

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Rosa Vani Pereira

**CAIXA ESCOLAR: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DE PESSOAS E
PRESTAÇÃO DE CONTAS EM BELO HORIZONTE**

Rosa Vani Pereira

JUIZ DE FORA
2016

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PEREIRA, ROSA VANI.

CAIXA ESCOLAR: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DE PESSOAS E PRESTAÇÃO DE CONTAS EM BELO HORIZONTE / ROSA VANI PEREIRA. -- 2016.

98 p. : il.

Orientadora: Elisabeth Gonçalves de Souza
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.

1. Gestão. 2. Caixa Escolar. 3. Prestação de Contas. 4. Diretor d Escola. I. Gonçalves de Souza, Elisabeth , orient. II. Título.

**CAIXA ESCOLAR: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DE PESSOAS E
PRESTAÇÃO DE CONTAS EM BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientadora: Elisabeth Gonçalves de Souza

JUIZ DE FORA
2016

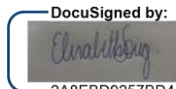
ROSA VANI PEREIRA

**CAIXA ESCOLAR: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DE PESSOAS E PRESTAÇÃO DE
CONTAS EM BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em 26/02/2016.

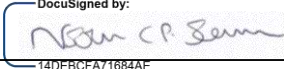
DocuSigned by:



2A8EBD9257BD4A7...

Profa. Dra. Elisabeth Gonçalves de Souza (Orientadora)
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

DocuSigned by:



14DEBCFA71684AE...

Prof. Dr. Victor Cláudio Paradela Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora

DocuSigned by:



C01B7385FBF0485...

Prof. Dr. João Assis Dulci
Universidade do Estado de Minas Gerais

Para minha mãe, Damacir Ferreira
Jaco, e para João Iago e Pedro
Henrique, as melhores partes de
mim.

Agradecimentos

A Deus que tem me ensinado que o deserto não dura para sempre. À minha família pela torcida e compreensão. À Amanda e Amélia pela paciência e torcida. À professora Elisabeth por aceitar fazer o percurso comigo. Às diretoras da Rede Municipal de Educação cujo trabalho e dedicação nos impulsiona a continuar e continuar.

A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Art. 15 Declaração dos direitos humanos e do cidadão (1789)

LISTA DE ABREVIATURAS

CESMED - Colegiado Especial da Secretaria Municipal de

Educação DOM - Diário Oficial do Município

FDC - Fundação Dom Cabral

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

GCPCS - Gerência de Controle e Prestação de Contas e Subvenções

GGAF - Gerência de Gestão Administrativa Financeira

GAPE - Gerência de Articulação da Política Educacional

GAAPE- Gerência de Articulação de Administração e Planejamento GEREDs
- Gerências Regionais de Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IPEAD - Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais

IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

NSE - Nível Socioeconômico

PAP - Projeto de Ação Pedagógica

PBH - Prefeitura de Belo Horizonte

ROT - Recursos Oriundos do Tesouro

RMEBH - Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte

SIGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SMED - Secretaria Municipal de Educação

UMEI - Unidade Municipal de Educação Infantil

LISTA DE FIGURAS

FIGURA1 -Distribuição Administrativa das Escolas de Belo Horizonte	21
---------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Caracterização das Instituições de ensino público em Belo Horizonte	19
Quadro 2- Programas que destinação recursos para as Caixas Escolares	31
Quadro 3- Demonstrativo de Rubricas/Conta bancaria por subvenção	36
Quadro 4- Categorias de pendências na prestação de contas da Caixa Escolar	58
Quadro 5 – Trabalhadores da Caixa Escolar por função e vinculação	66

RESUMO

Este trabalho pretende analisar a gestão da Caixa Escolar em Belo Horizonte, tendo como foco a gestão de pessoas e a prestação de contas. A escolha destes dois aspectos da gestão da Caixa Escolar justifica-se pelo fato de que são os aspectos apontados pelos diretores, de maneira recorrente, como os mais desafiadores do exercício de sua função. O estudo que ora se apresenta demonstrou que a Caixa Escolar é uma importante instância educacional para prover a escola de bens, serviços e projetos necessários para a garantia de aprendizagem dos estudantes. No entanto, sua gestão absorve um tempo considerável do cotidiano dos diretores escolares, relegando o aspecto pedagógico a um segundo plano. Para realizar o estudo proposto foram entrevistados diretores e outros sujeitos envolvidos com o cotidiano da gestão da Caixa Escolar, além de analisados documentos oficiais e a legislação pertinente. A partir dos resultados obtidos, pode-se apreender que é importante que se mantenha a formalidade nos atos administrativos e de investimento de recursos, mas há também a necessidade de mudanças relativas a procedimentos de gestão da Caixa Escolar, de maneira que a execução desta atividade não absorva todo o tempo de trabalho do diretor. Ao final da pesquisa, foi elaborado um plano de intervenção, com vistas a aprimorar a gestão da Caixa Escolar. Entre as propostas apresentadas estão: a formação continuada de diretores e gestores administrativo-financeiros, alterações nos processos de gestão de pessoas contratadas pela Caixa Escolar e, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, a redefinição de papéis e procedimentos da Gerência responsável pelo controle administrativo e financeiro das Caixas Escolares no Município.

Palavras-chave: Gestão. Caixa Escolar. Prestação de Contas. Trabalhadores contratados. Diretor de Escola.

ABSTRACT

It is intended, in this paper, to analyze the management of the School Fund in Belo Horizonte, focusing on people management and accountability. The choice of these two aspects of the management of the School Fund is justified by the fact that they are the aspects appointed, on a recurring basis, by the principals as the most challenging of the exercise of their function. The study presented here shows that School Fund is an important educational forum for providing the schools of goods, services and projects necessary for learning assurance of the students. However, the management of it absorbs a considerable time the daily life of the school principals relegating the pedagogical aspect to the background. To accomplish the proposed study were interviewed principals and people involved with the daily management of the School Fund, in addition to analysis of documents and relevant legislation. From the results it was noticed that it is important to keep the formality of administrative acts and resource investment, however, there is also the need for change on the School Fund management procedures so that the execution of this activity does not absorb the working time of the principals. At the end of the research was elaborated an action plan in order to improve the management of the School Fund. Among the proposals are: the continuing education of principals and financial administrative managers, changes in people management processes employed by the School Fund and, under the Municipal Education, the redefinition of roles and procedures by the Management responsible for administrative and financial control of School Funds in the city.

Keywords: Management.School. Fund.Accountability.Hired. workers.School director.

