamam, quando não o recebem.

Quando se compara o livro de 20 anos atrás, que já era bom, com o de hoje, percebe-se que este está bem melhor. A melhoria ocorreu pela melhoria institucional. O fato de o livro ter mais pontualidade, mais regularidade na entrega, mais transparência na execução e resoluções mais didáticas permitiu que todos os atores detivessem mais previsibilidade e informação sobre sua execução, o que resulta em melhoria da gestão. Essas vantagens e esses

aprendizados permitem que as organizações sobrevivam em ambientes de mudança.

O Diretor finalizou, assegurando que a aprendizagem institucional deve ocorrer em mão dupla. O FNDE precisa estabelecer comunicação eficaz com o público sobre sua atuação, para que este perceba e aprenda o que o FNDE é, bem como entenda a operacionalização do PNLD.

Conforme o Quadro 10, ficou evidenciada a existência de aprendizagem organizacional de laço duplo e simples durante o período estudado. Os servidores da CGPLI foram capazes de identificar problemas, reagir a eles e desenvolver estratégias para resolvê-los, caracterizando a aprendizagem adaptativa, de laço simples.

Também souberam questionar as regras e modificá-las, mediante análise coletiva dos problemas, desenvolvimento de novos paradigmas e modelos mentais compartilhados, propiciando a aprendizagem de laço duplo, a qual possibilita a sobrevivência e o crescimento do Programa.

Além disso, caracterizou-se também a aprendizagem organizacional no Setor Público, uma vez que os servidores da CGPLI buscaram o conhecimento compartilhado, usaram o erro como instrumento pedagógico, implementaram refinamentos e inovações de forma sustentável e colocaram em prática o aprendido. Isso caracteriza o aprendizado organizacional no Setor Público, de acordo com o Modelo de Excelência da Gestão Pública, ciclo 2013.

Quadro 10 – Caracterização da aprendizagem organizacional

| Ano | Ação | Área | Tipo de Aprendizagem |
|------|--|-------|----------------------|
| 2007 | Inclusão das mensagens na 4ª capa do livro informando sobre o tipo de livro (reutilizável ou consumível). | COHER | Simple |
| 2007 | Criação de planilha comparativa preços últimos anos para análise no momento negociação. | COCEQ | Simple |
| 2008 | Alteração do selo do programa contendo os três de vigência possibilitando mais facilidade no controle social. | COHER | Simple |
| 2008 | Aperfeiçoamento do edital sobre habilitação das obras e das editoras | COHER | Simple |
| 2008 | Aperfeiçoamento do edital sobre problemas da comunicação eletrônica. | COHER | Simple |
| 2008 | Inclusão no sistema de inscrição da obrigatoriedade de cadastrar o CNPJ da editora e o CPF do autor. | COHER | Simple |
| 2008 | Alteração do prazo de vigência dos contratos de distribuição de livros (ECT) para 60 meses. | COLED | Simple |
| 2008 | Aperfeiçoamento da Instrução Operacional | COLED | Simple |
| 2008 | Divisão do processamento da aquisição dos livros em etapas permitindo mais pontos de controle, minimizando os erros. | COCEQ | Simple |

