

## Sistematização da comunicação interorganizacional para eficiência das políticas públicas descentralizadas na área de educação: um olhar em Pernambuco

### Systematization of interorganizational communication for the efficiency of decentralized public policies in the field of education in Pernambuco

Ana Amélia Batista da Silva<sup>1</sup>, Jairo Simião Dornelas<sup>2</sup>, Américo  
Nobre Amorim<sup>3</sup>, Simone Maria da Silva Lima<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Agência de Tecnologia da Informação - ana.bsilva@gmail.com

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pernambuco - jairo@ufpe.br

<sup>3</sup>Escribo Learning - americo@escrino.com

<sup>4</sup> Universidade Federal de Pernambuco - simonemslima@gmail.com

INFORMAÇÕES	RESUMO
<p><b>Palavras-chave:</b></p> <p>Comunicação interorganizacional; Política pública; Ferramentas de tecnologia da informação.</p>	<p>Num cenário no qual o governo tem incentivado maior aproximação entre gestor público e população, a implementação de políticas públicas pelas três instâncias de governo tornou-se prática comum. Nesse contexto, posiciona-se o presente artigo, ao apresentar uma proposta de sistematização para a comunicação interorganizacional entre diferentes instâncias do governo, de forma a incrementar a eficiência na implementação das políticas públicas descentralizadas na área de educação especial em Pernambuco, na cidade do Recife, via o uso de TI. Para tanto, realizou-se o levantamento dos processos implementados e dos elementos de comunicação interorganizacional estabelecidos, que foram esquematizados por meio da ferramenta <i>Bizagi Process Modeler</i>.</p>
INFORMATION	ABSTRACT
<p><b>Keywords:</b></p> <p>Interorganizational communication; Public policy; Tools of information technology.</p>	<p>In a scenario in which the government has encouraged closer ties between public authority and population, the implementation of public policies by the three levels of government has become common practice. In this context, it positions itself in this article, a proposal for systematizing the inter-communication between different levels of government in order to increase efficiency in the implementation of decentralized public policies in the field of special education in Pernambuco, in the city of Recife, via the use of information technology. To this end, it carried out a survey of the implemented processes and their relations with inter-organizational communication elements established, to propose an improvement on tasks which were outlined by Bizagi Process Modeler tool.</p>

\* Pesquisa teve apoio do CNPQ, via Projeto Setorial - Chamada CCSA 2013

## 1. Introdução

Visando alcançar os objetivos traçados pela organização, seus membros manipulam elementos organizacionais, como processos, estrutura e fluxos de comunicação, de maneira a melhor decidir sobre a alocação dos recursos disponíveis. No entanto, essa decisão tem se tornado cada vez mais difícil, em virtude, principalmente, da ausência de informações sobre as expectativas de consumo do mercado e a evolução destas expectativas, bem como por causa da limitação dos recursos disponíveis (DAFT, 2010).

Essa ausência de informações sobre as preferências e as alterações do mercado, deve-se essencialmente à dinâmica de criação de novas expectativas estabelecidas pelos consumidores. Destarte, os consumidores passam a exigir produtos e serviços que acompanhem não somente as suas necessidades, mas também a evolução tecnológica e os desafios contínuos de diversidade da sociedade, da ética e dos costumes.

Com relação à limitação de recursos, as organizações saem do cenário de ter recursos materiais limitados, pela escassez de recursos financeiros para aquisição, e se encaminham para um cenário onde os recursos materiais são escassos devido às condições ambientais desfavoráveis e às fortes pressões sociais pela redução ou reutilização desses recursos materiais ou a plena substituição destes por recursos informacionais. Com isso, as organizações passaram a ter que expandir seus domínios de atuação, extrapolando suas atividades para além dos limites do ambiente interno, tentando, assim, reagir à constante diminuição da capacidade de previsão de possíveis alterações no mercado e a estipular possíveis reações a essas alterações (DAFT, 2010).

Uma das formas evidenciadas dessa expansão dos limites da organização encontra-se no estabelecimento de relações de interdependência mútua com outras organizações, que geralmente desempenham papéis diferentes e complementares. Conforme Foutain (2005), essas relações interorganizacionais possibilitam angariar a *expertise* sobre o mercado, o que não é facilmente desenvolvida dentro dos limites da organização, sendo mais facilmente alcançada em áreas de políticas inerentemente transversais, em que o conhecimento está distribuído entre os entes do relacionamento.

Tal postura, pela expansão dos limites da organização, também pode ser evidenciada na área pública, haja vista que relações de interdependência entre organizações públicas de instâncias distintas de governo (União, Estados e Municípios) ou entre organizações públicas e não públicas (organizações privadas e sociais), para a implementação de ações atreladas às políticas públicas de alcance social, têm se tornado cada vez mais frequentes no Brasil.

De fato, a implementação de ações nesse formato tem possibilitado uma maior aproximação entre o gestor público e a população, incentivando o envolvimento do cidadão e também o maior fluxo de informação para a tomada de decisão, algo que tem contribuído para efetividade na prestação de melhores serviços públicos aos cidadãos (AFONSO, 2000) e na resolução de problemas considerados de maior complexidade e totalmente vinculados aos objetivos centrais do governo (O'TOOLE JR, 2010).

No entanto, de acordo com Tushman e Nadler (1978), para que essas relações interorganizacionais gerem os resultados esperados, faz-se necessário estabelecer uma comunicação eficiente entre os participantes, a qual promova, a construção de consenso entre os pares, a geração e o compartilhamento de informações para a tomada de decisão e a adoção de uma abordagem negociada para o estabelecimento de regras e regulamentos, visando à minimização de conflitos. Nesse contexto, o uso da tecnologia da informação (TI) como ferramenta de comunicação e facilitadora do relacionamento entre as organizações pode possibilitar a geração e o compartilhamento de informações oriundas da implementação descentralizada de ações.

As modificações decorrentes do uso da tecnologia e também aquelas causadas por conta dos seus efeitos nos processos sociais, exigem das pessoas novas posturas, novas formas de encarar os desafios e, principalmente, novas formas de se comunicar de maneira mais rápida.

Ora, com tantas alterações ocorrendo simultaneamente na sociedade, as organizações também estão se transformando e, de certa forma, aprendendo a utilizar novas ferramentas informacionais a seu favor, como forma de gerar visibilidade e, conseqüentemente, aumentar os resultados da prestação de serviços.

Diante do exposto, posiciona-se o presente artigo com sua proposta de apresentar uma sistematização, com procedimentos e estruturação da informação produzida, em torno da comunicação existente na relação de interdependência mútua entre as distintas instâncias de governo – Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE) e Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura do Recife, durante a implementação de uma política pública descentralizada na área de educação especial - Política Nacional de Educação Especial (PNEE).

Destaca-se, então, que na área da educação básica e, por conseguinte, na política pública a ser estudada, a PNEE, o relacionamento interorganizacional entre as instâncias de governo tem sua base na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que, ao consolidar a autonomia aos Municípios, iniciou o processo de formalização dessa ação em conjunto, prevendo a colaboração entre os sistemas de ensino nas três esferas, o que se espera seja sistêmico, regrado e conte intensamente com tecnologia.

Com essa ideia em mente, a sistematização proposta tenta dar conta da forma de melhor utilizar a TI, fazendo com que esta possibilite a obtenção de informações precisas, integradas e atualizadas, as quais subsidiem gestores em suas respectivas instâncias e, conseqüentemente, possa maximizar eficiência dos processos envolvidos na implementação e ampliar os resultados esperados.

## **2. Cenário de Pesquisa**

A Lei de Diretrizes Básicas da Educação (BRASIL, 1996) veio reforçar a necessidade de colaboração entre as instâncias executoras, mesmo antes da definição do sistema de ensino integrado.