	Introdução	13
1	Descentralização da Educação na Perspectiva do Financiamento: uma incursão	19
1.1	Panorama da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte	19
1.2	Do modelo de Gestão da Prefeitura e da Educação Municipal	21
1.3	A Regional Barreiro e suas escolas como objeto de estudo	23
1.4	Fontes de Financiamento da Educação no Brasil e no Município de Belo Horizonte	26
1.4.1	Da distribuição do FUNDEB	28
1.4.2	Lei Orgânica e a destinação de recursos para a educação em Belo Horizonte	29
1.5	A Caixa Escolar: instituição de descentralização de recursos e suporte educacional	33
1.5.1	Diretor: escola e presidente da Caixa Escolar	41
1.6	Autonomia Escolar e Responsabilização: alguns apontamentos sobre dois componentes básicos da descentralização	47
2	Caixas Escolares: prestar contas e gerenciar pessoas o que dizem os diretores e gerentes.	51
2.1	Da Metodologia	51
2.2	Refletindo sobre a Prestação de Contas na Administração Pública e nas Caixas Escolares	54
2.2.1	Categorias de pendências na prestação de contas da Caixa Escolar	58
2.3	Da Gestão de Pessoas na Caixa Escolar	64
2.4	Burocracia e Gestão Escolar	71
3	Plano de Ação Educacional	75
3.1	Proposições de Mudanças na Gestão da Caixa Escolar com Foco na prestação de contas e gestão de pessoas	76
3.2	O Plano de Ação — Proposições para a Secretaria Municipal de Educação	79
3.3	Proposições para a Formação Continuada	87
	Considerações Finais	93

Referências

Apêndice

INTRODUÇÃO

A descentralização administrativa e pedagógica vem se consolidando na educação brasileira, sobretudo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) que, em seu artigo 211, institui que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". Esse exposto é reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) que, no Artigo 3^o, estabelece a gestão democrática como um dos preceitos da gestão da educação no Brasil.

Ao analisarmos a LDB, podemos detectar princípios que referendam o processo de descentralização, tais como: a necessária atuação de conselhos/colegiados escolares; a elaboração coletiva e democrática do projeto político pedagógico; e a diretriz de autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas.

Em âmbito federal, podemos perceber que, a partir de 1990, o Ministério da Educação coloca em curso várias ações e programas pautados na descentralização educacional, englobando áreas como acessibilidade da pessoa com deficiência, aquisição de equipamentos para inovação tecnológica, fomento à leitura e ao desenvolvimento do esporte estudantil são alguns exemplos.

Este cenário de descentralização tem como resultado a transferência para o interior das escolas da execução de ações, projetos e programas que antes estavam a cargo dos órgãos centrais, ou seja, secretarias municipais e estaduais de educação. Como exemplo podemos citar as ações do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Governo Federal, criado em 1995 que tem por finalidade, prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica, ou seja, nessa perspectiva de transferência de recursos financeiros, as escolas são instituídas como Unidades Executoras (UEs) de muitos programas do Ministério da Educação por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Esse modelo de aporte de recursos financeiros também é adotado pelo município de Belo Horizonte de forma a operacionalizar programas e projetos educacionais de interesse do Município e específicos de cada escola. A transferência

dos recursos financeiros para as escolas acontece por meio das Caixas Escolares, que são entidades sem fins lucrativos responsáveis pela aplicação destes recursos.

Para que a transferência de recursos se efetive há a assinatura de um Termo de Colaboração e Fomento entre a Caixa Escolar e a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, neste termo são estabelecidas as metas educacionais e rubricas de custos e investimentos em aspectos como: complementação de merenda, auxílio ao educando, projetos pedagógicos da secretaria, manutenção do prédio escolar dentre outros.

Na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte, os diretores são eleitos pela comunidade escolar e quando assumem a gestão tornam-se também os presidentes das Caixas Escolares, sendo diretamente responsáveis pela aquisição de material pedagógico e de suprimento; relacionamento com fornecedores; contratação de assessoria pedagógica; compra de equipamentos e gêneros alimentícios para complementação de merenda; administração de seguro estudantil; admissão e demissão de funcionários contratados pela Caixa Escolar e a correta prestação de contas para o município.

Devido à diversidade das tarefas a serem executadas na gestão da Caixa Escolar, os diretores escolares sempre que se reúnem em seminários e reuniões com os técnicos e gerentes da secretaria de educação apontavam insatisfação e dificuldade no trato com a Caixa Escolar, sendo considerada por muitos dirigentes a dimensão mais complexa do seu trabalho à frente da escola.

Esse apontamento tem sido feito em Fóruns de Diretores¹ e reuniões formais com gerentes e secretários de educação desde 2009, e as principais reclamações recaem sobre o que dizem ser excesso de burocracia, a gestão dos funcionários

¹O Fórum de Diretores é urna instância de encontro entre as direções escolares e a equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. Acontece desde 2006, no seguinte formato: Fórum Regionalizado, quando diretores de escolas de um território são convocados para tratar de assuntos da gestão em seu território; e Fórum Centralizado, quando todos os diretores das escolas municipais são convocados pelo órgão central. Os Fóruns são realizados com a seguinte periodicidade: o Regionalizado é mensal e o Centralizado três vezes ao ano, Os fóruns de diretores não são uma instância estabelecida por força de lei (portaria ou decreto), mas tornou-se parte integrante da forma de gerir a política pedagógica do Município e não foram verificadas descontinuidades, independente da configuração da Administração em função das eleições municipais.

contratados, a falta de clareza quanto aos procedimentos administrativos e de prestação de contas.

Na busca de dirimir os descontentamentos em relação à gestão da Caixa Escolar, em 2009 a Secretaria Municipal de Educação contratou a Fundação Dom Cabral para realizar um planejamento estratégico das escolas e da própria Secretaria. Assim, as demandas dos diretores organizadas pela consultoria revelaram a necessidade de um redesenho dos procedimentos da Caixa Escolar, tanto na escola quanto na Secretaria Municipal de Educação.

A insatisfação dos diretores, sistematizada pela Fundação Dom Cabral (FDC), impulsionou algumas mudanças em fluxos e procedimentos, tais como: a instituição de um auxiliar para o diretor, denominado Gestor Administrativo Financeiro; o estabelecimento de um portal para consulta de preços a fim de facilitar os orçamentos necessários às compras de material para as escolas; a instituição de cursos de formação para diretores; e alterações no processo de eleição de diretores.

No entanto, a despeito das alterações nos fluxos e procedimentos, a gestão da Caixa Escolar continuou sendo apontada pelos diretores escolares como uma área de alta complexidade e ainda persistiram demandas pela melhoria nos processos. Uma delas é a desobrigação de contratar funcionários por meio da Caixa Escolar e a melhoria dos fluxos no processo de prestação de contas uma vez que foram constatadas irregularidades graves nesta área², tais como: pagamentos duplicados, utilização de recursos de rubricas incorretas, aquisição de material sem orçamento prévio além da reclamação constante do embate cotidiano com os funcionários contratados pelas Caixas Escolares.

Diante de todo este contexto julgamos poder afirmar que as Caixas Escolares são entidades importantes para a descentralização do financiamento da educação, mas no entanto sua existência e gestão provocam inseguranças e insatisfações aos diretores escolares do Município de Belo Horizonte, principalmente nos aspectos relacionados à prestação de contas e gestão de

² Irregularidades na gestão da Caixa Escolar são detectadas no procedimento mensal de prestação de contas, cada Caixa Escolar é assessorada por um escritório contábil e um escritório jurídico, além de ter que cumprir a obrigatoriedade de envio de pastas de prestação de contas para a Gerência da Caixa Escolar que é um órgão de controle da Secretaria Municipal de Educação. São nestes momentos de verificação, prestação de contas e validação de registros contábeis é que são detectados os erros procedimentais, contábeis e financeiros na execução dos recursos aportados para as Caixas Escolares.

peçoal, o que nos impele a querer investigar quais são as principais demandas, problemas e dificuldades enfrentados pelos diretores no processo de prestação de contas e na gestão dos funcionários contratados?