| Ano | Ação | Área | Tipo de Aprendizagem |
|------|---|-------|----------------------|
| 2009 | Aperfeiçoamento do anexo de critério de exclusão das obras inscritas no editais, possibilitando mais transparência e clareza. | COHER | Simples |
| 2009 | Concessão de recurso na fase de triagem das obras. | COHER | Duplo |
| 2009 | Inclusão de cláusula editalícia que trata sobre exclusão de obras que apresentarem inconsistências. | COHER | Simples |
| 2009 | Realização de reunião entre as editoras, ECT e Correios antes do período de produção e postagem, minimizando os problemas. | COLED | Simples |
| 2009 | Mais pontos de controle para conferência do processamento. | COCEQ | Simples |
| 2010 | Ajuste no cálculo de projeção do alunado e da reposição e complementação dos livros. | COCEQ | Simples |
| 2010 | Escolha dos livros didáticos somente pela internet. | COARE | Simples |
| 2011 | Reformulação dos cálculos das multas referentes ao processo de controle de qualidade física dos livros. | COCEQ | Duplo |
| 2011 | Unificação das siglas e contratos do PNLD e PNLEM. | COHER | Simples |
| 2011 | Criação do Termo de Adesão ao PNLD. | COARE | Duplo |
| 2012 | Unificação dos contratos de distribuição. | COLED | Simples |
| 2012 | Criação de planilha para controle de saldo orçamentário e financeiro do contrato da ECT. | COLED | Simples |
| 2012 | Detalhamento do ofício de suspensão do Termo de Adesão. | COARE | Simples |
| 2012 | Criação da possibilidade aquisição adicional de livros pelo FNDE para atender as solicitações das redes. | COARE | Duplo |
| 2012 | Implementação do monitoramento nos estados para acompanhar a execução dos programas nas redes e escolas. | COARE | Simples |
| 2012 | Intensificação da comunicação com as outras áreas da CGPLI, com os outros setores do FNDE (financeiro, orçamentário, etc) bem como com os fornecedores. | COCEL | Simples |
| 2012 | Criação de planilha financeira para informar previsão de pagamentos para o setor financeiro. | COCEL | Simples |
| 2013 | Criação de advertências e multas no monitoramento das postagens nas editoras. | COLED | Simples |
| 2013 | Criação a reserva técnica nacional de livros didáticos | COLED | Duplo |
| 2013 | Melhoria na comunicação com redes de ensino e escolas | COARE | Simples |
| 2013 | Inclusão de <i>check list</i> para verificação dos itens obrigatórios do contrato e dos anexos. | COCEL | Simples |
| 2013 | Inclusão de <i>check list</i> para verificação do cumprimento das exigências contratuais. | COCEL | Simples |
| 2013 | Melhoria no despacho de pagamento e no atesto da despesa | COCEL | Simples |
| 2014 | Atualização e retorno do SISCORT | COARE | Duplo |
| 2014 | Aquisição de um dos livros mais escolhidos do Guia quando a escola não realiza a escolha | COCEQ | Duplo |
| 2014 | Formalização do critério de atendimento do PNLD | COCEQ | Simples |
| 2014 | Criação de fórmula para definição do preço do livro | COCEQ | Simples |

Fonte: Autora

CAPÍTULO 6 CONCLUSÃO

A aprendizagem de primeiro ciclo refere-se à aprendizagem adaptativa, corretiva ou incremental, baseada em retroação única e linear. Está contida em âmbito restrito, no sentido de que os novos comportamentos são desenvolvidos, utilizando-se as mesmas normas, pressupostos e objetivos vigentes nas empresas. Esse tipo de aprendizagem permite que as organizações mantenham os traços de estabilidade dentro de contexto de mudança relativa. Investe-se somente na modificação de alguns aspectos das teorias-em-uso na organização, corrigindo-se as ações que provocaram os erros, o que garante eficiência em curto prazo (ARGYRIS, 1992).

Já a aprendizagem de ciclo duplo constitui espécie de questionamento organizacional que investiga os valores os quais direcionam as estratégias da organização, propondo alterações ou eliminações de normas e objetivos, incompatíveis com a resolução dos problemas ou a eficácia do funcionamento da organização. Define novas prioridades e normas ou reestrutura as existentes, reformulando a teoria oficial; refere-se à sobrevivência da organização. (ARGYRIS, 1992).

No serviço público, aprendizagem organizacional se relaciona ao grau em que as práticas de gestão das organizações apresentam aperfeiçoamentos decorrentes do processo de melhorias. (BRASIL, 2012)

Com o objetivo de caracterizar a existência da aprendizagem organizacional de ciclo simples e duplo na execução do PNLD, foi realizada pesquisa documental e entrevistas com os cinco coordenadores da CGPLI, bem como com o Diretor da área, para identificar as principais melhorias implementadas no PNLD nos últimos oito anos e se o resultado foi o desejado.

Este trabalho teve os objetivos plenamente alcançados, pois, em todas as ações de melhorias implementadas, pôde-se confirmar a existência de aprendizagem de ciclo simples e duplo, conforme o Quadro 10.