Segundo Abreu e Sari (1999), a Lei de Diretrizes Básicas da Educação estabeleceu a colaboração entre a União, os Estados e os Municípios em três situações: na divisão dos encargos (impostos retidos); no planejamento das ações para a construção do Plano Nacional de Educação; e no estabelecimento de normas, para definir competências e diretrizes para os currículos e conteúdos mínimos para a educação básica.

No governo de Pernambuco, segundo pesquisa realizada por Oliveira et al. (2006), no período de 1975 a 2002, o relacionamento entre o Estado e os Municípios envolvia o repasse de recursos financeiros, a determinação de diretrizes de ação e a assistência técnica na composição de planos de ensino.

Ainda de acordo com a visão desses autores, a relação entre Estado e Municípios pôde ser inicialmente evidenciada no primeiro governo de Miguel Arraes (1988-1991), com a assistência técnico-pedagógica e assessoria aos Municípios na composição e implementação dos seus planos municipais de ensino (Programa de Cooperação à Rede Municipal de Ensino). Já no seu segundo governo (1996-1999), o Estado passou a compartilhar com os Municípios todos os programas da Secretaria de Educação do Estado, por meio do Programa de Gestão Compartilhada, com o objetivo de criar uma rede única para a educação pública.

No governo de Joaquim Francisco (1991-1994) o relacionamento entre a secretaria estadual e as secretarias municipais de educação transpareceu, conforme descrito por Oliveira et al. (2006, p. 143), num “vago desejo de inserir o Estado no movimento de descentralização pelo qual passa o país” e com isso “sequer deu sequência à prática de planejar a educação no Estado da forma democrática, como também não utilizou os canais institucionais disponíveis”.

Por fim, o governo de Jarbas Vasconcelos (1999-2002) deu uma abordagem diferente ao relacionamento com os Municípios, ao fornecer-lhes uma maior autonomia, tal como recomendado pela União. A assistência fornecida aos Municípios pelo governo, para a composição dos planos municipais de ensino e outras ações de planejamento foi diminuída, restringindo-se às ações previstas nos planos nacionais, com certa tônica de briga por recursos.

Diante desse cenário de descontinuidade de ações, acirramento da concorrência por recursos financeiros entre as instâncias locais de governo e de estabelecimento de relações visando exclusivamente atender programas definidos pela União, não exclusivo do Estado de Pernambuco, conforme concluído por Oliveira et al. (2006) em seu estudo, programas de âmbito nacional foram reformatados e novos programas foram criados, na tentativa de modificar tal cenário.

Dentre os programas reformatados, encontram-se: o Programa Nacional de Informática na Educação – ProInfo; o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb; o Censo da Educação Básica – Educacenso. Já entre os novos programas criados está o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho.

### **3 Um Breve Olhar Conceitual**

Mesmo que sucintamente esta seção busca instituir o envoltório conceitual das relações entre organizações, tecnologia da informação, ferramentas de modelagem de processos e políticas públicas e modelos de avaliação destas.

#### **3.1 Relações Interorganizacionais**

Para Tushman e Nadler (1978), nas relações interorganizacionais uma comunicação eficiente entre os participantes torna-se um requisito essencial, algo que implica na necessidade de reunir e disponibilizar informações sobre o funcionamento dos diferentes componentes das organizações envolvidas e sobre as características do resultado esperado em cada atividade implementada, bem como na necessidade de promover e construir o consenso entre os entes do relacionamento (RADIN, 2010) e minimizar possíveis assimetrias informacionais (HAMPTON, 2005).

No entanto, para que as informações obtidas no relacionamento interorganizacional gerem os resultados esperados para seus participantes, é preciso estabelecer procedimentos que permitam a coordenação e o controle das atividades consideradas relacionadas e dependentes dentro da rede de colaboração dos entes envolvidos, em especial as atividades informacionais, como o compartilhamento de informações, e a adaptação do sistema de comunicação entre os entes da rede, com adequação das práticas e do estilo da administração das organizações envolvidas, observando o nível de incerteza e complexidade de cada atividade, uma vez que estes exigem diferentes requisitos de processamento de informações (HAMPTON, 2005). Esses elementos na atualidade estão bastante fincados na TI.

#### **3.2 Tecnologia da Informação e Comunicação**

A tecnologia da informação se mostra como uma das tecnologias que é mais adotada nas organizações (GONÇALVES, 2000) e junto aos recursos que podem lhe estar associadas, tem

se tornado instrumento essencial para atender às complexidades e às necessidades organizacionais, atuando fortemente na aquisição, processamento e distribuição de informação, assumindo, assim uma posição de uma das principais conquistas no século XXI (TANENBAUM, 2003).

De maneira geral, a infraestrutura de TI, seus sistemas de informação, usuários e a gestão que os supervisiona compõem a coleção de recursos de informação de uma organização (TURBAN; RAINER; POTTER, 2005). O papel que a TI assume, visa auxiliar a empresa em seus negócios, processos e atividades, fazendo uso da chamada informática, em especial de uma coleção de arquivos relacionados em bancos de dados e de uma rede que permite o compartilhamento de recursos por vários computadores (TURBAN; RAINER; POTTER, 2005). No cenário governamental a TI tem contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos do governo, na inovação de soluções e no aprimoramento do relacionamento com fornecedores e parceiros (BRASIL, 2012).

Configuram-se como atribuições alcançáveis via uso da TI de forma eficiente: explicitar tarefas de comunicação eliminando barreiras de tempo e distância, mensurar benefícios organizacionais, suportar objetivos organizacionais, compartilhar recursos, tornar a organização mais competitiva, potencializar estratégias; e direcionar recursos organizacionais (REZENDE, 2007; VINHAS; MANSO; SILVA, 2012).

Para que a TI atenda as demandas esperadas, nos diferentes contextos, sua composição tem vários módulos e estruturas que a apoiam, dentre os quais as redes de computadores, voltadas para a comunicação ou para práticas sociais. As redes têm como principais objetivos: o processamento das informações, sociais, organizacionais ou individuais; a oferta de serviços de governo e o acesso universal.

O papel da rede global de computadores quanto à comunicação baseada em protocolos, cresce de tal maneira que nas organizações modernas não existem mais estações de trabalho que funcionem de forma autossuficiente ou isolada (TURBAN; RAINER JR; POTTER, 2005). Em razão disto, há uma mudança na ênfase no compartilhamento em instalações centralizadas para sistemas de informação plenamente distribuídos (CASTELLS, 1999; COMER, 2009).

Além dessa alteração de foco, o suporte a um novo canal de comunicação transforma, também, as relações humanas nele ancoradas. Dentre essas relações, no contexto dessa pesquisa, há um destaque para a relação governo–cidadão, materializável na implementação de uma política pública, por exemplo. Nesse ambiente, tal avanço da conectividade tem trazido maior eficiência na gestão pública, estreitando canais de relacionamento, aproximando o governo da sociedade, permitindo uma troca de dados e informações de forma mais rápida e bidirecional. Além disso, a rede também contribui no trato com a cidadania, estimulando o diálogo, a participação pública e o tratamento mais personalizado junto ao cidadão (ROCHA, 2009).

### **3.3 Processos: modelagem e ferramentas**

Os processos podem ser entendidos como uma sequência de atividades estruturadas que segue um cronograma com um fim especificado; ou seja, os processos possuem, na sua trajetória ou caminho, atividades ordenadas no espaço e no tempo, tendo um começo, um meio e um fim. Dependendo das entradas, configura-se um recurso para manter o curso de ação e ofertarem as saídas como resultado (DAVENPORT, 1994; ARAÚJO, 2008; MAXIMIANO, 2010). Isso significa que os processos apresentam um nível de análise conveniente sobre as atividades desenvolvidas nas organizações.

