

COMUNIDADES DE PRÁTICA E A “PARTICIPAÇÃO PERIFÉRICA LEGÍTIMA”: DESAFIOS DE APRENDIZAGEM DEMOCRÁTICA PARA GOVERNANÇA PÚBLICA

COMMUNITIES OF PRACTICE AND “LEGITIMATE PERIPHERAL PARTICIPATION”: DEMOCRATIC LEARNING CHALLENGES FOR THE PUBLIC GOVERNANCE

Kolmar Kafran França de Vasconcelos¹
Aline Virginia Medeiros Nelson²

Recebido em: 27/01/2023
Aceito em: 22/05/2024

kolmar@kafran.net
aline_nelson@hotmail.com

Resumo: Este trabalho tem como objetivo trazer uma discussão teórica, conceitual e normativa sobre as comunidades de práticas e a gestão de conhecimento, como um desafio da democratização, da participação institucional e social na governança pública. Para tanto, procurou-se de modo específico responder o que são e quais objetivos das comunidades de práticas correlacionando-as a corrente da Participação Periférica Legítima. Trata-se, portanto, de pesquisa bibliográfica exploratória por método hermenêutico. Nos resultados, foi possível concluir que as comunidades de práticas surgem quando o cânone institucional – ou seja, os manuais, as normas e os treinamentos formalmente instituídos – mostram-se insuficiente, inadequados ou inexistentes e que o objetivo desses grupos é aprofundar conhecimentos e experiências em torno de uma área de domínio comum.

Palavras-chave: Administração Pública. Comunidades de Práticas. Gestão do conhecimento. Gestão Participativa. Governança Pública.

Abstract: This work aims to bring a theoretical, conceptual and normative discussion about communities of practices and knowledge management, as a challenge of democratization, institutional and social participation in public governance. To this end, specifically sought to answer that are communities of practice and what their objectives, by correlating them with the current of Legitimate Peripheral Participation. It is, therefore, an exploratory bibliographical research by hermeneutic method. In the results, it was possible to conclude that communities of practices arise when the institutional canon - that is, the manuals, norms and formally instituted training – are shown to be insufficient, inadequate or non-existent and that the objective of these groups is to deepen knowledge and experiences around an area of common domain.

Keywords: Public Administration. Communities of Practice. Knowledge management. Participative management. Public Governance.

1. INTRODUÇÃO

¹ Instituto Federal da Paraíba.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

A virada do século XXI foi marcada pela consolidação do paradigma gerencial na Administração Pública coadunado com a necessidade cada vez maior de inovação, de eficiência, de participação social e de transparência. Assim, ocorreu uma reinterpretação da Administração Pública, a fim de consolidar um processo de formação do Governo Digital, consubstanciando-se em uma adaptação necessária no contexto de inovações tecnológicas e do surgimento de demandas para que o Estado delas faça uso, objetivando ampliar a eficiência no desempenho de suas funções (Barbosa; Fernanda; Cristovam; 2022).

No início desse contexto, ainda nos anos 1980, começa a surgir espontaneamente grupos de mensagens informais para troca de experiência e conhecimento em assuntos específicos de gestão. Em 1991, Lave e Wenger cunharam o termo comunidades de práticas ao desenvolverem estudos sobre a teoria de aprendizagem. Também se encontram na literatura outras denominações que exprimem o mesmo significado como, por exemplo, comunidades virtuais, redes de aprendizagem, redes de colaboração e redes ou grupos temáticos (Affonso, 2012).

Esse tema também tem ganhado a atenção de pesquisadores do setor público brasileiro (Silva, 2004; Affonso, 2012; Prevedello, 2015) e do próprio Estado brasileiro que através do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, instituiu a política de governança digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2016a). Posteriormente, esse Decreto foi atualizado pelo Decreto Federal nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que instituiu Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2023.

Além disso, em 2016, houve a proposição de um Política Federal de Acompanhamento de Conhecimento Relevante (Brasil, 2016b), disciplinando a implantação, a promoção e o acompanhamento das redes de conhecimento relevantes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa norma defende que as redes de conhecimentos são:

Qualquer arranjo social aberto que permita a interação entre pessoas, independentemente se estruturadas como **comunidade de prática**, mídia social, grupo de correio eletrônico ou forma diversa, (...) **com a finalidade de gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e**

experiências além de formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais e discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação (Brasil, 2016b, p. 131, grifo nosso).

Em 2016, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou pesquisa apresentando os níveis de maturidade e as dificuldades dos órgãos públicos em lidar com a Gestão do Conhecimento (Batista, 2006) – o que de certa forma não destoa do que traz a literatura quanto ao desenvolvimento da própria disciplina. Wenger, McDermott e Snyder (2002), ensinam que o campo da gestão do conhecimento se desenvolveu em ‘ondas’:

Em uma primeira onda o foco foi em tecnologia. A segunda onda lidou com problemas de comportamento, cultura e conhecimento tácito, mas ainda no campo abstrato. **A terceira onda está agora descobrindo que as comunidades de prática são um modo prático de se gerenciar o conhecimento.** Elas proveem uma infraestrutura organizacional concreta para o desenvolvimento de uma organização aprendente (Wenger; Mcdermott; Snyder, 2002, p. x, grifo nosso, tradução nossa).