A gestão da Caixa Escolar é um conjunto amplo de deveres, procedimentos e obrigações para os diretores escolares, no entanto, é no âmbito da prestação de contas e gestão de pessoas contratadas que os diretores escolares de Belo Horizonte afirmam ter maiores dificuldades em sua atuação gestora como veremos adiante.

A dissertação, que ora apresentamos, consiste em uma necessária investigação sobre as principais dificuldades enfrentadas pelos diretores na gestão da Caixa' Escolar uma vez que ter clareza destes desafios pode ser um ponto de partida para a propositura de criação de instrumentos, fluxos e procedimentos que facilitem o cotidiano do gestor escolar. Nosso objetivo geral foi o de entender e apreender quais são os principais problemas enfrentados pelos diretores quanto a dois aspectos da gestão da Caixa Escolar que são: a prestação de contas e a gestão de pessoas contratadas. Como objetivo específico é o de propor um Plano de Intervenção, com vistas a reorganizar procedimentos, instrumentos e fluxos para a administração dos recursos financeiros que se revertam como melhoria da qualidade da educação ofertada pelas escolas municipais.

Para que o leitor possa compreender as motivações que embasam este trabalho, é necessário informar que a pesquisadora atua como Gerente de Articulação da Política Educacional da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte e acompanha a gestão escolar de 64 instituições de Ensino Fundamental, divididas nas regionais³ Barreiro, Centro-Sul e Norte e, no contato com os diretores dessas regionais são frequentes as reclamações acerca da gestão da Caixa Escolar.

O trabalho de acompanhamento da gestão escolar implica realizar reuniões periódicas com os diretores objetivando verificar e contribuir com os eles na execução de suas funções pedagógicas, administrativas, implementação de programas e projetos da Secretaria Municipal de Educação e no cumprimento de metas para a qualidade da educação da cidade.

³ A administração municipal da cidade de Belo Horizonte divide a cidade em 9 regionais administrativas: Barreiro, Centro-sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova, como forma de descentralizar os serviços públicos ofertados: educação, saúde, limpeza urbana e outros.

Inicialmente, a gestão administrativa financeira, não era pauta das reuniões de monitoramento de gestão, no entanto, esse aspecto foi ganhando prioridade pela recorrência de reclamações e demandas que os diretores apresentavam quanto à gestão da Caixa Escolar. Nestas reuniões bimestrais de monitoramento a Caixa Escolar era apontada, frequentemente, como um problema principalmente pelo fato de consumia todo o tempo de trabalho de gestão gerando impacto negativo no envolvimento dos diretores na dimensão pedagógica.

Nesse sentido, foi o monitoramento da gestão que trouxe como demanda a necessidade de compreender melhor como ocorre a gestão administrativo financeira nas escolas pelas quais sou responsável.

Para realizar esse estudo, as fontes pesquisadas foram a legislação referente à Caixa Escolar, que regulamenta a transferência e utilização de recursos do Município para as escolas; as normatizações legais sobre contratações de serviços, os relatórios finais da consultoria produzidos pela Fundação Dom Cabral

Como referencial teórico dialogamos, dentre outros autores com Gandini (2015), Lück (2002), Libâneo (2006) e Moraes (2015) cujos estudos sobre burocracia, gestão escolar e prestação de contas de recursos públicos contribuíram para a compreensão da gestão administrativo financeira das Caixas Escolares. .

A presente dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, apresentamos um panorama da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte dando ênfase aos programas, ações e projetos que têm relação estreita com a Caixa Escolar. Realizamos também uma incursão sobre as fontes de financiamento da educação e uma descrição da Caixa Escolar como instância educacional.

No segundo capítulo, buscamos contemplar o referencial teórico e os aspectos metodológicos da investigação, para a pesquisa de campo foram realizadas entrevistas com 5 (cinco) diretores escolares exercendo o segundo mandato de direção escolar, por julgarmos que, devido à experiência na gestão, estariam mais aptos a entender a gestão administrativo financeira. Além dos diretores, foram

entrevistados também, 3 (três) servidores da Secretaria Municipal de Educação (SMED) cujas atribuições se vinculam com a Caixa Escolar. Cumpre-nos explicitar que, muito embora o Gestor Administrativo financeiro também cumpra um importante papel na gestão da Caixa Escolar optamos por não entrevistar esse sujeito uma vez que seu trabalho é subordinado ao diretor escolar que é quem responde, efetivamente, pela instância administrativa e financeira de cada Unidade Escolar.

As entrevistas foram realizadas com o intuito de compreender os problemas e as demandas dos diretores relativas à dimensão administrativa financeira no âmbito da gestão escolar. É também no segundo capítulo que apresentamos a análise dos dados, e algumas considerações que fundamentam o Plano de Ação Educacional (PAE), apresentado no Capítulo 3.

O Plano de Ação Educacional oriundo dos resultados da pesquisa aponta três dimensões: percursos formativos para sujeitos que atuam na Caixa Escolar, o fluxo de prestação de contas e os procedimentos de gestão de pessoas, com vistas a contribuir com a gestão das Caixas Escolares de forma a permitir que diretores se dediquem mais à melhoria da qualidade educacional das escolas sob sua responsabilidade.

1 DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DO FINANCIAMENTO: UMA INCURSÃO

Para melhor contextualizar o processo de descentralização financeira que ocorre no município, o presente capítulo apresenta um panorama da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte, tendo como foco os programas, projetos e ações geridos pela Caixa Escolar. Em seguida, há uma breve descrição do financiamento da educação no Brasil e no Município.

1.1 Panorama da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte

Fundada em 12 de dezembro de 1897, Belo Horizonte foi a primeira cidade planejada do Brasil. Atualmente, é a terceira maior capital do País e, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem uma população estimada em 2.491.109 habitantes, segundo dados de 20142.

Para atender à população belo-horizontina, a Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RMEBH) é constituída por 483 instituição distribuídas da seguinte forma:

Instituição / Modalidade ofertada	Vínculo administrativo	Unidades
Escola de Ensino Fundamental (EF)	Rede própria	180 escolas
Escola de Educação Infantil (EI)	Rede própria	13
Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIS)	Rede própria	100
Creches (EI)	conveniadas	190

(Quadro I – Caracterização das Instituições de ensino público em Belo Horizonte, elaboração da pesquisadora a partir dos dados do Portal PBH/SMED)

O quadro acima retrata a diversidade de modelos de oferta de ensino público municipal em Belo Horizonte e percebe-se que o número de instituições atendendo à educação infantil é superior ao número de instituições que oferta o ensino fundamental de

9 anos, a explicação para este fato é que a educação infantil como direito percorreu um longo caminho para se instituir como modalidade obrigatória de políticas públicas municipais.