No que se refere à aplicação dos processos, pode-se dizer que há processos destinados a bens e serviços, há processos relacionados à gestão da empresa e há processos relacionados ao

apoio produtivo (HARRINGTON, 1991). Nesse aspecto, para Garvin (1998), os processos mais mencionados quando se fala em organizações são:

- Processos de negócios: que direcionam o andamento eficaz das atividades desenvolvidas pela organização e as posicionam no ambiente de negócios, fornecendo ao cliente, como resultado, bens e serviços;
- Processos organizacionais: a fim de coordenarem o funcionamento de subsistemas, com o intuito de fazer com que a organização tenha o suporte necessário para alcançar os objetivos. Dentre os processos organizacionais, o processo de comunicação é essencial para que as organizações encontrem soluções para seus problemas de interação e integração;
- Processos gerenciais: que essencialmente estão focados nas ações dos gerentes e nas relações que estes desenvolvem nas organizações.

À representação de processos, em especial, denomina-se usualmente como modelagem de processos, e esta explícita de forma abstrata, a vida do processo dentro de seu ambiente existencial (DAVENPORT, 1994; AGUILAR-SAVEN, 2004; BALDAM, 2009; HAMMER, 2010).

Lave e March (1993) definem uma modelagem como uma representação simplificada de parte do mundo real, a qual não carrega todas as características daquele, sendo por isso mais simples do que o fenômeno que busca representar ou explicar.

Aplicando este conceito para modelar processos de negócios, faz-se necessário o uso de uma linguagem específica que comunique essa sua abstração. Tal linguagem, denominada de linguagem de notação, “contém um conjunto de símbolos gráficos que retratam conceitos de sistemas de negócios diferentes” (DAVIES e REEVES, 2010, p. 341).

Em geral, tais linguagens são parte integrante de técnicas, ferramentas e modelos que visam ao melhoramento do desempenho corporativo e, por conseguinte, da competitividade organizacional. Entre essas ferramentas emergentes, Chang (2006) e Sordi (2008) listam o *business process management* (BPM) como o ícone de mercado, para o requerimento de uniformidade de tratamento e gestão de processos de negócios.

Para este trabalho escolheu-se em associação com o BPM, a linguagem *business process modeling notation* (BPMN) (BALDAM, 2009; DAVIES; REEVES, 2010), graças à sua atualidade, difusão e conveniência.

Por fim, no contexto organizacional, inclusive do escopo público, a gestão por processos parece ser o modelo dominante, quiçá por parecer mais apropriada para alocar os recursos das organizações, visto que direciona os fluxos das atividades de maneira a tornar as organizações ativas e produtivas, em um ambiente em constante mudança (HAMMER, 2010). Isso significa dizer que os processos têm um fim específico, porque buscam organizar o trabalho nas organizações para chegar a um resultado e têm fins gerenciais na medida em que estão relacionados a etapas e coordenação de pessoas (PRESTES; BULGACOV, 1999).

### 3.4 Políticas públicas

A política pública é abordada no presente estudo como ferramenta para tomada de decisões do governo, tendo um caráter gerencial e, que rege questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos (SILVA, 2012).

Para a análise da Política Pública Nacional de Educação Especial – PNEE, aqui estuda, será utilizada a metodologia de análise proposta por Braynard (2005), conhecida como proto-

colo 5C.

### 3.4.1 O Protocolo 5C

Segundo Braynard (2005), a implementação de uma política pública é um processo complexo, interativo e no qual o curso de tomada de decisão tem mais fluência, sendo parte crucial no processo político, pois o resultado da política depende de quão bem sucedida a implementação tenha sido. Com isso, de acordo com aquele autor, a implementação depende de processo político tanto quanto depende do processo técnico, pois requer a interação de atores, geralmente com entendimento diferente acerca da política, e a construção de consenso entre eles.

Considerando essa relevância atribuída à fase de implementação, Braynard (2005), insere a abordagem do Protocolo de Implementação 5C, que tem abrangência de análise dos fatores influenciadores da implementação, em especial o fator informação.

O referido protocolo é composto pelas seguintes dimensões:

- *Content* - definição dos meios que serão empregados na política para alcançar seus fins;
- *Context* - contexto institucional em que a política será implementada, sua realidade social, econômica e política e a legislação que influencia a implementação;
- *Commitment* - representa aqueles que assumirão o compromisso de implementar a política dentro do que fora planejado e com os recursos disponibilizados;
- *Capacity* - consiste na capacidade estrutural, funcional e cultural para implementar a política, que envolve também a disponibilidade de recursos tangíveis pelo implementador;
- *Clients e coalition* - trata da importância do governo em reunir coalizões de grupos de interesse, líderes de opinião e outros atores externos para apoiarem o processo de implementação.

Estas dimensões serão, pois, examinadas no contexto antes descrito repercutindo os procedimentos de comunicação interorganizacional que viabilizarão o incremento da política pública analisada.

## 4. Proceder metodológico

Para o estudo apresentado neste artigo, selecionou-se a Política Nacional de Educação Especial – PNEE. Essa escolha deveu-se ao elevado número de alunos atendidos na política em referência – cerca de 28.600 estudantes matriculados no Estado de Pernambuco em 2013, segundo o INEP (2013a) - à necessidade de pensar de forma intersetorial na execução dessa política e à mudança promovida no modelo de gestão do ensino para alunos portadores de deficiência.

Além dos fatores mencionados, que favoreceram a escolha da PNEE como caso para estudo, acrescentaram-se: o caráter revelador que a gestão da implementação dessa política pôde trazer, em virtude da relação interinstâncias presente; a contemporaneidade dessa relação; e a quase ausência de sistemas de informação que auxiliem a gestão dessas ações e programas.

Como estratégia de pesquisa foi adotada a configuração de estudo de caso único integrado (YIN, 2010), haja vista a necessidade de uma análise mais detalhada sobre fatos e processos particulares e específicos (MINAYO; SANCHES, 1993; RICHARDSON, 2010) dos grupos envolvidos na implementação política pública selecionada para a pesquisa, tendo a PNEE como o caso e as ações e programas vinculados a esta política como unidades de análise.

Já com relação à coleta de dados, lançou-se mão dos instrumentos da pesquisa documental e da entrevista semiestruturada, com observação, com os seguintes fins:

Quadro 1 – Aplicabilidade das técnicas de coleta de dados na pesquisa

Pesquisa documental	Para investigar sistematizações que tratassem sobre a comunicação interorganizacional na implementação de políticas públicas descentralizadas na área de educação básica, de maneira a extrair boas práticas utilizadas
	Para compreender a política pública estudada, usando a estrutura de análise proposta no Protocolo 5C (BRAYNARD, 2005), obtendo os elementos de interesse à pesquisa, categorizados e retratados de acordo com as cinco dimensões, facultando a geração dos tópicos abordados na entrevista semiestruturada
	Para mapear o atual processo de implementação da PNEE e dos seus programas vinculados, à luz das normatizações contidas em: resoluções, decretos, e portarias emitidas pela União, pelo Estado de Pernambuco e pelo Município de Recife
Entrevista semi-estruturada	Para compreender a política pública estudada, de acordo com a visão dos responsáveis por implementar a política, seguindo os tópicos de verificação previamente definidos
	Para mapear o atual processo de implementação da PNEE e dos programas a esta vinculados, segundo a visão dos responsáveis pela sua implementação
	Para verificar a conformidade da sistematização proposta com os participantes da pesquisa lotados no Estado de Pernambuco.

Fonte: Os Autores (2016).

A sistematização proposta no estudo buscou representar a consolidação das duas visões do processo de comunicação interinstância existente – documentos (recomendado) e relato dos entrevistados (realizado), e das contribuições identificadas nas sistematizações já existentes e também analisadas no presente estudo. No refinamento da modelagem construída, acrescentaram-se pontos considerados adequados ao uso da TI. Toda a proposta de sistematização foi apresentada em esquematizações, de maneira a proporcionar um melhor entendimento acerca dos processos estudados. Para tanto, utilizou-se a ferramenta de desenho de processos *Bizagi Process Modeler*, versão 2.2.04, disponibilizada gratuitamente no site do fabricante do produto.