As comunidades de prática surgem, então, como um modelo organizacional que ajuda a promover a criação do conhecimento, o processo de aprendizagem e o desenvolvimento profissional (Lave; Wenger, 1991; Wenger, 1998; Wenger; Mcdermott; Snyder, 2002; Hildreth; Kimble, 2004; Coakes; Clarke, 2006a) com estudos de sua aplicação no setor público tendo sido desenvolvidos nos últimos anos (Callahan, 2004; Silva, 2004; Affonso, 2012; Sallán *et al.*, 2012; Prevedello, 2015).

No modelo de gestão do conhecimento para a Administração Pública Brasileira, adotado pelo antigo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), comunidades de práticas são entendidas como sendo

Grupos informais e interdisciplinares de pessoas unidas em torno de um interesse comum. As comunidades são auto-organizadas a fim de permitir a colaboração de pessoas internas ou externas à organização; propiciam o veículo e o contexto para facilitar a transferência de melhores práticas e o acesso a especialistas, bem como a reutilização de modelos, do conhecimento e das lições aprendidas (Batista, 2012, p. 77, grifo nosso).

Dessa forma, diante do surgimento recente da expressão comunidade de práticas associada à gestão do conhecimento em normativos do Governo

Federal, indaga-se: O que são as comunidades de prática e como elas integram uma governança pública, fundada em gestão participativa?

Assim, esse trabalho tem como objetivo geral trazer uma discussão teórico conceitual e normativa sobre as comunidades de práticas como ferramenta importante face o atraso legislativo em atender as demandas de gestão face a necessidade de constante inovação. Para se atingir esse objetivo, procurou-se de modo específico definir: a) O que são comunidades de práticas, como relaciona-se a gestão de conhecimento; b) esclarecer sobre a corrente da "Participação Periférica Legítima"; e c) como as comunidades de práticas servem para uma consolidação da governança pública, perante a dificuldade de necessidade constante de alterações normativas.

Em termos metodológicos, esse artigo utiliza-se da metodologia hermenêutica por técnica bibliográfica e normativa. Para tanto, optou-se por realizar a pesquisa no Portal de Periódicos da CAPES, priorizando artigos em língua inglesa, e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) por se tratarem de bases de dados reconhecidas no meio acadêmico nacional.

Na BDTD buscou-se por trabalhos que trouxessem no título as expressões "comunidades de prática" e "público". A busca retornou três trabalhos: duas dissertações e uma tese. A dissertação "O impacto das políticas públicas sobre as práticas tradicionais dos pescadores da Ilha de Itamaracá-PE: o caso do Bolsa Família nas comunidades de Jaguaribe e Pilar" foi imediatamente descartada por não se relacionar diretamente com o tema abordado neste trabalho. A dissertação "Comunidades de práticas na internet: um estudo de duas comunidades hospedadas em portais públicos brasileiros", de Affonso (2012), e a tese "Comunidades virtuais de prática no serviço público: quadro teórico para a organização de experiências e apoio à inovação", de Prevedello (2015), foram separadas para estudo.

Além desta breve introdução, este artigo se organiza em duas sessões que discorrem sobre as comunidades de práticas e a corrente da participação periférica legítima e evolução da gestão do conhecimento na administração pública brasileira como ferramenta de democratização e participação e encerra com as considerações finais.

2. AS COMUNIDADES DE PRÁTICAS E A CORRENTE DA PARTICIPAÇÃO PERIFÉRICA LEGÍTIMA: UM LEVANTAMENTO NA LITERATURA INTERNACIONAL

Um grande desafio atual para a Administração Pública é tornar a gestão cada vez mais transparente e participativa não somente em termos de relações externas, ou seja, Administração e Cidadão, mas também em termos internos de se sensibilizar para as demandas dos servidores públicos no executar diário de suas atribuições no serviço público, em uma realidade que, por diversas vezes, há um grande leque normativo em constante mudança (leis, instruções normativas, portarias) e também a preocupação constante em manter seus atos na estrita legalidade.

Neste contexto, começaram a surgir grupos informais focados em determinados conteúdo ou demandas, primeiramente em grupos de e-mails, atualmente em grupos de aplicativos e redes sociais, em que os servidores, cidadãos trocam conhecimento, informações, jurisprudências e tiram dúvidas em termos de teor prático de execução de serviço público.

Os trabalhos de Lave e Wenger (1991) e Brown e Duguid (1991) são dois clássicos contemporâneos trazidos à discussão com a finalidade de se posicionar o desenvolvimento do conceito de ‘comunidades de prática’ no tempo, sendo o trabalho de Lave e Wenger (1991) uma monografia curta que propunha um conceito teórico ainda em construção à época e o trabalho de Brown e Duguid (1991) um artigo dirigido a gestores e gerentes interessados no tema.

Lave e Wenger (1991) são tidos como os precursores da expressão “comunidades de práticas” com o significado que se tem hoje. Eles propuseram uma nova abordagem para a compreensão das questões de aprendizagem, inclusive as relacionadas ao ambiente de trabalho. A abordagem proposta por eles foca nos aspectos informais da interação social em contraposição ao processo de transmissão cognitiva planejado e mecanicista dos modelos tradicionais de ensino-aprendizagem.