Assim a demanda para a educação infantil de 0 a 5 anos foi durante muito tempo absorvida por creches comunitárias que, por meio de chamamento público para credenciamento⁴ estabeleciam convênios com o poder público municipal, primeiro por meio da Secretaria de Assistência Social e depois da Secretaria Municipal de Educação.

Foi no final das décadas de 1990 é que aconteceu um investimento real do poder público municipal na construção de Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIS) para atender à uma demanda reprimida de matrículas para crianças na primeira infância.

A título de esclarecimento é importante frisar que a diferença entre as 13 escolas municipais de educação infantil e as 100 UMEIS, é uma diferença administrativa qual seja, as escolas de educação infantil têm uma estrutura escolar, administrativa e financeira como uma escola de ensino fundamental, com seu próprio registro no Cadastro de Pessoas Jurídicas (CNPJ), com uma direção e secretaria escolar, já as Unidades Municipais de Educação Infantil são inauguradas como um anexo de uma escola de ensino fundamental, não tendo uma estrutura administrativa e pedagógica próprias e para nem uma Caixa Escolar que é a instância foco de nosso estudo.

Quanto ao número de estudantes atendidos as 483 instituições em conjunto atendem a 188.198 mil estudantes matriculados⁵.

⁴ É um procedimento feito pela administração pública para executar atividades ou projetos que tenham interesse público. Esta parceria é celebrada por meio de termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação, no caso das creches o chamamento público é realizado para ofertar educação infantil para crianças de 0 a 5 anos principalmente nos bairros periféricos da cidade.

⁵ <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmn=310620>> Acesso em: 10 jun. 2015. Dados do Portal da Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/ipbhi/epicomunidade?evento=portlet&plcIPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=eclucacao&tax=74458,1lang=pt_BR&pg=5564&taxp=08,> Acesso em 10 jun, 2015.

1.2 Do modelo de Gestão da Prefeitura e da Educação Municipal

O modelo de gestão praticado na Prefeitura de Belo Horizonte é descentralizado desde a Reforma Administrativa de 2000, com a sanção da Lei Municipal nº 8.146/2000. Esta lei alterou a estrutura de oferta de serviços para a população, criando regionais administrativas com o intuito de dinamizar a gestão municipal.

Esse novo modelo de governança cria nove regionais administrativas, nas quais passa a existir uma gerência temática para cada uma das secretarias existentes na Prefeitura (Educação, Políticas Sociais, Saúde, dentre outras). Foi nesse contexto que surgiram as Gerências Regionais de Educação, nas quais as escolas de um determinado território são agrupadas. A Figura 1, a seguir, nos mostra como é essa distribuição na cidade de Belo Horizonte:

Figura 1. Distribuição Administrativa das Escolas de Belo Horizonte



Fonte: Portal PBH/ Gestão Compartilhada

Cabe-nos sublinhar que a adoção de um modelo descentralizado para a gestão municipal incluindo a descentralização da gestão educacional não foi uma deliberalidade da Prefeitura de Belo Horizonte, mas sim um alinhamento a uma tendência nacional que, posto que estados e municípios começaram a partir da década de 1990 a estabelecer a oferta da educação de maneira descentralizada.

Assim estamos nos referindo a uma política de educação pública em que a grande parte da oferta foi atribuída ao poder municipal e estadual e cujas orientações eram dentre outras que os municípios priorizassem a oferta da educação infantil e ensino primário e os poderes estaduais o ensino médio. (SILVA, 2002).

Destaca-se que o processo de descentralização da educação no Brasil não é um processo fácil e sem obstáculos pois estamos falando de um território nacional de grandes proporções, uma enorme diversidade sociocultural e características geográficas e econômicas muito distintas. Para Saviani (2010) o processo de descentralização não pode ser padronizado, pois caso se defina um único formato nacional de descentralização o resultado será o reforço das desigualdades sociais já existentes.

Os desafios da descentralização ainda em curso no Brasil, impuseram a criação de modelos e estratégias diversas para sua efetivação, como citamos no início em Belo Horizonte se deu a partir de uma reforma administrativa que descentralizou a oferta das políticas públicas incluída a educação.

Este breve panorama da política de descentralização em nível nacional e municipal serve-nos para efeitos deste trabalho para justificar a nossa escolha de pesquisa, a regional administrativa a ser analisada é a Regional Barreiro pelos motivos que veremos a seguir

1.3 A Regional Barreiro e suas escolas como objeto de estudo:

A Regional Barreiro é a mais antiga de Belo Horizonte, seu surgimento data de 1855, quando surgiu a Fazenda Barreiro e que mais tarde foi transformada em colônia agrícola onde eram produzidos os alimentos para abastecer o canteiro de obras da cidade de Belo Horizonte que foi inaugurada em 1897⁶.

Sendo a Regional mais antiga do que a própria cidade de Belo Horizonte, tem características bem peculiares tais como ser a mais industrializada, ter o maior contingente populacional dentre as regionais, ter uma tradição de lutas operárias e sociais e, na educação ser muito atuante nos questionamentos e demandas relativas aos projetos e programas da Secretaria Municipal de Educação, mas principalmente pelo fato das escolas terem um nível de complexidade maior e por isso receberem mais recursos para as Caixas Escolares para programas educacionais.

Quanto ao atendimento à educação, a regional é composta por 30 escolas, 15 Unidades Municipais de Educação Infantil e 23 creches conveniadas, ao consideramos que a Regional Barreiro tem 76 bairros é possível afirmar que, muito embora tenha um número expressivo de instituições educacionais ainda demanda a construção e instalação de novas unidades o que é uma demanda das diversas lideranças políticas da região⁷.

A escolha da localização para construção das escolas no Barreiro e em todas as outras regionais da cidade, seguiu (e segue) critérios como densidade populacional, demanda para a Educação Básica e **Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)**⁸, que classifica as regiões da cidade de acordo com

⁶ Fonte Instituto Macunaima <https://institutomacunaima.org.br/o-barreiro/#:~:text=O%20Barreiro%20%C3%A9%20hist%C3%B3ria%2C%20cultura,nova%20capital%20fundada%20em%201897>. Acessado em 12 de janeiro de 2016

⁷ Quanto à construção de escolas, é importante dar destaque ao fato de que, desde o estabelecimento do Orçamento Participativo, algumas escolas foram construídas por reivindicação popular, a partir de 2008, mas ainda assim construídas prioritariamente em territórios de vulnerabilidade social.

⁸ O IQVU é um dos instrumentos de planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte, sendo utilizado como critério para distribuição dos recursos do Orçamento Participativo. O IQVU é um índice multidimensional intraurbano (composto por 38 indicadores), que quantifica a desigualdade espacial no interior do tecido urbano da cidade em termos do acesso disponibilidade dos bens e serviços, apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos e expressando, em números, a complexidade de fatores que interferem na qualidade de vida dos diversos espaços da cidade. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/bph/iecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlceopTaxonomiaMenuPortal&app=est>

suas necessidades socioeconômicas e carência populacional. Portanto, todas as escolas da Rede Municipal foram construídas em locais estratégicos para atender à população, cujos níveis sociais e econômicos são mais baixos e para dar resposta à demanda crescente de novos bairros principalmente nas periferias.