## 5. Resultados da investida em campo

Aqui serão destacados os elementos resultantes da aplicação das várias etapas previstas na descrição metodológica, a fim de configurar a montagem dos resultados da pesquisa.

### 5.1. Análise das sistematizações encontradas

A partir do inventário de documentos públicos e formais, os programas que orbitam em torno da PNEE foram avaliados com a finalidade de destacar as relações estabelecidas entre as instâncias de governo e, principalmente, os processos de comunicação estabelecidos entre elas. Dessa avaliação foram selecionados alguns pontos considerados adequados, os quais foram observados na construção da proposta de sistematização, separados de acordo com o foco de abordagem – tecnologia da informação (TI), comunicação (COM) e processo (PRO) - que podem ser observados no quadro 2, apresentado a seguir:

Quadro 2: Pontos destacáveis de programas não incluídos diretamente na PNEE

Programas	TI	COM	PRO
ProInfo			
Elaboração do plano de uso pedagógico por Estado, descrevendo de que forma a tecnologia da informação e comunicação será utilizada no processo de ensino, e como será a capacitação de professores na mesma			X
Criação do núcleo de tecnologias educacionais (NTE) para fornecer apoio técnico na composição dos planos, agindo como multiplicadores das diretrizes estabelecidas pelo MEC		X	X
Uso de sistemas de informação para fomentar o debate descentralizado dos participantes do programa, por meio de listas e fóruns de discussão	X	X	
Uso de sistema de informação para possibilitar o suporte técnico on-line no uso do portal e-ProInfo	X	X	
Saeb			
Realização da ação caravana da educação, falando sobre a importância da Prova Brasil e do Censo Escolar		X	
Realização de oficinas com intuito de apresentar a metodologia de construção da Prova Brasil e indicar possíveis estratégias de análise dos resultados		X	X
Educacenso			
Publicação do período disponibilizado para registro dos dados do Censo Escolar		X	
Possibilidade de registro dos dados diretamente no sistema Educacenso ou por migração de dados	X		
Disponibilização de todas as informações sobre o programa num só local, site do INEP		X	X
Reuniões com as secretarias de educação estaduais e municipais, visando à sensibilização em torno da necessidade de correção dos dados informados			X
Pró-Conselho			
Apresentação das informações produzidas pelos Conselhos Municipais de Educação em formato aberto à consulta pelo público em geral	X	X	

Fonte: Baseado em Oliveira et al. (2006); MEC (2007); Brasil (2008a); INEP (2012).

Os pontos acima mencionados consistiram numa primeira etapa de levantamento, para a construção da proposta de sistematização. A segunda etapa desse levantamento foi a melhor compreensão da política pública estudada, que é abordada na seção a seguir.

## 5.2. Análise da Política Nacional de Educação Especial à luz do Protocolo 5C

Esgueirando-se por entre os diversos elementos formais à baila (artigos, parágrafos, incisos etc.), a incursão (leitura e categorização) das diversas leis e assemelhados que integram a fase de implementação da política, foram crivadas à luz da abordagem do Protocolo de implementação 5C. As seções seguintes perfazem o resultado interpretativo do mergulho efetuado.

### 5.2.1. Conteúdo da política

A Política Nacional de Educação Especial (PNEE), vinculada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do Ministério da Educação

(MEC), a antiga Diretoria de Políticas de Educação Especial, foi lançada em 2008, por meio de emenda constitucional (Art. nº 208, Constituição Federal de 1988) e do Decreto nº 6.571, de 17/09/2008, que dispõe sobre como deverá ser prestado o atendimento educacional especializado a alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e, de maneira a ampliar a oferta e a garantir a continuidade da escolarização nos níveis mais elevados.

Tanto a emenda constitucional como o decreto pré-citado, tiveram por objetivo atender as diretrizes pactuadas na Convenção da ONU, realizada em setembro de 2007 em Brasília, que tratou não somente o acesso da pessoa com deficiência à escola, principalmente as escolas da rede regular de ensino, mas também à saúde, à justiça e à mobilidade. Com isso, além de estabelecer a necessidade dos entes do governo de uma mesma área de atuação reunirem esforços em torno do tema, destacou a necessidade de entes de várias áreas também juntarem esforços (SEDH, 2007).

Além de atender a superdotação, a PNEE também deu continuidade às diretrizes estabelecidas na Resolução CNE/CEB nº 2/2001, que recomendava entre outros pontos que “os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizarem-se para o atendimento aos educandos com necessidades especiais, assegurando condições necessárias para uma educação de qualidade” (BRASIL, 2008a, p.1).

Diante disso, os objetivos definidos para PNEE foram (BRASIL, 2008b):

- Transversalidade da educação especial desde a educação infantil até a educação superior;
- Atendimento educacional especializado;
- Continuidade da escolarização nos níveis mais elevados do ensino;
- Formação de professores, para o atendimento educacional especializado, e dos demais profissionais da educação, para a inclusão escolar;
- Participação da família e da comunidade;
- Acessibilidade urbanística, arquitetônica, nos mobiliários e equipamentos, nos transportes, na comunicação e informação;
- Articulação intersetorial na implementação das políticas públicas.

Para implementação da PNEE, o MEC estabeleceu um conjunto de programas, com a finalidade de atender o que fora pactuado. Esses programas estão detalhados no quadro 3.

Quadro 3: Programas da Política Nacional de Educação Especial

Programa	Objetivos	Detalhamento
Programa de Educação Inclusiva	Promover a capacitação de gestores e professores em sistemas educacionais inclusivos	
Prestar um melhor atendimento em educação especializada aos alunos		
Integrar os alunos com deficiência com ambiente da escola regular	Programa Escola Acessível também envolve a educação de ambiental, educação em direitos humanos e cidadania, a educação para as relações étnicorraciais, a educação do campo, indígena e quilombola e a educação de jovens e adultos	
Programa Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) na Escola	Objetiva acompanhar e monitorar o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência, na faixa etária de 0 a 18 anos, através da articulação de políticas nas áreas educação, saúde, assistência social e direitos humanos	Fazem parte do Programa BPC na Escola, além do Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, e respectivas representações em Estados-Municípios
Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial	Tem por objetivo formar professores em técnicas e práticas adequadas ao ensino especial, por meio de cursos de extensão e especialização	Os cursos são ministrados por Instituições de Educação Superior na modalidade presencial, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica (RENAFOR) à distância, pela Universidade Aberta do Brasil (UAB)
Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais	Visa promover o uso de equipamentos de informática, materiais pedagógicos e móveis de acessibilidade pela rede pública de ensino, com a finalidade de ampliar o processo de aprendizagem	São disponibilizados dois tipos de salas de recursos pelo programa. O tipo I fornece materiais e equipamentos adaptados. Já o tipo II disponibiliza equipamentos e materiais especializados para o atendimento a estudantes cegos
Programa Escola Acessível	Tem por objetivo adequar o espaço físico das escolas das redes estaduais e municipais de ensino regular e adquirir mobiliário acessível para estas instituições	Os recursos são disponibilizados no formato investimento e custeio, por meio de repasse direto a conta bancária da escola

Fonte: baseado em MEC (2011a); MEC (2011c); MEC (2011d); MEC (2012c).

Em Pernambuco, a PNEE buscou atender em 2013 nas redes federal, estadual e municipal de ensino em educação básica a 23.499 alunos portadores de necessidades especiais, sendo 5.986 em escolas exclusivamente especiais ou classes especiais em escolas regulares e 22.612 em escolas regulares nas salas comuns (INEP, 2013).

### 5.2.2. Contexto institucional

Com relação à dimensão de contexto institucional em que a PNEE está inserida, observa-se o alinhamento das definições do governo do Estado de Pernambuco com o direcionamento dado pelo MEC, para a implementação de programas vinculados a essa política. Tal direcionamento tem buscado reduzir o número de escolas especiais e salas especiais nas escolas regulares, visando incluir cada vez mais os alunos portadores de deficiência nas escolas regula-

res, atendendo assim a premissa de escola acessível.