Estudiosos das teorias de aprendizagem têm rejeitado os modelos de transferência de conhecimento nos quais o conhecimento é isolado da prática e têm desenvolvido uma visão de aprendizado como

construção social, colocando o conhecimento em um contexto que lhe dê significado (Brown; Duguid, 1991, p. 47, tradução nossa).

Para Lave e Wenger (1991), aprender é mais do que simplesmente adquirir conhecimento, trata-se de uma mudança de identidade. Para esses autores, a participação periférica é um dos componentes chave no processo de aprendizagem, com o aprendizado sendo um processo contínuo, ativo, situado e formador de identidade.

Participação periférica é, em outras palavras, o envolvimento ativo com a prática. O conceito de 'Participação Periférica Legítima' é definido como sendo o engajamento em práticas sociais que têm o aprendizado como principal elo (Lave; Wenger, 1991). Assim, trata-se do "aprender fazendo". No conceito de comunidade trazido por Lave e Wenger (1991) há uma forte relação entre 'mestres' e 'aprendizes'.

Ainda que não se encontre no trabalho de Lave e Wenger (1991) um conceito claramente definido do que sejam comunidades de práticas – os próprios autores reconhecem que o conceito de 'comunidade de prática' é deixado em grande parte como uma noção intuitiva – os autores trazem que o termo 'comunidade' implica na participação em um sistema de atividades no qual os participantes compartilham entendimentos sobre o que estão fazendo e as implicações que isso traz para suas vidas e para suas comunidades (Lave; Wenger, 1991).

Mais tarde, Wenger (1998) viria a publicar sozinho uma obra completa sobre comunidades de práticas em um nível teórico-conceitual mais amplo do que aquela monografia publicada em coautoria com Lave, em 1991. Para associar comunidade e prática, Wenger (1998) descreve três dimensões nas quais a prática é o que dá coerência a uma comunidade: engajamento mútuo, empreendimento conjunto e repertório compartilhado.

Em 2002, Wenger, McDermott e Snyder (2002) publicaram um guia prático voltado aos gerentes interessados em promover a gestão do conhecimento em suas instituições e que chama a atenção pelas mudanças de perspectivas entre esta obra e aquela publicada anos antes por Wenger, em 1998. A ideia de comunidade de prática como uma rotina no ambiente de trabalho é abandonada e o foco passa a ser nos processos de inovação e

resolução de problemas em grandes corporações multinacionais. Essas mudanças refletem a reinvenção das comunidades de prática com uma concepção mais gerencialista.

Na obra de Wenger (1998) é possível apenas inferir comunidades de práticas como sendo ‘grupos coerentes que criam um repertório comum através do engajamento mútuo de seus membros’. Enquanto que em Wenger, McDermott e Snyder (2002, p. 4) as “comunidades de práticas” passam a ser definidas de maneira explícita como sendo “grupos de pessoas que compartilham uma preocupação, um conjunto de problemas, ou uma paixão por um tópico, e que aprofundam seus conhecimentos e experiências nesta área ao interagirem de forma contínua”.

No trabalho realizado por Brown e Duguid (1991) as comunidades de práticas também aparecem apenas como uma noção intuitiva, sendo possível inferir comunidades de práticas como sendo ‘estruturas informais de trabalho que se formam para improvisar soluções para problemas cujo cânone institucional – é dizer, os manuais, normas e treinamentos formalmente instituídos – se prova insuficiente, inadequado ou inexistente’.

O trabalho de Brown e Duguid (1991) apesar de contemporâneo a Lave e Wenger (1991) guarda suas particularidades. Os autores enfatizam a geração de soluções para novos problemas ao invés da mera reprodução de conhecimentos existentes, como apontam Lave e Wenger (1991). Eles também dão mais ênfase à narrativa como processo de transmissão do conhecimento, e o conceito de ‘comunidade’ para estes autores envolve a noção de ‘igualdade’ entre os pares, enquanto que para Lave e Wenger (1991) em uma comunidade há uma relação entre mestres e aprendizes.

Brown e Duguid (1991) fazem uma singular interpretação do trabalho desenvolvido por Orr (1990 apud Brown; Duguid, 1991), no qual se estudou como técnicos responsáveis por efetuar reparos em máquinas fotocopadoras da empresa Xerox, nos Estados Unidos, atuavam quando os treinamentos e manuais formalmente instituídos não eram suficientes para solucionar os problemas que eles enfrentavam.

Mais tarde esse estudo com os trabalhadores da Xerox culminaria no famoso Projeto Eureka, no qual as experiências em uma comunidade de

prática local viria a contribuir na construção de um sistema global de compartilhamento de conhecimento (Bobrow; Whalen, 2002).

Brown e Duguid (1991) trazem o conceito de comunidade de prática para dentro do cenário organizacional e enfatizam a importância da narrativa e o papel que as comunidades de práticas têm na improvisação de novos conhecimentos. Para estes autores, as normas e os modelos organizacionais formalmente instituídos são inevitavelmente falhos, inflexíveis e limitados, revelando-se inadequados para a atividade que necessita ser feita. Ou seja, as atividades laborais para serem concluídas de maneira satisfatória exigem que algum conhecimento seja desenvolvido localmente, a nível daqueles que executam.