A construção de escolas em territórios com baixo IQVU impôs para a Secretaria Municipal de Educação, necessidade de maior investimento financeiro, de modo que programas e projetos complementares promovessem a efetiva inclusão escolar das crianças, adolescentes e jovens dessas comunidades, tendo como referência o nível de complexidade das escolas.

O nível de complexidade das escolas foi estabelecido pelo Decreto nº 13.379, de 12 de dezembro de 2008; com o intuito de distribuir de maneira mais equânime os recursos destinados à educação, bem como melhor remunerar os diretores de escolas localizadas em territórios mais vulneráveis. Assim, as classes de escolas e UMEIs vinculadas, são subdivididas em cinco níveis, que consideram:

- Número de alunos matriculados, de acordo com os dados constantes do Sistema de Gestão Escolar (GE) da Secretaria Municipal de Educação, publicado no Diário Oficial do Município na data de referência para o Censo Escolar, conforme determinação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP);

II - Número de turnos em funcionamento na escola ou UMEI, de acordo com dados apurados pela Gerência de Avaliação e Verificação do Funcionamento Escolar,

III - número de níveis e modalidades de ensino ofertado pela escola ou UMEI;

IV - existência de projetos especiais implementados pela escola ou UMEI, de acordo com critérios estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação, (PBH/2008).

A partir da percepção de que existiam diferenças entre os estudantes de uma mesma escola e entre as escolas de uma mesma região quanto à situação socioeconômica foram incorporados, para efeito de distribuição de

verbas e recursos também o quesito socioeconômico⁹ e, posteriormente incorporado ao Nível Socioeconômico (NSE).

Quanto mais complexa a realidade da escola e de seus estudantes, maiores e mais diversificados serão os investimentos destinados a ela, via Caixa Escolar.

As diretrizes adotadas pela SMED para distribuição dos recursos parecem-nos partirem do princípio de promoção da equidade educacional em consonância com Cuenca (2010) quando ele afirma que a busca da equidade requer também decisões concretas no desenho e implementação de políticas públicas. Supõe, por exemplo, decisões sobre o gasto por aluno e realizar investimentos diferenciados de forma a garantir a inclusão educacional dos estudantes mais carentes.

Muito embora não haja uma definição conceitual no interior da SMED a estratégia de investir maiores recursos em escolas localizadas em bairros mais vulneráveis vem sendo adotada ao longo dos últimos vinte anos e, muito embora não seja esse o foco de nossa pesquisa, é preciso que se realize uma séria reflexão sobre os resultados educacionais dessa escolha de investimento.

Fato é que todas as escolas da Rede Municipal recebem recursos externos de acordo com as diretrizes expostas até aqui, sendo assim cabe-nos explicitar ainda quais são as fontes de financiamento da educação em Belo Horizonte.

⁹ O contexto socioeconômico das escolas é calculado pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), que classifica as áreas urbanas destacando a existência ou não de aglomerados, as áreas de risco, a maior ou menor existência de equipamentos públicos. A partir de 2007, essa classificação também considera o NSE — Nível Socioeconômico dos Estudantes, calculado pelo CAED/UFJF, no âmbito do Avalia BH.

1.4 Fontes de Financiamento da Educação no Brasil e no Município de Belo Horizonte

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) instituem a gratuidade do ensino público. É também nesses ordenamentos jurídicos que a organização e as responsabilidades da União, Estados e Municípios estão definidos, a partir dos quais se determinam as formas de repasse de recursos para os entes federados e para as unidades escolares.

Ao analisarmos os ordenamentos jurídicos acima citados, encontramos o princípio da descentralização educacional a ser praticado em regime de colaboração, conforme previsto no Art.8º da LDB/96.

A descentralização se efetiva, dentre outras situações, na transferência de recursos, conforme dispõem os artigos 212 e 213 da CF/88, e o Art.68 da LDB/96, onde se lê:

Art.68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I — Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II — Receita de transferência constitucional e outras transferências; 11 — receita do salário educação e de outras contribuições sociais;

IV — Receita de incentivos fiscais;

V — Outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996).

Santos (2010), ao pesquisar a trajetória de financiamento educacional, explicita que, desde a Constituição Federal (CF) de 1934, o financiamento da educação tem como referência a destinação de um percentual mínimo da receita de impostos e que a Constituição de 1988 prevê essa vinculação no seu art. 212 que institui o percentual mínimo a ser aplicado em educação anualmente, tendo definido que a União aplicará nunca menos que 18% da sua receita de impostos e estados e

municípios nunca menos que 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O autor ainda complementa que, a partir de 1998, a prescrição constitucional se consolida, uma vez que foram introduzidos mecanismos de subvinculação, por meio de fundos (o Fundef, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que foi substituído a partir de 2007 pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

O Fundef foi instituído por meio da Emenda Constitucional n° 14, de setembro de 1996, com vigência de dez anos, e teve como principal objetivo consolidar a universalização do Ensino Fundamental. Ainda segundo Santos (2010):

{...} inaugura uma nova sistemática de financiamento da educação no Brasil que tinha como objetivo principal a universalização do Ensino Fundamental. Implantado nacionalmente em 1° de janeiro de 1998 e constituído por 15% dos principais impostos e transferências constitucionais (Fundos de Participação) de Estados e Municípios, os recursos do Fundo deveriam ser partilhados entre essas duas esferas de governo, de acordo com o número de alunos atendidos no Ensino Fundamental. (SANTOS, 2010, p.15)

Muito embora o Fundef tenha cumprido um importante papel na universalização do Ensino Fundamental, apresentava lacunas já que não incorporava a Educação Infantil, a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Médio. Outro aspecto positivo do Fundef foi o seu efeito no processo de descentralização educacional, uma vez que conseguiu:

Promover uma reestruturação das relações entre os entes federados, fixando com relativo sucesso e estabilidade elementos de base para uma nova lógica de regulação da expansão dos sistemas públicos. Nesse contexto, a descentralização e a autonomia dos sistemas educativos

(municipais) é uma forma de expandir o atendimento em Educação Básica em um contexto de restrição fiscal. (DUARTE, 2005).

Em 2007, de acordo com Santos (2010), o FUNDEB traz um avanço em relação ao Fundo anterior pois reúne todas as modalidades e etapas da Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Ensino Profissionalizante e Educação Indígena. Assim temos um fundo contábil que financia uma parte substancial do ensino público no país.