Esse alinhamento pode ser evidenciado em registros disponibilizados na pesquisa realizada por Oliveira et al. (2006) no governo de Pernambuco, e em dados disponibilizados pelo INEP (2013) sobre a evolução das matrículas realizadas para portadores de deficiência. Nesses registros é possível verificar que as ações de integração da criança portadora de deficiência na rede de ensino regular em salas comuns foram realizadas nos dois mandatos do governador Miguel Arraes (1987-1990 e 1995-1998), antes mesmo da formalização da PNEE. No mandato do governador Joaquim Francisco (1991-1994), observou-se uma maior preocupação na criação e fortalecimento de escolas especiais, em detrimento do aumento de vagas para portadores de deficiência no ensino regular, contrariando o direcionamento do MEC. Tal posicionamento foi justificado pelo objetivo de melhor atender ao aluno, ao disponibilizar salas adaptadas a cada grupo de necessidades especiais, professores qualificados e materiais didáticos específicos. Por fim, nos dois períodos da gestão de Jarbas Vasconcelos e da gestão de Eduardo Campos, o foco na adaptação das escolas regulares foi retomado, destacando-se o acréscimo no número e tipos de capacitações oferecidas aos professores e a inserções de recursos de TI como apoio ao material didático.

O referido alinhamento entre as definições do governo do Estado (PE) e o MEC também pode ser evidenciado na legislação produzida para nortear a implementação da PNEE. Observa-se que nas três instâncias, as normatizações estabelecidas apresentam uma preocupação com o acesso facilitado à escola da rede regular de ensino pelos alunos portadores de deficiência, de maneira a ter infraestrutura e materiais didáticos adequados às necessidades desses alunos e professores capacitados para ensiná-los.

### **5.2.3. Compromisso dos implementadores**

Os responsáveis pela implementação da PNEE ocupam posições distintas na estrutura organizacional, dependendo da instituição observada e, por conseguinte, condições diferenciadas de acesso a recursos e ao centro de decisões.

No MEC, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) está somente abaixo do gestor central, o Ministro da Educação. A SECADI, que é fruto da fusão das diretorias de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e Educação Especial, conta ainda para a implementação de suas ações com a estrutura do Instituto Benjamin Constant e do Instituto Nacional de Educação para Surdos, ambos localizados no Rio de Janeiro (MEC, 2011b; BRASIL, 2012). Já na administração estadual e municipal, percebe-se que tal posição privilegiada não é alcançada. Na estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE), a Gerência Geral de Educação Especial está vinculada à Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação, que encaminha as demandas de educação especial ao Secretário de Educação (PERNAMBUCO, 2011).

Já em Recife, os programas do PNEE são implementados pela Gerência de Educação Especial e pelo Núcleo de Altas Habilidades, ambos vinculados à Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente, esta por sua vez, encaminha e discute as demandas com o secretário e com o MEC (RECIFE, 2005; RECIFE, 2012).

#### 5.2.4. Capacidade administrativa

No que se refere à capacidade administrativa disponível para a implementação dos programas vinculados a PNEE, em termos de recursos orçamentários, o MEC disponibilizou para o Estado e os Municípios de Pernambuco, por meio do Programa Escola Acessível, com execução entre 2008 a 2012, o volume de recursos de R\$ 11.260.485,61, sendo o valor de R\$ 4.360.200,00 aplicado somente no ano de 2012 (MEC, 2012a). Já para o Município de Recife foi repassado pelo Programa Escola Acessível em 2008 a 2012 o volume de recursos de R\$ 1.153.420,00 dos quais R\$ 252.000,00 foram repassados em 2012 (MEC, 2012b). Analisando os recursos próprios descritos no orçamento do Estado, verifica-se para o ano de 2013, o valor de R\$ 569.500,00 de recursos do tesouro estadual foi aplicado para o desenvolvimento de ações de inclusão pela Secretaria Estadual de Educação (PERNAMBUCO, 2014).

Já o Município de Recife destacou em seu orçamento para o ano de 2012 o montante de R\$ 2.030.000,00 em recursos, que foi aplicado para atender demandas diretamente vinculadas aos alunos, tais como, o oferecimento de cursos (libras, tiflogia, Braille, entre outros), a adequação de unidades escolares, a aquisição de equipamentos para apoio ao atendimento especializado, bem como também permitiu melhorar a capacidade administrativa para a operação e gestão das atividades ligadas à educação especial, como manter intérpretes e instrutores de libras e qualificar educadores e técnicos no uso de tecnologia para apoiar as atividades educacionais (RECIFE, 2012).

Com relação à capacidade administrativa originada de recursos informacionais, os implementadores da PNEE contam com uma fonte de informações formalmente estabelecida pelo MEC que é o sistema Educacenso. O Educacenso é o sistema mantido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que permite o registro anual de dados relativos ao censo da educação básica. Com esse sistema é possível, por exemplo, verificar a quantidade de alunos com deficiência atendida nas escolas de educação básica da rede pública e particular de ensino, saber onde estes alunos estão e qual o tipo de deficiência que possuem (INEP, 2012).

#### 5.2.5. Clientes e coalizões de interesses

As principais representações dos alunos com deficiência junto às instâncias de governo, para discutir e propor novas ações da PNEE encontram-se nas entidades não governamentais de apoio à pessoa com deficiência, nos núcleos de diversidade do Ministério Público (PE), na Defensoria Pública (PE), nos Conselhos de Educação - Conselho Estadual de Educação Pernambuco e Conselho Municipal de Educação de Recife - e nas comissões de educação presentes no Senado, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco e Câmara Municipal de Recife.

De acordo com dados da Superintendência Estadual de Apoio à Pessoa com Deficiência, em Pernambuco estão registradas junto à instituição, 101 entidades de apoio ao deficiente, não pertencentes à estrutura de governo, sendo 52 entidades localizadas em Recife e na Região Metropolitana e 49 entidades no interior do Estado. Tais entidades, que encaminham demandas às secretarias de educação e apresentam denúncias de restrição de direitos dos alunos portadores de deficiência (SEAD, 2012).

Com relação à presença do Ministério Público de Pernambuco e Defensoria Pública de Pernambuco no contexto da educação especial, o primeiro se apresenta por meio dos seus Núcleos de Diversidade, localizados nas cidades de Recife, Caruaru e Petrolina, que têm como objetivo “defender judicial e extrajudicialmente os direitos fundamentais indisponíveis e difusos

das pessoas com deficiência, como é o caso do direito humano à saúde, à educação, à moradia, ao transporte, à alimentação, ao acesso à justiça, entre outros” (MPPE, 2012, p. 1). Somado às ações de defesa, o Ministério Público visa também subsidiar os promotores de justiça com questões de interesse das pessoas com deficiência, articular parcerias para mobilização e sensibilização sobre o tema e participar ou promover discussões para efetivação de políticas públicas.

A ação da Defensoria Pública de Pernambuco é muito próxima àquela realizada pelo Ministério Público no que se refere à defesa dos direitos das pessoas com deficiência, apesar de não possuir núcleo ou estrutura equivalente específica para as pessoas com deficiência (PERNAMBUCO, 2010), só que com uma abordagem mais voltada ao indivíduo, enquanto que o Ministério Público enfoca a abordagem sobre o coletivo.

No que tange ao envolvimento dos Conselhos de Educação, estes surgem no cenário de implementação da PNEE como atores de forte influência, uma vez que têm por atribuição colaborar com a definição de políticas, propor metas para o desenvolvimento de ações na área e apreciar, avaliar e acompanhar o desenvolvimento do plano estadual de educação. Além disso, os conselhos possuem acesso previsto em lei a outros conselhos de educação (nacional, estaduais e municipais), a comissões de educação no Poder Legislativo e a secretarias de educação, para intercâmbio de informações, comunicação de demandas e apresentação de questionamentos (PERNAMBUCO, 2000).