Por exemplo, em uma pesquisa desenvolvida em unidades de saúde pública de Ontário, Canadá, Sibbald e Kothari (2015) apontaram que antes de tomarem uma decisão os indivíduos pesquisados passaram por um estágio de busca e aquisição de informações existentes. Para muitos desses indivíduos, encontrar a informação necessária foi um desafio e, portanto, buscar e sintetizar o conhecimento constituía um processo dinâmico e interativo envolvendo o ambiente interno e externo.

Ainda, Prevedello (2015) traz a figura do servidor público atual aproximando-se do conceito de intelectual orgânico proposto por Gramsci (1982 apud Prevedello, 2015), no qual esses indivíduos não podem atuar somente na esfera técnica de suas atividades, isolados e executando suas tarefas de maneira mecanicista. Em vez disso, devem assumir a postura de "indivíduos dotados de faculdade de representar, encarnar, articular uma mensagem, uma visão, uma atitude, uma filosofia e uma opinião para e em favor de um público" (Prevedello, 2015, p. 15).

Nesse aspecto, a discussão central de Brown e Duguid (1991) gira em torno da emergência das comunidades de práticas, em contraposição à ideia de desenho ou criação de novos grupos:

(...) comunidades são emergentes. Ou seja, sua forma e seus membros surgem no processo da atividade, ao contrário de ser criada para desempenhar uma tarefa em específico [é diferente de uma força tarefa, por exemplo] (...) De nosso ponto de vista, a questão central está mais atrelada com detectar e apoiar comunidades de

práticas existentes ou que estejam surgindo (Brown; Duguid, 1991, p. 49, tradução nossa, grifo nosso).

Se essa afirmação for correta isso implica em dois importantes corolários trazidos por Brown e Duguid (1991). O primeiro, que práticas e aprendizagens no ambiente de trabalho necessitam ser entendidas não em termos de grupos que são estabelecidos ou ordenados (por exemplo, forças tarefas), mas sim em termos de comunidades que emergem. Pois, os grupos que são criados ou estabelecidos pela própria organização, os quais normalmente se configuram como grupos temporários e de grande influência, não fornecem uma imagem nítida de como realmente se organizam e se realizam o trabalho e o aprendizado. Esses grupos apenas refletem os pressupostos dominantes do núcleo organizacional.

O segundo, que tentativas de introduzir ‘times’ ou ‘grupos de trabalho’ no ambiente de trabalho para melhorar o aprendizado e a prática profissional são muitas vezes baseadas na suposição de que sem essa ação os membros de uma organização tendem, por si só, a atuarem de maneira individual. Os autores, entretanto, apontam para o fato de que as pessoas trabalham e aprendem de maneira colaborativa e comunidades são continuamente criadas e remodeladas (Brown; Duguid, 1991).

É importante ter em mente estes dois corolários, pois, apesar de o conceito original se referir a práticas colaborativas que emergem naturalmente, Akkerman, Petter e Laat (2008) mostram que as instituições têm buscado estudar meios de se criar estas práticas de maneira intencional para estimular o aprendizado e o desenvolvimento profissional em campos específicos.

A reorganização do ambiente de trabalho em grupos canônicos – ou seja, aqueles estabelecidos pela própria organização – pode de maneira intencional (ou não) ameaçar a existências dessas comunidades ‘não canônicas’ altamente funcionais (e frequentemente invisíveis).

Nesse sentido, Gongla e Rizzuto (2004) alertam para o fato de que sendo um “sistema vivo” comunidades de práticas podem não sobreviver para sempre ou por muito tempo; e Coakes e Clarke (2006b) para o fato de que essas comunidades são mais fáceis de se destruir do que se construir. Também é comum confundir comunidades de práticas com as ferramentas tecnológicas que servem apenas de suporte dessas comunidades. Tecnologias

da Informação e Comunicação (TICs) são apenas um dos pilares que sustentam a gestão do conhecimento não constituindo um fim em si mesma (Wenger; Mcdermott; Snyder, 2002; Scarso; Bolisani, 2008; Girard; McIntyre, 2010; Batista, 2012).

3. GESTÃO DO CONHECIMENTO RELEVANTE E AS COMUNIDADES DE PRÁTICA COMO FERRAMENTA DE APRENDIZAGEM DEMOCRÁTICA NA GOVERNANÇA PÚBLICA

É importante começar este tópico explicando o que significa governança pública. Apesar de não haver um conceito uniforme na literatura, o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, define no artigo 2º, inciso I a governança pública como sendo: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O Tribunal de Contas da União (2014, p.15), reforça o caráter democrático ao expressar uma análise hermenêutica do artigo 1º da Constituição Federal e apontar que o constituinte, ao citar o Estado Democrático de Direito, em termos de governança deve ser interpretado como a liderança máximo do cidadão, pois o “poder não está concentrado no governo, mas emana do povo”.

Ainda, segundo o TCU (2014), outros instrumentos infraconstitucionais importantes para se discutir e fortalecer a governança pública na Administração Pública Brasileira, foram o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança. A Política de Governança Digital, que havia sido proposto pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, e revogada pelo Decreto nº 10.332, de 2020, o qual a reduziu a Estratégia de Governo Digital, previa dentre os princípios da

Governança Digital, abertura e transparência,- foco nas necessidades da sociedade, simplicidade e compartilhamento da capacidade de serviço.