Com a pesquisa se concluiu que a comunicação entre o FNDE, o cliente e os fornecedores foi fundamental para os processos de aprendizagem e aperfeiçoamento do Programa. Várias intervenções foram fruto dessa comunicação, pois ocorreram em função da necessidade de resolver problemas ou acatar sugestões expostas por clientes e fornecedores.

Evidenciou-se que a experiência, a observação e o comprometimento dos servidores, no sentido de buscar soluções inovadoras para resolver os problemas, bem como o aperfeiçoamento constante dos processos, foram igualmente essenciais, uma vez que muitas delas provieram desses fatores. Esse comprometimento dos servidores concerne à primeira disciplina do modelo organização de aprendizagem de Senge (2010), bem como à busca constante por melhores resultados preconizada por Argyris (1992).

Pôde-se observar que o conhecimento proveniente dos *insights* dos servidores obtidos nas reuniões informais foi internalizado no Programa e que houve mudança no comportamento das pessoas, por causa de mais interação entre as áreas internas e externas à CGPLI e entre os diversos atores e clientes do Programa, o que permitiu participação mais atuante dos servidores nos debates sobre os problemas existentes e visão sistêmica do Programa. Isso envolveu mudança no modelo mental das pessoas, o que constitui uma das características do processo de aprendizagem da teoria de Argyris (1992).

Além disso, a mudança da estrutura interna foi essencial ao aprimoramento do PNLD, pois facultou a separação e a organização dos trabalhos, definindo quais atores de cada coordenação mantêm mais contato, proporcionando assim intensificar a comunicação com esse interlocutor.

A pesquisa demonstrou a evolução e a melhoria dos processos na gestão do Programa e consequentemente o aumento da qualidade dos serviços prestados à sociedade, que se materializa na distribuição de livros didáticos de excelente qualidade física e editorial para todos os alunos das escolas públicas da educação básica antes do início do ano letivo.

A evolução e a aprendizagem resultaram da sobrevivência do PNLD por quase 30 anos, apesar da concorrência com sistemas de ensino apostilados e Internet. O livro didático oferecido pelo FNDE continua ferramenta valorizada pela rede de ensino e considerada necessária por professores, alunos e pais, configurando exemplo de política pública efetiva e exitosa, pois a excelência em gestão pública pressupõe realizar ações, para atender, com qualidade e presteza, às necessidades e às demandas dos cidadãos e da sociedade.

Pôde-se perceber ainda que a CGPLI utiliza o processo de aprendizagem organizacional, para otimizar seus resultados. Ao partir do modelo de aprendizagem proposto por Argyris (1992), comprovou-se que aprender com os próprios erros é uma das formas de melhorar a execução do PNLD. Por meio da interação e da comunicação com os parceiros e os atores do Programa, foi possível perceber as necessidades dos clientes, as possibilidades dos

fornecedores, ao mesmo tempo em que se pôde corrigir os erros detectados e alterar normas e diretrizes.

Os servidores da CGPLI foram capazes de identificar problemas, reagir a eles e desenvolver estratégias para resolvê-los, caracterizando a aprendizagem adaptativa de laço simples.

Também souberam questionar as regras e modificá-las, pela análise coletiva dos problemas, pelo desenvolvimento de novos paradigmas e modelo mentais compartilhados, evidenciando a aprendizagem de laço duplo, possibilitando a sobrevivência e o crescimento do Programa.

Ademais, caracterizou-se a aprendizagem organizacional no Setor Público, uma vez que os servidores da CGPLI buscaram compartilhar o conhecimento, empregar o erro como instrumento pedagógico, implementar refinamentos e inovações de forma sustentável e colocar em prática o aprendizado. Isso caracteriza o aprendizado organizacional no Setor Público, de acordo com o Modelo de Excelência da Gestão Pública, ciclo 2013.

A partir da teoria estudada e da experiência na gestão do PNLD, sugere-se, como forma de melhoria na execução de uma política pública, a implementação de mecanismos para disseminação de informação, integração com as áreas afins da organização, criação de canal de comunicação com fornecedores, clientes e parceiros e realização de reuniões formais e informais, que favoreçam ambiente adequado, para que indivíduos de diferentes áreas possam compartilhar informações e trocar ideias.