Já a participação do Poder Legislativo no contexto da educação especial, evidencia-se por meio de uma forte preocupação com o acesso dos estudantes com deficiência às redes de ensino, em especial na inclusão dos alunos em salas comuns da rede regular de ensino, e a disponibilização de material para o ensino desses alunos.

### **5.3. Lacunas evidenciadas no processo de implementação da PNEE**

Como mencionado antes, uma das etapas do estudo contemplou o mapeamento do processo atual de implementação da PNEE e dos seus programas vinculados, de acordo com as normatizações estabelecidas (pesquisa documental) e com o relato dos entrevistados responsáveis pela implementação.

Desse mapeamento, foram levantados 14 processos, sendo as atividades que envolviam comunicação interorganizacional foram detalhadas e analisadas, a fim de evidenciar lacunas em termos de comunicação que poderiam gerar dificuldade no entendimento dos processos implementados, as quais deveriam ser verificadas – e se possível combatidas - na construção da proposta de sistematização.

Quadro 4: Lacunas evidenciadas nos processos implementados

Lacunas	TI	COM	PRO
Falta de estrutura de armazenamento em meio eletrônico adequada para os arquivos dos documentos encaminhados à SECADI e recebidos desta, por Estado e Município	X		
As secretarias de educação dos Municípios Pólos não possuem material de referência para a elaboração do planejamento do seminário regional solicitado pela SECADI			X
Os contatos dos representantes nas secretarias de educação, em especial dos Municípios, não são os contatos institucionais, algo que gera dificuldades	X	X	
Os responsáveis pela implementação das ações da PNEE têm dificuldades em acessar e usar sistemas de informação, em virtude da inexistência de conexão a Internet na secretaria de educação de alguns Municípios	X		X
Não conhecimento de recursos de informática básica por alguns responsáveis pela implementação das ações da PNEE	X		X
Dificuldade em relatar os objetivos do Programa Escola Inclusiva por alguns entrevistados		X	X
Não foram evidenciadas normatizações que destacassem a abertura do recebimento dos planos de trabalho do Programa Educação Inclusiva nem o período para envio dos documentos.		X	X
Não existe documento que definia o curso de ação do Programa BPC na Escola dentro da secretaria de educação estadual e municipal, e desta com os outros setores participantes do programa		X	X
A periodicidade de aplicação do questionário situacional do Programa BPC na Escola não está formalmente definida		X	X
A relação de escolas beneficiadas com os programas Escola Acessível e Implantação de Sala de Recursos Multifuncionais não é disponibilizada aos responsáveis por implementar as ações da PNEE na rede estadual de ensino		X	X
O cronograma de repasse dos recursos financeiros e de implantação das salas de recursos multifuncionais não está disponível para as redes estadual e municipal		X	X
Nos programas Escola Acessível e Implantação de Sala de Recursos Multifuncionais as auditorias não estão formalizadas nas normatizações		X	X
Os processos de auditoria ou monitoramento local realizado pelas secretarias de educação não seguem um padrão de critérios a serem observados		X	X
As informações acerca dos programas da PNEE estão apresentadas em diferentes locais na Internet: portal do MEC, portal do FNDE e portal do MDS	X	X	X
O conteúdo dos materiais produzidos para o Seminário Nacional e Regionais de Educação Inclusiva são disponibilizados somente para aqueles que participaram dos eventos	X	X	X
Não foi evidenciada chamada para o envio dos planos de trabalho no sítio do programa no portal do MEC na Internet	X	X	X

Fonte: Os Autores (2016).

As lacunas observadas foram separadas de acordo com o foco de abordagem – tecnologia da informação (TI), comunicação (COM) e processo (PRO) – apresentadas no quadro 4.

#### 5.4. Proposta de sistematização e sua validação

O desenvolvimento da proposta de sistematização no presente estudo considerou: as necessidades de informação de cada programa, evidenciadas no mapeamento de processos realizado a partir dos documentos guia das instâncias de governo; sua confrontação em busca de consensos e dissensos com o relato dos entrevistados; e contribuições em termos de regras de negócio e uso de ferramentas de TI incluídas pela pesquisa, observando as outras sistematizações em educação básica descritas e as limitações de recursos tecnológicos descritas pelos

entrevistados.

A apresentação da sistematização foi feita em dois formatos. O primeiro detalha as atividades que têm ações de comunicação entre as instâncias de governo destacando: a finalidade da atividade, os requisitos de entrada, os requisitos de saída, qual o responsável por desenvolver a atividade, quais as ferramentas de TI utilizadas e quais os passos a serem seguidos, nos formatos apresentados a seguir (quadro 5 e figura 2).

Quadro 5: Modelagem Descritiva na Sistematização Proposta

<b>02.01.03 – Publicar o material produzido no seminário no portal do MEC</b>	
<b>Finalidade</b> - Publicar o material produzido e entregue no Seminário Nacional de Educação Inclusiva no Portal do MEC na Internet, inclusive o registro em vídeo do evento	
<b>Requisitos de Entrada</b>	<b>Requisito de Saída</b>
Material de orientação dos programas da PNEE e dos programas de inclusão	Material publicado no Portal do MEC na Internet
Projetos premiados	Estatística de participação de representantes por Estado
Registro em vídeo do evento	
<b>Responsabilidade</b>	
SECADI	
<b>Ferramentas de TI</b>	
Ferramenta de edição de texto e ferramenta de gerenciador de conteúdo de Internet	
<b>Passos</b>	
1.	Reunir material de orientação acerca dos programas na temática de educação inclusiva
2.	Reunir projetos do Prêmio Experiências Educacionais Inclusivas
3.	Reunir registros em vídeo do evento realizado
4.	Gerar estatística de participação dos representantes por Estado
5.	Publicar todo o material no Portal do MEC na Internet

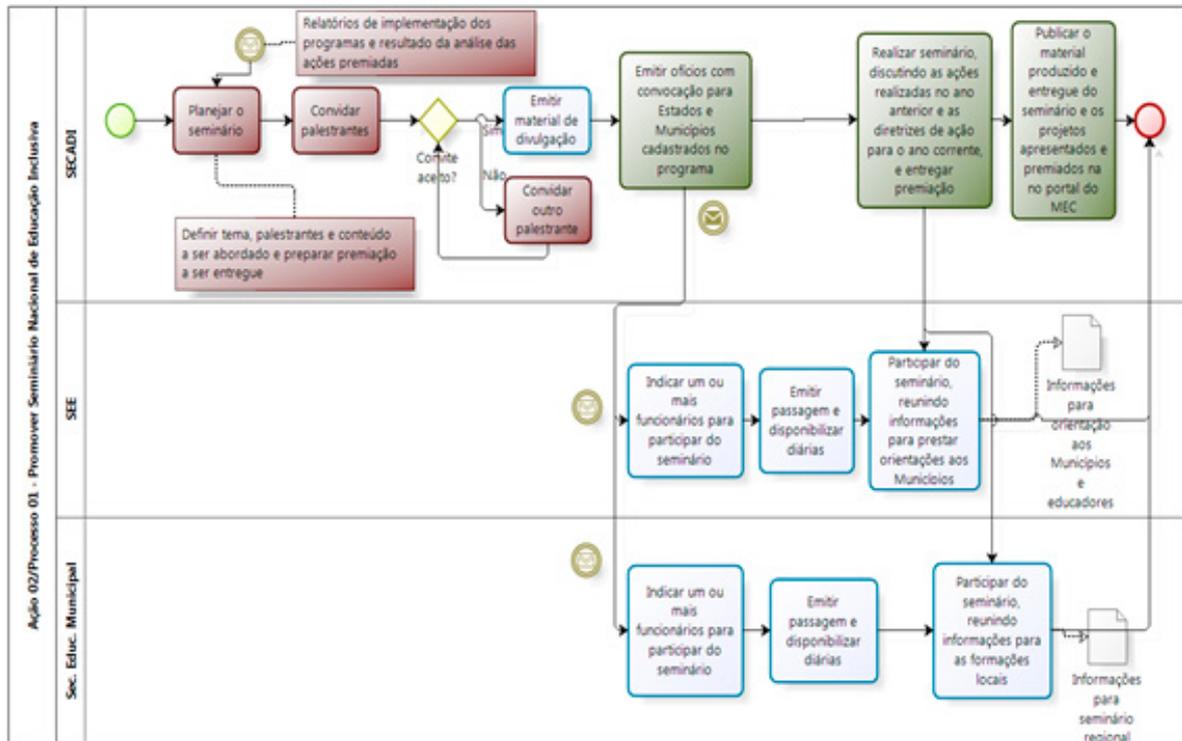
Fonte: Os Autores (2016).