A política de Governança Pública (Brasil, 2017), que ainda permanece em vigência, corrobora com tal entendimento e aponta em seu artigo Art. 4º, inciso I, como uma das diretrizes da governança pública: “I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades”. Então, o grande desafio para a gestão pública é como criar mecanismos de aprendizagem de gestão com o máximo respeito a participação social.

Neste sentido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realiza, há mais de uma década, pesquisas sobre gestão do conhecimento na Administração Pública brasileira (Batista, 2004; Batista, 2006; Batista, 2012; Batista, 2015; Batista, 2016; Batista *et al.*, 2005; Batista; Quandt, 2015). Em 2004, o IPEA desenvolveu um estudo pioneiro sobre gestão do conhecimento com seis organizações do executivo federal: Banco do Brasil, Banco Central do Brasil, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Serviço de Processamento de Dados (Serpro) e Petróleo Brasileiro (Petrobras) (Batista, 2004).

Como se percebe, tratam-se de empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista que lidam com o desenvolvimento tecnológico ou competem diretamente no mercado privado. Esse estudo realizado por Batista (2004) não buscou tratar de maneira ampla o tema, mas sim avaliar algumas experiências de destaque. A época, essas organizações eram consideradas referência na implementação de práticas de gestão do conhecimento, enquanto que na Administração Direta o nível de conscientização entre gestores e dirigentes sobre a importância da gestão do conhecimento ainda era muito baixo.

Até então, não havia na literatura um modelo de gestão do conhecimento especificamente voltado para as organizações públicas. As metodologias e práticas aplicadas eram adaptações do que vinha sendo realizado por organizações do setor produtivo, principalmente no exterior.

Mas certamente já existiam muitos modelos de gestão do conhecimento na literatura. Girard e McIntyre (2010, p. 71) já traziam, em 2010, que na última

década mais de 4.000 artigos haviam sido publicados dentro da temática gestão do conhecimento. Desses artigos, mais de 100 traziam o termo 'modelo' no título e quase 700, no resumo.

Entretanto, o setor público e o setor privado guardam suas particularidades quanto à finalidade da aplicação de práticas de gestão do conhecimento. Segundo Batista (2012, p. 17), um modelo de gestão do conhecimento para a Administração Pública brasileira "deve incluir as dimensões Cidadão-usuário e Sociedade, o que não se observava nos modelos construídos para organizações de uma maneira geral". Os trabalhos desenvolvidos pelo IPEA sempre buscaram fazer esta distinção:

A finalidade da Gestão do Conhecimento é melhorar o desempenho de empresas do setor produtivo, organizações não-governamentais, segmentos organizados da sociedade, países e indivíduos. Para as empresas privadas, por exemplo, isso significa melhorar a qualidade de produtos e serviços, aumentar a satisfação dos clientes, inovar, elevar a produtividade e, conseqüentemente, ampliar a rentabilidade e o desempenho em relação à concorrência. No entanto, na sociedade democrática, a Gestão do Conhecimento tem uma finalidade bem mais ampla na Administração Pública (Batista, 2004, p. 9).

No modelo de gestão do conhecimento voltado à Administração Pública brasileira que viria a ser desenvolvido mais tarde, Batista (2012, p. 17) traz que "a Administração Pública busca principalmente qualidade, eficiência, efetividade social e desenvolvimento econômico e social".

Em 2005, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ampliou o leque de organizações pesquisadas, desta vez incluindo também órgãos da Administração Direta. Foram pesquisados 28 órgãos da Administração Direta e 6 empresas estatais do Executivo Federal (Batista *et al.*, 2005). Essa pesquisa serviu para confirmar os níveis bastante distintos em que se encontravam os esforços de gestão do conhecimento na Administração Pública Federal.

As grandes empresas estatais parecem se encontrar em níveis de formalização, implementação e obtenção de resultados semelhantes àqueles das organizações públicas dos países pertencentes à OCDE. O mesmo fato ocorre com alguns poucos ministérios avaliados: a maior parte deles, no entanto, ainda apresenta iniciativas e resultados muito incipientes em torno do tema (Batista *et al.*, 2005, p. 5)

Batista *et al.* (2005, p. 82) explicam que isso se deve "às iniciativas isoladas, aos esforços pulverizados e à ausência de comunicação e

compartilhamento de informações internamente e entre as organizações sobre práticas de Gestão do Conhecimento (GC)". Enfim,

O desconhecimento do tema entre membros da alta administração, chefias intermediárias e servidores de maneira geral demonstram que para que ocorra a massificação da Gestão do Conhecimento na Administração Direta uma política de GC faz-se necessária. (Batista *et al.*, 2005, p. 82)

De acordo com a Política Federal de Acompanhamento de Redes de Conhecimento Relevantes (Brasil, 2016b), dentre os objetivos na formação de Gestão de Conhecimento Relevante e reconhecimento deste grupo, está o de construir, disseminar e compartilhar experiências e conhecimentos, propor políticas, padrões, manuais e guias; debater sobre os desafios de gestão e desenvolver novas tecnologias, a fim de garantir amplo fornecimento de informações, ampliar a participação social e facilitar a realização de serviços públicos disponibilizados em meio digital, garantindo ainda que tais redes de conhecimento são abertas à participação de qualquer cidadão.