6.1 RECOMENDAÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO PNLD

Como apontado pela pesquisa, a comunicação entre todos os atores mostrou-se forte instrumento de aprendizagem; assim, a CGPLI deve aperfeiçoar os canais de comunicação, principalmente a eletrônica, com as editoras e as redes de ensino.

Recomenda-se então criar mecanismos, para estabelecer interação *on-line* com as secretarias de ensino, os professores e os diretores de escolas, para atribuir mais transferência às ações do FNDE e orientar mais esses parceiros sobre a execução do Programa. Além disso, o FNDE poderá receber deles mais críticas e sugestões. Isso possibilitaria monitoramento *on-line* da execução do Programa nos estados e nos municípios, ampliando o controle presencial já realizado atualmente.

Da mesma forma, aconselha-se criar um canal eletrônico formal de comunicação com editoras e demais parceiros do Programa, para que todos possam apresentar sugestões e reclamações. Esse canal deve ser institucionalizado, para que funcione independentemente da deliberação das chefias e da alta administração.

Também ficou demonstrado que as reuniões internas foram importantes para a inovação. Assim, indica-se intensificar esse instrumento, distinguindo as reuniões em três tipos:

- a) executivas: realizadas semanalmente com os cinco coordenadores, para resolver os problemas da semana e elaborar planejamento de médio e curto prazo;
- b) de compartilhamento de informações: realizadas bimensalmente com toda a equipe, para disseminar o conhecimento. Como a CGPLI possui 42 servidores divididos nas cinco coordenações, que executam serviços diversificados e complexos, é necessário expandir esse conhecimento para todas as coordenações, pois só com conhecimento do serviço é possível gerar inovações;
- c) discussão de melhorias: nesse caso, sugere-se formar um comitê de inovação, composto por servidores da CGPLI, das outras áreas do FNDE, dos fornecedores e dos clientes do Programa, a fim de criar ambiente propício a mudança e inovação e facilitar a proposição de ações de melhorias na execução do PNLD.

Dessa forma, espera-se assegurar o aperfeiçoamento da execução do PNLD e a efetividade da gestão dessa política pública.

REFERÊNCIAS

ANTONELLO, C. S. A encruzilhada da aprendizagem organizacional: uma visão multiparadigmática. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 2, p.310-332, abr. 2010.

_____; GODOY, A. S. Uma agenda brasileira para os estudos em aprendizagem. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 49, n. 3, p.266-279, set. 2009.

ARGIRIS, C. **Enfrentando defesas empresariais: facilitando o aprendizado organizacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 218 p.

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. 132 p.

BORINS, S. Encouraging innovation in the public sector. **Journal of Intellectual Capital**. Toronto, p. 310-319, jun. 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?cod_menu=955&cod_modulo=9&acao=abrirTreeview>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Lei Nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998** (Direitos Autorais). Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?cod_menu=994&cod_modulo=9&acao=abrirTreeview>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Resolução FNDE Nº 60, de 20 de novembro de 2009** (revogada). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000060&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Resolução FNDE Nº 2, de 12 de janeiro de 2011**. Sistematização e consolidação do modelo de verificação de qualidade e cálculo de multas por não conformidades físicas de materiais didáticos, a serem aplicados nos contratos administrativos de execução dos programas e projetos educacionais, contratados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?cod_menu=694&cod_modulo=9&acao=abrirTreeview>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Resolução FNDE Nº 42, de 28 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000042&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 17/07/2014.

_tipo=RES&num_ato=00000042&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC
>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Resolução FNDE N° 22, de 7 de junho de 2013.** Altera o § 3° do art. 6° da Resolução n° 42, de 28 de agosto de 2012, e o § 4° do art. 1° da Resolução n° 51, de 16 de setembro de 2009, que dispõem sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica e a educação de jovens e adultos. Disponível em:
<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000022&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Resolução FNDE N° 44, de 13 de novembro de 2013.** Altera os arts. 3° e 7° e a alínea i do inciso III do art. 8° e acrescenta o § 6° ao art. 1° da Resolução n° 42, de 28 de agosto de 2012, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em:
<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000044&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública ciclo 2010.** Brasília: Seges, 2010.