O segundo formato representa os processos da Política Nacional de Educação Especial (PNEE) numa esquematização gráfica, na qual as atividades indicadas na cor azul são aquelas mapeadas a partir do registro nos documentos, aquelas indicadas na cor vermelha são mapeadas considerando o relato dos entrevistados e as verdes que foram acrescentadas ou sofreram recomendações durante a sistematização, conforme pode ser observado na figura 2.

Ao final, foram apresentados, na proposta de sistematização completa, quarenta e quatro quadros de detalhamento de atividades – similares ao quadro 5 -, e em trinta e cinco deles destacavam-se proposições de alteração com melhorias na execução da atividade ou acréscimo de novas atividades, e dez esquematizações gráficas – como a que consta na figura 2.

Toda proposta foi apresentada aos responsáveis por implementar as ações da PNEE lotados na Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE) e na Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura do Recife, sendo, quer se crer, bem aceita.

Figura 2: Modelagem BPMN na Sistematização Proposta



Fonte: Os Autores (2016).

Para os entrevistados da SEE, o entendimento do que precisa ser realizado na implementação da política está claro nos fluxos de informação apresentados, bem como nas esquematizações elaboradas e isto, segundo o entendimento deles, ajuda na compreensão deles e daqueles que venham a participar, uma vez que esclarece pontos não ainda conhecidos, fornece uma compreensão sobre o todo e demonstra a importância de cada etapa no processo. Somado a isso, eles destacaram os seguintes pontos:

- Programa BPC na Escola: os entrevistados destacaram que a proposta de publicar as notas técnicas e os planos de ação numa área compartilhada no hot site do programa pode minimizar problemas de continuidade no programa, em especial nos períodos de pré-eleição municipal;
- Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais: conforme relato dos entrevistados, para que o monitoramento da implantação das salas de recursos multifuncionais possa ser realizado pela Gerência de Educação Especial, é necessário realizar trabalho anterior de melhoria da comunicação entre a secretaria e as Gerências Regionais de Educação (GRE's), de maneira a possibilitar que a informação da situação da implantação distribuída nas 1.140 escolas da rede, seja entregue a secretaria.
- Programa Escola Acessível: para os entrevistados, a melhoria da comunicação entre a secretaria e as GRE's também é necessária para o monitoramento das ações desse programa pela Gerência de Educação Especial. Somado a isso, eles entendem que seja necessário desenvolver trabalho semelhante de melhoria da comunicação com os departamentos da secretaria.

- Por fim, eles ressaltaram que trabalho semelhante ao que foi realizado no presente estudo precisa ser feito na relação entre escola, GRE e secretaria, de maneira a estabelecer um fluxo de comunicação entre eles e demonstrar a necessidade de recursos de TI e comunicação nessa relação, bem como enfatizar a importância da escola na estrutura da educação, pois “se a escola souber para quem cobrar, os setores nas secretarias passam a estreitar a comunicação para melhor atendê-las” (Entrevistado E1).

Para os entrevistados da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura do Recife, os fluxos de informação apresentados por meio de esquematizações tornam mais claro o que precisa ser realizado e qual o papel da secretaria no todo a ser implementado para a PNEE. Além disso, eles destacaram os seguintes pontos:

- Programa BPC na Escola: os entrevistados relataram que muitos pontos abordados na proposta de sistematização para esse programa não eram ainda conhecidos por eles, em virtude do mesmo ser acompanhado por outra gerência da secretaria e somente agora ter passado a ser de responsabilidade da Gerência de Educação Especial. Ressaltaram que as esquematizações apresentadas seriam utilizadas como fonte de consulta para eles e treinamento para os colaboradores da equipe, caso a pesquisadora assim permitisse;

- Programa de Implantação de Sala de Recursos Multifuncionais e Escola Acessível: para esses programas, chamou bastante atenção dos entrevistados à proposta de definição e disponibilização dos critérios a serem observados na atividade de monitoramento, em virtude desta atividade ser atualmente realizada com muita dificuldade pela gerência, por causa da inexistência de uma metodologia que oriente como a atividade deve ser realizada. Com essa disponibilização dos critérios de observação pela auditoria da SECADI, será possível construir a metodologia de execução do monitoramento e, por conseguinte, desenvolver esta atividade de maneira a gerar resultados padronizados;

- Finalmente, assim como observado pelos representantes da SEE, foi ressaltada a necessidade de se melhorar a comunicação interna na secretaria, a fim de se conseguir uma melhor qualidade da informação tramitada na secretaria, com tempo e conteúdo corretos e entregues as pessoas corretas, proporcionando assim uma maior agilidade na implementação das ações, bem como a necessidade de melhorar a infraestrutura de TI da secretaria, de forma esta poder melhor compartilhar a informação dentro de sua estrutura, minimizando assim o uso da comunicação em papel.

## 6. Considerações Finais

O presente estudo teve por objetivo apresentar uma proposta de sistematização para a comunicação interorganizacional entre diferentes instâncias do governo, de forma a incrementar a eficiência na implementação das políticas públicas descentralizadas na área de educação especial no Estado de Pernambuco, via o uso de tecnologia da informação.

Para tanto, foram mapeados os processos desenvolvidos para a implementação da Política Nacional de Educação Especial (PNEE) e seus programas vinculados nas diferentes instâncias de governo, num total de quatorze processos, com base no relato dos responsáveis por desenvolver essa política e nos documentos técnicos e normatizações que tratam sobre o assunto. Nesse levantamento foram identificados os elementos de comunicação interorganizacional existentes nesses processos e propostas as contribuições de TI, para a melhoria da eficiência dessa comunicação.

Somado a isso, a proposta considerou onze contribuições extraídas de sistematizações existentes na área da educação básica que tratam da comunicação interorganizacional, por meio de pesquisa documental nos programas ProInfo, Saeb, Educacenso e Pró-Conselho, como também o levantamento de dados acerca da política, por meio de dos documentos técnicos e normatizações acerca do assunto, utilizando para tal a estrutura do Protocolo 5C de Braynard (2005).

Todos esses pontos, consolidação das duas visões acerca do processo implementado, contribuições identificadas nas sistematizações analisadas e lacunas observadas, somadas às ferramentas de TI consideradas adequadas ao contexto observando de limitações de recursos existentes, geraram a proposta de sistematização intencionada para a comunicação interorganizacional, com esquematizações e quadros detalhando as atividades de comunicação interorganizacional.

Por fim, efetuou-se a verificação da conformidade da sistematização proposta junto aos responsáveis pela implementação da PNEE, lotados na Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco e Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura do Recife, através da apresentação da proposta elaborada e respectiva coleta de impressões sobre a mesma, resultando em considerações acerca da proposta.