As comunidades de prática, são, portanto, importante ferramenta da gestão de conhecimento, uma vez que democratiza informações, demandas e uniformização de procedimentos, de modo a melhor alcance do princípio da publicidade e da eficiência.

Isso porque há quatro propósitos estratégicos diferentes para as comunidades de prática: (1) comunidades de autoajuda para solucionar os problemas do dia-a-dia em seus respectivos domínios de conhecimento; (2) comunidades para desenvolver e disseminar as melhores práticas; (3) comunidades para desenvolver e gerenciar ferramentas, intuições e abordagens necessários aos membros em tarefas de campo; e (4) comunidades para desenvolver soluções e ideias altamente inovadoras (Wenger; McDermott; Snyder, 2002).

Assim, a comunidade cria o tecido social de aprendizagem. Uma comunidade forte promove interações e relacionamentos baseados no respeito e na confiança. A comunidade incentiva a vontade de se compartilhar ideias, expor a ignorância, fazer perguntas difíceis e escutar com atenção. Comunidade é um elemento importante pois o aprendizado apesar de ser um

processo intelectual é também uma questão de pertencimento, envolvendo razão e emoção (Wenger; Mcdermott; Snyder, 2002).

Neste sentido, Habermas (1989) considera que a sociedade age partindo de um conjunto de normas sociais consideradas legítimas em que, a contraposição, é a ação falha quando não aceita pelo outro. Em situações inovadoras ou em constante mudança, os atores sentem necessidade de alinhar as normas que fundamentam a ação às prescritas normativamente para todo mundo numa comunidade.

Assim, sob a perspectiva do agir comunicativo, a legitimidade da participação periférica encontra-se justamente na busca desta padronização ou aceitação sobre o como fazer e interpretação de normas que, por vezes, são aparentemente insuficientes, omissas, incoerentes ou desconexas com a realidade da prestação de serviço ou das rotinas de trabalho em um setor ou órgão da Administração Pública.

Apesar de não haver uma única definição para o que seja uma comunidade de práticas de maneira a responder os objetivos específicos da problematização levantada, a partir da revisão normativa e da literatura estudada é possível concluir que uma comunidade de práticas surge quando um grupo de pessoas que compartilham uma preocupação, um conjunto de problemas, ou uma paixão por um tópico, e que aprofundam seus conhecimentos e experiências nesta área ao interagirem de forma contínua, uma vez que as estruturas formalmente instituídas – manuais, cursos, capacitações, normativos – se mostram insuficientes, inadequadas ou inexistentes para suprir essas necessidades (Wenger; Mcdermott; Snyder, 2002; Brown; Duguid, 1991).

Vários órgãos da Administração Pública Brasileira já institucionalizaram as comunidades de prática como um elemento integrador para gestão participativa dentre elas cita-se o Tribunal de Contas da União (2022), que utiliza esse recurso a fim de difundir informações para aperfeiçoar o controle social e facilitar a troca de informações sobre a melhor forma de gestão dos recursos públicos. No Portal do Tribunal de Contas, na Aba de Gestão de Conhecimento, há acesso livre a uma lista de comunidade de práticas classificadas por assuntos e, ainda, oportuniza-se a solicitação para criação de

novas comunidades. Cita-se, ainda, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (2022) que utiliza a comunidade de práticas para manter atualizado um guia de boas práticas na gestão dos seus sistemas digitais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica realizada foi possível responder aos objetivos inicialmente traçados, quais sejam: a) O que são comunidades de práticas, como relaciona-se a gestão de conhecimento; b) esclarecer sobre a corrente da “Participação Periférica Legítima”; e c) como as comunidades de práticas servem para uma consolidação da governança pública, perante a dificuldade de necessidade constante de alterações normativas.

Ainda que não tenha sido encontrada na literatura uma definição única ou um consenso de maneira a responder tais perguntas, este trabalho procurou formular uma resposta a partir dos ensinamentos de Brown e Duguid (1991) e Wenger, McDermott e Snyder (2002): comunidades de práticas surgem quando pessoas que compartilham uma preocupação ou um conjunto de problemas, ou até mesmo uma paixão por algum tópico se reúnem com o objetivo de aprofundarem seus conhecimentos e experiências nessa área a partir da interação contínua.

Sobre a corrente da Participação Periférica Legítima, verificou-se que esta é aceita como um dos elementos essenciais do processo contínuo de aprendizagem, e reverbera no engajamento social para busca de um aprendizado coletivo dos servidores e da sociedade em geral, a fim de compartilhar experiências práticas e conhecimentos sobre fazeres públicos que permanecem em constante modificação face os avanços constantes das ferramentas informacionais e digitais.

As alterações em normativos que tratam do tema pedem são uma demonstração de como a Administração Pública vem tentando aumentar seus níveis de maturidade em Gestão do Conhecimento. O fato de a Administração ter adicionado as comunidades de práticas como exemplo de ferramenta para a gestão do conhecimento expõe uma tentativa da Administração Pública de incentivar o surgimento desses organismos. Entretanto, a literatura aponta que

ingerências podem ser prejudiciais e de alguma maneira ameaçar o surgimento ou a existência dessas comunidades.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, L. C. **Comunidades de práticas na internet**: um estudo de duas comunidades hospedadas em portais públicos brasileiros. 2012. 126 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

AKKERMAN, S.; PETTER, C.; LAAT, M. de. Organising communities-of-practice: facilitating emergence. **Journal of Workplace Learning**, v. 20, n. 6, p. 383–399, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1108/13665620810892067> . Acesso em: 19 out. 2020.