_____. _____. **Manual técnico de orçamento.** Brasília: Seges, 2014. 183 p.

_____. _____. **Instruções para Avaliação da Gestão Pública.** Brasília: Seges, 2010. 105 p.

_____. _____. **Planejamento Estratégico.** Brasília: Seges, 2012.

_____. **Modelo de excelência da gestão pública:** Guia de inovação e melhoria do sistema de gestão da administração pública. Brasília: Seges, 2013.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei N° 93, de 21 de dezembro de 1937.** Cria o Instituto Nacional do Livro. Disponível em:
<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=DEL&num_ato=00000093&seq_ato=000&vlr_ano=1937&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Decreto-Lei N° 1.006, de 30 de dezembro de 1938.** Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Disponível em:
<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=DEL&num_ato=00001006&seq_ato=000&vlr_ano=1938&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Decreto N° 77.107, de 4 de fevereiro de 1976.** Dispõe sobre a edição e distribuição de livros textos e dá outras providências. Disponível em:
<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=DEC&num_ato=00077107&seq_ato=000&vlr_ano=1976&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Decreto Nº 91.542, de 19 de agosto de 1985.** Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=DEC&num_ato=00091542&seq_ato=000&vlr_ano=1985&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 17/07/2014.

_____. _____. **Decreto Nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=DEC&num_ato=00007084&seq_ato=000&vlr_ano=2010&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 17/07/2014.

CHOO, C. W. **A organização do Conhecimento:** como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: Senac, 2003. 426 p.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CROSSAN, M. M.; LANE, H. W; WHITE, R. E. An organizational learning framework: from intuition to institution. **Academy of Management.** Nova York, p. 522-537, jul. 1999.

EASTERBY-SMITH, M.; BURGOYNE, J.; ARAUJO, L. (Org.). **Aprendizagem Organizacional e Organização de Aprendizagem:** Desenvolvimento na Teoria e na Prática. São Paulo: Atlas, 2001. 301 p.

_____; CROSSAN, M.; NICOLINI, D. Organizational learning: debates past, present and future. **Journal of Management Studies.** Lancaster, p. 783-796, dez. 2002.

GARVIN, D. A. Building a learning organization. **Harvard Business Review.** Boston, p. 78-91, ago. 1993.

HISLOP, D. **Knowledge management in organizations:** a critical introduction. Learning and knowledge management. In: HISLOP, D. Published. Oxford: Oxford University Press, 2009.

HONG, Jacky F. L.; FAN, Fiona. Organizational learning in public organizations: a case study. **Economia Global e Gestão,** Lisboa, v. 16, n. 2, set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442011000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 jul. 2014.

HUBER, G. P. Organizational learning: the contributing processes and the literatures. **Organizational Science.** Texas, p. 88-115, fev. 1991.

LOIOLA, E.; BASTOS, A. V. B. Produção Acadêmica sobre Aprendizagem Organizacional no Brasil. **Revista da Administração Contemporânea,** Curitiba, v. 7, n. 3, p.1-2, ago. 2003.

MADEN, C. Transforming public organizations into learning organizations: a conceptual model. **Public Administration Review:** a Global Journal, Istanbul, v. 5, n. 8, p.71-84, 2012.

MORESI, E. A. D. Inteligência Organizacional: um referencial integrado. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 30, n. 2, p.35-46, ago. 2001.

_____. (Org.). **Metodologia da pesquisa**. Brasília: Brasília, 2003. 108 p

MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da gestão pública. **RAE**, São Paulo, v. 53, n. 1, p.82-90, fev. 2013.

_____. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública - Rap**: Edição Especial 1967-207. Rio de Janeiro, p.87-96, 2007.

NAKANO, D. N.; FLEURY, A. C. Conhecimento Organizacional: uma revisão conceitual de modelos e quadros de referência. **Produto & Produção**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p.11-23, jun. 2005.

NONAKA, I; TAKEUCHI, H. **Gestão do Conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008. 319 p.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina**: Arte e prática da organização que aprende. Rio de Janeiro: Bestseller, 2010. 531 p.

TSANG, E. W K. Organizational learning and the learning organization: a dichotomy between descriptive and prescriptive research. **Human Relations**. Singapore, p. 73-89, dez. 1997.