1.4.1 Da distribuição e composição do FUNDEB

O Fundeb é um fundo contábil, instituído pela Emenda Constitucional no 53 /2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007⁸, além do Salário Educação e de transferências realizadas pela União, é o recurso operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

O Fundo tem sua duração até o ano de 2020 e seus recursos são distribuídos utilizando como base de cálculo o número de estudantes matriculados no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. Esse Fundo é progressivo em sua composição e, em 2009, foi constituído por 20% dos seguintes tributos, dentre outros:

Fundo de Participação dos Municípios — FPM;

Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS ;

Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações — IPIexp;

Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores — IPVA; Cota- Parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR;

Receitas da Dívida Ativa e de Juros e Multas, Imposto Sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação, de qualquer natureza ou direitos — ITCD; incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

No que tange aos percentuais a serem investidos em educação e distribuídos via Fundeb, a Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu Art.212, o percentual anual que cada ente federativo deverá investir,

e assim temos que, cabe à União a aplicação de, no mínimo, 18% da vinculação e receitas, cabendo ao Distrito Federal e municípios aplicar no mínimo 25%.

Os recursos oriundos do Fundeb têm destinação própria, podendo ser investidos em aquisição de equipamentos, conservação e construção de escolas, programas que visam à melhoria da educação e para o pagamento do salário dos servidores.

Sendo o Fundeb um fundo contábil, é via o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹⁰ que as suas transferências se operacionalizam em todo território nacional e para as escolas municipais de Belo Horizonte.

1.4.2 Lei Orgânica e a destinação de recursos para a educação em Belo Horizonte

Depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, os estados e os municípios iniciaram o processo de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas um processo que aconteceu entre 1989 e 19920 em todo o território nacional. Para efeito deste trabalho no interessa a Lei Orgânica do Município (LO), esta lei regula a administração pública municipal sempre à luz da CF.

A Lei Orgânica do Município (LO) de Belo Horizonte, foi promulgada em 21 de março de 1990, e no tocante à educação e reafirma a gratuidade do ensino público em Art. 158 — inciso IV, onde se lê que, na promoção da educação pré-escolar e do ensino de primeiro e segundo graus, deverá ser observado o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, extensiva aos programas suplementares. (LOBH,1990)

É sabido que o princípio da gratuidade traz consigo a premissa de

¹⁰ *Autarquia federal criada pela Lei nº 5_537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Disponível em:<<http://~fnde.gov.br/fnde/institucional>>Acesso em 10 jun.2015.*

que o financiamento seja feito pelo poder público, como estabelecido na Constituição Federal a alíquota de 25% a serem destinados para a educação.

No entanto, no caso do índice a ser investido em educação em BH este índice é de 30%, um aumento de 5% do que o instituído na CF e isso se deve à intensa mobilização de popular para que no Art.160 da lei municipal ficasse estabelecido: "o Município aplicará, anualmente, pelo menos trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em Educação". (LOBH, 1990).

A composição dos 30% para a educação municipal é feita a partir da destinação de cotas dos seguintes impostos: imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Serviços (ISS); Imposto de Renda (IR), dos quais 30% do imposto retido na fonte dos servidores compõem o índice municipal, além de transferências do Fundo de Participação dos Municípios e parcelas de impostos de arrecadação estadual a serem transferidas para o município como o Imposto sobre Serviços Industrializados (IPI), o imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Além desses repasses, como já foi dito anteriormente, conta-se também com os repasses do FNDE. O quadro a seguir descreve os principais recursos que são administrados pelas Caixas Escolares:

Quadro 2 - Programas que destinam recursos para as Caixas Escolares

Nome	Fonte de repasse	Destinação
PDDE Mais Educação	Federal	Melhoria da aprendizagem, por meio da ampliação do tempo diário de
PDE Escola	Federal	Programa de apoio à gestão escolar
PDDE Escolas Sustentáveis	Federal	Promoção da sustentabilidade socioambiental.
PDDE Acessibilidade	Federal	Promoção de condições de acessibilidade ao ambiente físico e aos recursos didáticos para inclusão escolar.
Subvenção Regular	Municipal	Custeio das necessidades cotidianas das escolas, como complementação de
PAP — Projeto de Apoio Pedagógico	Municipal	Formação docente; oficinas culturais e
Subvenção Obras	Municipal	Reformas, pinturas e intervenções físicas de pequeno e médio portes.
Subvenção Pessoal	Municipal	Pagamentos dos funcionários contratados via Caixa Escolar.
Subvenção Escola Aberta	Municipal	Complementação do recurso federal.
Subvenção Escola Integrada	Municipal	Desenvolvimento do Programa de Educação Integral.
Subvenção Férias na Escola	Municipal	Abertura da escola nas férias com oficinas, jogos e brincadeiras.
Subvenção Transporte Escolar	Municipal	Transporte de estudantes e passeios pedagógicos.
Subvenção Educação Infantil	Municipal	Escolas com Educação Infantil vinculada.

Fonte FNDE e Portal PBH (Elaboração da pesquisadora)

Importante destacar que todas as escolas da Rede Municipal recebem recursos, mas nem todas recebem os **mesmos** recursos e nem os mesmos valores. O FNDE, dependendo do programa a ser executado, pode alocar recursos em uma escola e não em outra. É o que acontece, por exemplo, com escolas com baixo índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

As escolas municipais que apresentam um IDEB menor que o projetado pelo MEC tendem a receber mais recursos via Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE) para a reversão do resultado negativo.

Quanto às verbas municipais, as subvenções são alocadas tendo como base de cálculo o número de estudantes matriculados, o número de funcionários contratados pela Caixa Escolar, os projetos de manutenção e conservação da escola, a existência de programas e projetos complementares, dentre outros.

O aporte de recursos municipais e federais é feito por meio de Unidades Executoras (UEX) denominação adotada pelo Ministério de Educação para designar a entidade jurídica para a qual serão aportados os recursos financeiros destinados às escolas. São várias as nomenclaturas existentes para denominar uma UEX: Associação de Pais e Mestres, Conselhos Escolares, Círculos de Pais, Associação de Pais e Professores e Caixa Escolar (MEC, 2009).

Em Belo Horizonte, as UEX são denominadas Caixas Escolares, sendo uma instância fundamental para a administração dos recursos públicos municipais e federais destinados às escolas.

1.5 A Caixa Escolar: instituição de descentralização de recursos e suporte educacional

Segundo Carvalho e Oliveira (2012), as Caixas Escolares já existiam no Brasil imperial e tinham um forte caráter assistencialista, fornecendo roupas adequadas, material escolar e alimentação para as crianças pobres. É a partir da reforma do Estado que elas adquirem uma dimensão importante para a descentralização de recursos financeiros.

Morais (2013) nos esclarece que, nos anos 1990, a reforma do Estado Brasileiro impõe a descentralização de ações em vários setores governamentais, com o objetivo de imprimir maior eficácia à prestação de serviços públicos - o que fez com que, em âmbito federal, o Ministério da Educação transferisse para os estados, municípios e escolas diversos programas, cuja execução seria gerida, necessariamente, pelas Caixas Escolares, para as quais seriam destinados recursos financeiros.

Menezes (2012) esclarece que, conceitualmente, a Caixa Escolar é definida como instituição jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, que tem a função básica de administrar recursos financeiros oriundos da União, estados e municípios e aqueles arrecadados pelas unidades escolares. Ou seja, são unidades financeiras executoras, na expressão genérica definida pelo Ministério da Educação.