BATISTA, F. F. *et al.* **Casos reais de implantação do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira**. Brasília, DF: IPEA, mar. 2014. (Texto para discussão, n. 1941).

BATISTA, F. F. *et al.* **Casos reais de implantação do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública brasileira**: o caso da Fundação Oswaldo Cruz. Brasília, DF: IPEA, abr. 2015. (Texto para discussão, n. 2075).

BATISTA, F. F. *et al.* **Gestão do Conhecimento na Administração Pública**. Brasília, DF: IPEA, jun. 2005. (Texto para discussão, n. 1095).

BATISTA, F. F. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública**: Resultados da pesquisa IPEA 2014 – grau de externalização e formalização. Brasília, DF: IPEA, mar. 2015. (Texto para discussão, n. 2066).

BATISTA, F. F. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública**: Resultados da pesquisa IPEA 2014 – níveis de maturidade. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, fev. 2016. 83 p. (Texto para discussão, n. 2168).

BATISTA, F. F. **Governo que aprende**: Gestão do conhecimento em organizações do Executivo Federal. Brasília, DF: IPEA, jun. 2004. (Texto para discussão, n. 1022).

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, DF: IPEA, 2012.

BATISTA, F. F. **O desafio da Gestão do Conhecimento nas áreas de administração e planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)**. Brasília, DF: IPEA, maio 2006. (Texto para discussão, n. 1181).

BATISTA, F. F.; QUANDT, C. O. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública**: Resultados da pesquisa IPEA 2014 – práticas de gestão do conhecimento. Brasília, DF: IPEA, ago. 2015. (Texto para discussão, n. 2120).

BOBROW, D. G.; WHALEN, J. Community knowledge sharing in practice: the Eureka story. **Reflections, the Journal of the Society for Organizational Learning**, v. 4, n. 2, p. 47–59, 2002.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2016a. Disponível em: < <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/01/2016&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=680> . Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm . Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Portaria nº 290, de 29 de setembro de 2016. Disciplina a implantação, a promoção e o acompanhamento de Redes de Conhecimento relevantes ao aprimoramento da governança digital na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 set. 2016b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/09/2016&jornal=1&pagina=131&totalArquivos=200> Acesso em: 20 dez. 2022.

BROWN, J. S.; DUGUID, P. Organizational Learning and Communities-of-Practice: Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation. **Organization Science**, Institute for Operations Research and the Management Sciences (INFORMS), v. 2, n. 1, p. 40–57, 1 fev. 1991. DOI: <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.40>. Acesso em: 23 out. 2022.

CALLAHAN, S. Cultivating a Public Sector Knowledge Management Community of Practice. In: **Knowledge Networks**: Innovation Through Communities of Practice. Edição: Paul Hildreth e Chris Kimble. [S.I.]: IGI Global, 2004. cap. 22, p. 267–281. ISBN 9781591402008. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-59140-200-8.ch022> . Acesso em: 23 out. 2020.

CASTILLO, J. O. C. Gerencia del Siglo XXI. **Revista Escuela de Administracion de Negocios**, n. 54, p. 59–83, jul. 2013. ISSN 0120-8160. Disponível em: < <http://journal.ean.edu.co/index.php/Revista/article/view/333> >. Acesso em: 14 out. 2022.

COAKES, E.; CLARKE, S. (Ed.). **Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management**. Hershey, PA: Idea Group

Reference, 2006a. ISBN 978-1-59140-556-6. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-59140-556-6> . Acesso em: 31 out 2022.

COAKES, E.; CLARKE, S. The Concept of Communities of Practice. In: **Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management**. Edição: Elayne Coakes e Steve Clarke. Hershey, PA: Idea Group Reference, 2006b. cap. 19, p. 92–96. ISBN 978-1-59140-556-6. DOI: <https://doi.org/10.4018/9781591405566.ch019> . Acesso em: 31 out 2022.

COLOMBO, G. *et al.* Understanding virtual knowledge brokers and their differences with traditional ones. **International Journal of Innovation Management**, Imperial College Press, v. 20, n. 1, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1142/S1363919616500158> . Acesso em: 27 out. 2022.

COX, A. What are communities of practice? A comparative review of four seminal works. **Journal of Information Science**, SAGE Publications, v. 31, n. 6, p. 527–540, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1177/0165551505057016> . Acesso em: 23 out. 2022.

CRESWELL, J. W. **Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches**. 3. ed. [S.I.]: SAGE Publications, 2012. ISBN 9781412995306.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. ISBN 978-85-224-5142-5.

GIRARD, J. P.; MCINTYRE, S. Knowledge management modeling in public sector organizations: a case study. **International Journal of Public Sector Management**, Emerald Group Publishing Ltd., v. 23, n. 1, p. 71–77, 2010. ISSN 0951-3558. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513551011012330> . Acesso em: 3 out. 2020.