## Referências

- ABREU, M.; SARI, M. T. Colaboração entre União, Estados/DF e Municípios na área de educação. Cadernos Aslegis. Brasília, v. 3, n. 8, 1999.
- AFONSO, R. B. A. Descentralização e Reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, Campinas, p. 127-152, 2000.
- AGUILAR-SAVEN, R. Business process modelling: Review and framework. International Journal of production economics, v. 90, n. 2, p. 129-149, 2004.
- ARAÚJO, L. C. G. Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- BALDAM, R. L. Gerenciamento de processos de negócios: BPM - Business Process Management. 2 ed. São Paulo: Érica, 2009.
- BRASIL. (1988). Constituição Federal do Brasil. Brasília: Congresso Nacional.
- \_\_\_\_\_. (1996). Lei de Diretrizes Básicas da Educação. Brasília: Congresso Nacional.
- \_\_\_\_\_. (2008a). Decreto-Lei nº 6.425, de 17/04/2008. Brasília: Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (2008b). Decreto-Lei nº 6.571, de 17/09/2008. Brasília: Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (2012). Decreto nº 7.690, de 02/03/2012. Brasília: Presidência da República.
- BRAYNARD, P. A. Harnessing the partnership of the public and non-state sectors for sustainable development and Good governance in Africa: problems and the way Forward. Anais... In.: Annual Roundtable Conference. Livingstone, Zambia, 2005.
- CASTELLS, M. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Cultrix, 1999.

CHANG, J. F. Business process management systems: strategy and implementation. Boca Raton: Auerbach Publications, 2006.

COMER, D. E. Computer Networks and Internets. New Jersey: Prentice Hall, 2009.

DAVENPORT, T. Reengenharia de processo: como inovar na empresa através da tecnologia da informação. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

GARVIN, D. A. The Processes of Organization and Management. Magazine. Summer edition, 1998.

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. Revista de administração de empresas, v. 40, n. 1, p. 6-9, 2000.

HAMMER, M. What is Business Process Management? Handbook on Business Process Management 1, Springer Berlin Heidelberg, p. 3-16, 2010.

HAMPTON, D. R. Administração Contemporânea. 3 ed. São Paulo: Pearson, 2005.

HARRINGTON, H. J. Business process improvement. New York: McGraw Hill, 1991.

INEP. Educacenso. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. 2012. Acesso em: 06 jan 2012.

\_\_\_\_\_. Sinopses estatísticas da educação básica. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2013. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/sinopses\\_estatisticas/sinopses\\_educacao\\_basica/sinopse\\_estatistica\\_da\\_educacao\\_basica\\_2013.zip](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/sinopses_estatisticas/sinopses_educacao_basica/sinopse_estatistica_da_educacao_basica_2013.zip). Acesso em 12 ago 2012.

LAVE, C. A., MARCH, J. G. An Introduction to Models in the Social Sciences. University Press of America, 1993.

MAXIMIANO, A. C. A. Introdução à administração. São Paulo: Atlas, 2010.

MEC. PRADIME: Marcos legais da educação nacional. Brasília: Ministério da Educação, v.1, 2007.

\_\_\_\_\_. Programas e ações da educação especial. Ministério da Educação. 2011 a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12507&Itemid=826](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12507&Itemid=826). Acesso em: 12 ago 2011.

\_\_\_\_\_. Estrutura organizacional. Ministério da Educação. 2011b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1:estrutura&catid=97:o-mec&Itemid=173](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1:estrutura&catid=97:o-mec&Itemid=173). Acesso em: 20 dez 2011.

\_\_\_\_\_. Manual do Programa Escola Acessível. Ministério da Educação. 2011c. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=9933&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9933&Itemid=). Acesso em: 02 mar 2012.

\_\_\_\_\_. Documento orientador: Programa BPC na Escola. Ministério da Educação. 2011d. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download)

d&gid=9947&Itemid=. Acesso em: 02 mar 2012.

\_\_\_\_\_. Painel de controle do MEC. Ministério da Educação. 2012a. Disponível em: <http://painel.mec.gov.br/>. Acesso em: 06 jan 2012.

\_\_\_\_\_. Pró-Conselho. Ministério da Educação. 2012b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=251:pro=-conselho-apresentacao&catid=158:pro-conselho&Itemid=470](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=251:pro=-conselho-apresentacao&catid=158:pro-conselho&Itemid=470). Acesso em 10 jan 2012.

\_\_\_\_\_. Panorama BPC na Escola. Ministério da Educação. 2012c. Disponível em: [http://bpnaescola.mec.gov.br/html/relatorios\\_panorama\\_estados.html](http://bpnaescola.mec.gov.br/html/relatorios_panorama_estados.html). Acesso em: 11 mar 2012.

\_\_\_\_\_. Manual PDE Interativo. Ministério da Educação. 2012d. Disponível em: [http://pde-escola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde\\_interativo\\_manual\\_v2.pdf](http://pde-escola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde_interativo_manual_v2.pdf). Acesso em: 11 mar 2012.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993.

MPPE. Núcleo da Diversidade. Ministério Público de Pernambuco. 2012. Disponível em: [http://www.mp.pe.gov.br/index.pl/nucleo\\_diversidade\\_o\\_que\\_e](http://www.mp.pe.gov.br/index.pl/nucleo_diversidade_o_que_e) Acesso: 9 jan 2012.

OLIVEIRA, M. G. C.; COSTA, L. P.; CANUTO, V. R. A.; SILVA, R. C.; RODRIGUES, A. Q. Continuidades e descontinuidades das políticas de educação básica: o caso de Pernambuco. Recife: Universitária da UFPE, 2006.

O'Toole Jr., L. J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. Administração Pública Coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, p. 229-248, 2010.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.913 de 27/12/2000. Recife: Governo do Estado, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.223, de 10/12/2010. Orçamento Fiscal 2011. Recife: Governo do Estado, p. 322- 349, 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 36.102, de 18/01/2011. Recife: Governo do Estado, 2011.

\_\_\_\_\_. LOA. 2014. Disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual>. Acesso em: 02 mar 2012.

PRESTES, J.M.; BULGACOV, S. Sistemas e processos organizacionais. In: Bulgacov, S. (org). Manual de gestão empresarial. São Paulo: Atlas, 1999.

RADIN, B. A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. Administração Pública Coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, p. 597-618, 2010.

RECIFE. Lei nº 17.108, de 27/07/2005. Recife: Governo Municipal, 2005.

\_\_\_\_\_. Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer de Recife. Prefeitura Municipal de Recife. 2012. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/seceducao/perfil.php>. Acesso em: 02 mar 2012.

REZENDE, D. Planejamento de Sistemas de Informação. São Paulo: Atlas, 2007.

- RICHARDSON, R. J. Pesquisa Social: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ROCHA, M. C. F. Arquitetura da informação para o diálogo Governo-Cidadão através da rede. 3º Encontro Brasileiro de Arquitetura de Informação, 2009.
- Silva, R. L. N. Políticas Públicas e Administração Democrática. Sequência, n.64, p.57-84, 2012.
- SEAD. Associações, entidades e serviços a pessoa com deficiência em Pernambuco. Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Superintendência Estadual de Apoio a Pessoa com Deficiência. Documento interno. Recife, jan, 2012.
- SEDH. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência: protocolo facultativo. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. 2007. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=424&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=424&Itemid=). Acesso em: 14 ago 2011.
- SORDI, J. O. Gestão de processos: uma abordagem da moderna administração. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- TANENBAUM, A. S. Computer Networks. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2003.
- TURBAN, E.; RAINER, K.; POTTER, R. Administração de tecnologia da informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- TUSHMAN, M. L.; NADLER, D. A. Information Processing as an Integrating Concept in an Organizational Design. Academy of Management Review, v. 3, n. 3, p. 613-624, 1978.
- VINHAS, L. P.; MANSO, F. V.; SILVA, M. T. C. As Tecnologias da Informação e Comunicação como ferramentas de modernização da gestão do estado do Rio de Janeiro. In: V Congresso de Gestão Pública – CONSAD. 2012.
- WESKE, M. Business process management: concepts, languages, architectures. Leipzig, Alemanha: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007.
- YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010.