No caso de Belo Horizonte, as Caixas Escolares foram regulamentadas pela Lei nº3.726, de 20 de março de 1984, que define como sua natureza e finalidade o seguinte:

Art.2º A Caixa Escolar, de acordo com suas possibilidades financeiras, tem por finalidade congrega iniciativas comunitárias, objetivando:

I – Prestar assistência aos alunos carentes de recursos; II – contribuir para o funcionamento eficiente e criativo da escola; III – Promover em caráter complementar e subsidiário, a melhoria do ensino;
IV- Colaborar na execução de uma política de concepção da escola como agência comunitária em seu sentido amplo. (PBH/1994)

A Lei que regulamenta as Caixas Escolares institui também a sua organização em três instâncias: assembleia geral, diretoria e conselho fiscal, sendo a assembleia geral o "órgão superior de deliberação", ou seja, todas as ações empreendidas pela Caixa Escolar deverão ter ciência e aprovação da comunidade escolar.

Por força da Resolução 001/2008, Art.4º, o presidente da Caixa Escolar é o diretor eleito que, logo após a publicação de sua nomeação, faz os trâmites burocráticos e legais para o exercício da função (abertura de contas, registro de ata de assembleia em cartórios, dentre outros).As demais funções podem ser exercidas por professores e funcionários das escolas.

O Conselho Fiscal da Caixa Escolar é composto de três membros e cumpre o papel de fiscalizar os atos da instância.

Outra instância fundamental para o efetivo funcionamento da Caixa Escolar é o Colegiado Escolar, com representação de professores, estudantes, funcionários, familiares e organizações da sociedade civil parceiras das escolas, responsável em um primeiro momento pela propositura, autorização (ou não) dos investimentos da Caixa Escolar, devendo suas posições ser formalizadas em ata.

Quanto aos recursos financeiros alotados na Caixa Escolar, a Lei nº 3.726, de 20 de março de 1984, institui, em seu Art.47 o modo como são constituídos:

I — as doações, subvenções, contribuições e auxílios que lhe forem concedidos pelo Município, Estado e União, por particulares e entidades públicas ou privadas, associações de classe e quaisquer outras categorias e entidades comunitárias; II — renda da exploração dos serviços que instruir, venda ou revenda de material escolar ou didático, produto da venda de ingressos e demais formas de contribuições para festas, exposições, bazares, prendas e outras iniciativas ou promoções; III — contribuições dos sócios protetores e benfeitores, bem como dos alunos. (PBH,/1984).

Os recursos financeiros das Caixas Escolares em Belo Horizonte são compostos, basicamente, pelas transferências feitas pela União, e pelos Recursos Oriundos do Tesouro Municipal (ROT), não sendo comum

a prática de exploração de serviços, vendas ou revenda de material escolar, doações de terceiros, promoções de festas ou bazares com o objetivo de arrecadação.

A transferência de recursos para as escolas por meio do ROT é regulamentada pela Resolução SMED 001/2008 e, sendo a Caixa Escolar instituição jurídica que não se **confunde com órgão da administração pública, é assinado entre o diretor da escola e a SMED o Termo de Colaboração e Fomento**, conforme publicado em 29 de janeiro de 2009. São estes instrumentos que, aliados ao **Manual de Orientações da Caixa Escolar (SMEDiGCPCS,2009)**, também prescrevem os procedimentos para utilização das verbas, processos de prestação de contas e de aplicações financeiras com o objetivo de resguardar os recursos que não serão utilizados em um prazo de 30 (trinta) dias.

Para os recursos federais, há manuais e destinações específicas, de acordo com os Programas e a execução dos recursos (federais ou municipais) e seguem os mesmos preceitos legais^{1º}. No entanto, no caso de recursos federais, a prestação de contas difere dos demais, pois a sua realização pela escola é feita no cite do FNDE, por meio do Sistema de Prestação de Contas — SIGPC.

Os recursos destinados às Caixas Escolares devem ser depositados em contas próprias e específicas, seguindo a determinação tanto do Governo Federal quanto do Município. Essa determinação, muito embora garanta uma maior transparência e proteção do recurso, no sentido de ser investido apenas ao que foi destinado, também torna mais complexa a sua gestão, fazendo com que as escolas tenham no mínimo 8 (oito) contas bancárias distintas, podendo chegar a 12 (doze) contas.

Um exemplo é a Escola Municipal X¹¹., localizada Regional Barreiro que tem aproximadamente 1200 estudantes, distribuídos em três turnos e uma Unidade Municipal de Educação Infantil (**UMEI**) vinculada a Caixa Escolar

¹¹ Os dados referentes a essa escola foram coletados em reunião de monitoramento de gestão em 25/05/2015. Participam do monitoramento de gestão a Gerência de Articulação da Política Educacional (GAPE), a Gerência Regional Barreiro, a diretora da escola. Este monitoramento é feito trimestralmente para avaliar a gestão escolar e contribuir com as escolas em suas dificuldades e desafios.

a ser administrada pela diretora/presidente possui as seguintes rubricas e contas bancárias:

Quadro 3 Demonstrativo de Rubricas/Contas bancárias por subvenção da Caixa Escola da Escola Municipal X

<i>Rubrica/C.Bancária</i>	<i>Destinação</i>	<i>Fonte</i>
<i>Subvenção de pessoal</i>	<i>Pagamento de salários, benefícios e encargos trabalhista/ acordos sindicais e causas trabalhistas são pagas com esta subvenção</i>	<i>Municipal</i>
<i>Manutenção da Rede Física/Obras</i>	<i>Pequenos reparos, troca de lâmpadas, vidraças, torneiras, capina e obras emergenciais com autorização especial e alocação de verba específica, como contenção de muros, trocas de telhas, ampliação de espaços.</i>	<i>Municipal</i>
<i>Programa Escola Integrada</i>	<i>Aquisição de material para oficinas, pagamento de aluguéis para espaços onde o programa funciona, pagamento de excursões, entradas em clubes esportivos e espetáculos.</i>	<i>Municipal</i>
<i>Escola Aberta</i>	<i>Programa de abertura das escolas para a comunidade nos finais de semana; ressarcimento de oficinairos voluntários, aquisição de material para oficinas de fim de semana</i>	<i>Federal e municipal</i>
<i>PDDE Acessibilidade</i>	<i>Compra de material acessível para estudantes com deficiência</i>	<i>Federal</i>
<i>PDE Sustentabilidade</i>	<i>Aquisição de material e desenvolvimento de projetos com vistas à sustentabilidade</i>	<i>Federal</i>
<i>Escola nas Férias</i>	<i>Colônia de Férias como a abertura de escola durante uma semana no mês de julho para oficinas, brincadeiras e excursões</i>	<i>Federal e municipal</i>
<i>Subvenção Regular</i>	<i>Para pagamento de despesas de custeio como verduras para complementação de merenda, material didático, suprimentos como tinta de impressora, tonner para xerox dentre outros</i>	<i>Municipal</i>
<i>Orçamento Participativo Criança e Adolescente</i>	<i>Um projeto pontual e especial a ser desenvolvido no ano de 2015 e 2016 consiste em fazer os estudantes experimentarem todas as etapas do orçamento participativo como ocorre na cidade, apontando intervenções e aquisições para a escola.</i>	<i>Municipal</i>
<i>Projeto de Ação Pedagógica - PAP</i>	<i>Projeto de desenvolvimento de projetos pedagógicos específicos das escolas, também para aquisição de equipamentos como televisão, computadores dentre outros</i>	<i>Municipal</i>
<i>Subvenção Educação Infantil</i>	<i>Valores a serem investidos prioritariamente com a educação infantil esta verba é destinada a escolas que têm UMEI vinculada</i>	<i>Municipal</i>
<i>PDDE Atleta na Escola</i>	<i>Programa de incentivo à prática de esportes oriundo de uma parceria entre o Ministério da Educação e dos Esportes e no município entre as secretarias.</i>	<i>Federal</i>