GONGLA, P.; RIZZUTO, C. R. Where Did That Community Go? Communities of Practice That "Disappear". In: **Knowledge Networks: Innovation Through Communities of Practice**. Edição: Paul Hildreth e Chris Kimble. [S.I.]: IGI Global, 2004. cap. 24, p. 295–307. ISBN 9781591402008. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-59140-200-8.ch024>. Acesso em: 23 out. 2022.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HARGADON, A. B. Brokering knowledge: linking learning and innovation. In: **Research in Organizational Behaviour: an annual series of analytical essays and critical reviews**. Edição: Barry M. Staw e Roderick Moreland Kramer. [S.I.]: JAI Press, 2002. v. 24, p. 41–85. ISBN 9780762308781.

HILDRETH, P.; KIMBLE, C. (Ed.). **Knowledge Networks: Innovation Through Communities of Practice**. [S.I.]: IGI Global, 2004. 354 p. ISBN 9781591402008. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-59140-200-8>. Acesso em: 23 out. 2022.

JUSTESEN, S. L. **A Study of the dynamics inherent in the relationship between innovation and diversity**. Maio 2001. 160 f. Master thesis in Intercultural Management – Copenhagen Business School.

_____. Innoversity in Communities of Practice. In: **Knowledge Networks: Innovation Through Communities of Practice**. Edição: Paul Hildreth e Chris Kimble. [S.l.]: IGI Global, 2004. cap. 8, p. 79–95. ISBN 9781591402008. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-59140-200-8.ch008> . Acesso em: 23 out. 2022.

KIMBALL, L.; LADD, A. Facilitator Toolkit for Building and Sustaining Virtual Communities of Practice. In: **Knowledge Networks: Innovation Through Communities of Practice**. Edição: Paul Hildreth e Chris Kimble. [S.l.]: IGI Global, 2004. cap. 17, p. 202–215. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-59140-200-8.ch017> . Acesso em: 23 out. 2022.

LAVE, J.; WENGER, E. **Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1991. (Learning in Doing: Social, Cognitive and Computational Perspectives). ISBN 9780511815355. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815355> . Acesso em: 10 out. 2022.

LEONARDO BARBOZA , H.; SCHERREIER FERNEDA, A.; CRISTÓVAM, J. S. DA S. A Estratégia Brasileira De Inteligência Artificial No Paradigma Do Governo Digital. **Revista do Direito**, n. 67, p. 1-18, 5 dez. 2022. Disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/17460> Acesso em: 30 dez. 2022

MACPHERSON, A.; ANTONACOPOULOU, E. Translating strategy into practice: the role of communities of practice. **Journal of Strategy and Management**, Emerald Group Publishing Ltd., v. 6, n. 3, p. 265–285, 2013. ISSN 1755-425X. DOI: <https://doi.org/10.1108/JSMA-11-2012-0061> . Acesso em: 19 out. 2022.

MEYER, M. The Rise of the Knowledge Broker. **Science Communication**, SAGE Publications, v. 32, n. 1, p. 118–127, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1177/1075547009359797> . Acesso em: 27 out. 2022.

PREVEDELLO, C. F. **Comunidades virtuais de prática no serviço público: quadro teórico para a organização de experiências e apoio à inovação**. 2015. 220 p. Tese (Doutorado em Informática na Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SALLÁN, J. G. *et al.* Review of Knowledge Creation and Management processes through communities of practice in Public Administration. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, Elsevier, v. 46, p. 2198–2204, 2012. ISSN 1877-0428. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.05.454> . Acesso em: 24 out. 2022.

SCARSO, E.; BOLISANI, E. Communities of practice as structures for managing knowledge in networked corporations. **Journal of Manufacturing Technology Management**, Emerald Group Publishing Ltd., v. 19, n. 3, p. 374–

390, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1108/17410380810853795> . Acesso em: 19 out. 2022.

SIBBALD, S. L.; KOTHARI, A. Creating, Synthesizing, and Sharing: The Management of Knowledge in Public Health. **Public Health Nursing**, Wiley Online Library, v. 32, n. 4, p. 339–348, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1111/phn.12184> . Acesso em: 19 out. 2022.

SILVA, E. H. V. S. C. da. **A comunidade de prática virtual como ferramenta da gestão do conhecimento**: Uma proposta para o Tribunal de Justiça de Pernambuco. 2004. 76 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gestão de conhecimento: prestação de serviços: comunidades de práticas. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/gestao-do-conhecimento/prestacao-de-servicos> Acesso em: 20 dez. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança**: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF> . Acesso em: 20 dez. 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WENGER, E. **Communities of practice**: Learning, meaning, and identity. [S.I.]: Cambridge University Press, 1998. (Learning in Doing: Social, Cognitive and Computational Perspectives). ISBN 9780521430173. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803932> . Acesso em: 23 set. 2022.

WENGER, E.; MCDERMOTT, R.; SNYDER, W. **Cultivating Communities of Practice**: a guide to managing knowledge. [S.I.]: Harvard Business School Press, 2002. 304 p. ISBN 1578513308.

WIIG, K. M. Knowledge management in public administration. **Journal of knowledge management**, MCB UP Ltd, v. 6, n. 3, p. 224–239, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1108/13673270210434331> . Acesso em: 8 nov. 2022.