Fonte: relatório de Monitoramento de Gestão (Elaboração da pesquisadora)

É na Caixa Escolar dessa instituição que, além de todas as obrigações financeiras são geridos 87 (oitenta e sete) funcionários contratados: vigias, porteiros, auxiliares de Limpeza, cantineiras, artífice, funcionário de mecanografia, auxiliares de apoio à inclusão, auxiliares de apoio à educação infantil, monitores e oficineiros da Escola Integrada, agentes de informática, agentes do programa saúde na escola, além das contratações temporárias de consultores e assessores para formação docente. A contratação, demissão e orientação do trabalho de todos esses funcionários não concursados são da competência do diretor escolar. Sendo esta a realidade de todas as escolas municipais, variando apenas o número de funcionários de uma instituição para outra.

Importante destacar que, além da gestão funcional dos contratados pela Caixa Escolar, é da direção escolar a tarefa de administrar a vida laborai dos docentes, no que tange a aspectos como ponto de presença, substituições, avaliação de desempenho de contratados, ou seja, como presidente da caixa escolar o diretor lida com gestão de contratados em regime de Consolidação das Leis Trabalhistas e como diretor escolar, lida com a gestão de pessoal concursado: professores, servidores de secretaria, biblioteca e coordenação.

A partir dos dados relativos à gestão das caixas escolares, podemos inferir que pode ser comparada a empresas de médio e grande portes¹², dado o volume de recursos e número de funcionários geridos por elas. A alocação de recursos para as Caixas Escolares motivou, em 2000, a criação de uma instância específica na Secretaria Municipal de Educação - a Gerência de Controle e Prestação de Contas de Subvenções (GCPCS) - à qual compete "acompanhar a programação e a distribuição de recursos destinados às Caixas Escolares, bem como orientar, supervisionar e controlar a aplicação e prestação de contas de tais recursos financeiros." (PBH/SMED,2000).

¹² Segundo pesquisa "As características das micro e pequenas empresas no Estado de Minas Gerais", realizada pelo SEBRAE-MG, em 2012, no que tange ao número de empregados, as empresas podem ser classificadas como micro porte até nove funcionários, pequeno porte de 10 a 49; médio porte 50 a 99 e grande porte acima de 99 funcionários.

À GCPCS cabe o acompanhamento direto das ações das Caixas Escolares e, para desempenhar a sua função, conta com uma equipe de analistas que visitam regularmente as escolas, com o objetivo de contribuir com os diretores na execução das funções administrativas e financeiras, prestar esclarecimentos relativos a compras e contratações, dentre outros.

Com a demanda periódica de prestação de contas e de movimentação financeira, as Caixas Escolares também são assistidas por 4 (quatro) escritórios contábeis e 1 (um) escritório de assessoria jurídica, esta última responsável pela defesa jurídica das caixas escolares quando em pleitos judiciais dos funcionários. Essas assessorias externas são contratadas com os recursos da Caixa Escolar, mas indicadas pela GCPCS.

A partir do exposto até este ponto, podemos afirmar que, muito embora a Caixa Escolar seja um ente de descentralização financeira e que deveria denotar uma autonomia das escolas, isso não se verifica de fato, pois há um rigor absoluto imposto pela SMED para que sejam realizados os gastos no interior da escola. Os recursos são aportados nas caixas escolares, mas rigidamente rubricados pela secretaria e as direções escolares não podem modificar sua destinação.

Um exemplo que comprova a destinação de recursos com destinação específica é o Decreto nº 15.547 da Prefeitura de Belo Horizonte, publicado no Diário Oficial do Município em 24 de abril de 2014: nele foram destinados R\$117.113.601,00 a serem utilizados na Subvenção de Pessoal e Subvenção Regular e o Decreto nº 15.914, de 25 de março de 2015, que alotou o montante de R\$31.773.298,00 para "conservação dos prédios escolares em bom estado de conservação e funcionamento de serviços de cantina, limpeza, vigilância, reprografia, portaria e zeladoria das escolas". (PBH,2015).

Ainda em 2014, foram destinados recursos específicos para o Projeto de Ação Pedagógica (PAP), no total de R\$112.477,78, para a execução de intervenções pedagógicas que:

- I. abordem prioridades pedagógicas em torno das quais serão mobilizados esforços, a partir do diagnóstico das necessidades específicas dos estudantes;
- II. garantam o acesso, a permanência e a aprendizagem de todos os estudantes e que reconheçam e acolham pessoas de culturas, ritmos, etnias, raças e idades diferentes;
- III. desenvolvam a Alfabetização e Letramento de crianças do Ensino Fundamental, contendo ações destinadas a ampliar o domínio do código escrito e das habilidades para a prática competente da leitura, da escrita e do raciocínio lógico-matemático, conforme proposições curriculares;
- IV favoreçam a relação entre comunidade, família e escola;
- V. acolham ações relacionadas à diversidade de culturas, ritmos, etnias, raças e idades diferentes.
- VI_ tratem da promoção da cultura de paz, combate à violência e à discriminação de qualquer natureza, além de ações de prevenção e combate ao uso de drogas;
- VII. integrem os espaços escolares com os diversos espaços culturais. (PORTARIA 110/SMED/PBH,2014)¹³.

Antes de investirem os recursos do PAP, os diretores precisam submeter seus projetos à SMED, que aprova ou não a sua execução. Esta análise fica a cargo de várias gerências pedagógicas¹³, que não atuam no âmbito administrativo e financeiro. Por existir uma falta de diálogo entre estas diversas gerências, muitas vezes há desencontros entre os pareceres emitidos.

A falta de uma orientação unificada entre as gerências do que pode ou não ser aprovado o que faz com que, muitas vezes, ações de uma mesma natureza, aprovadas por um setor são reprovadas por outro¹⁴.

¹³ a Gerência de Coordenação da Política Pedagógica (GCPF), a Gerência de Articulação da Política Educacional (GAPE), Gerência do Programa Família Escola, CAPE- Centro de Formação Profissional e Gerência da Escola Integrada, passando por uma análise preliminar das Gerências Regionais de Educação.

¹⁴ Um exemplo disso é o PAP da Escola X que é o campo de pesquisa deste estudo: a ação de compra de um computador de mesa foi aprovada em uma gerência pedagógica, no entanto, esta aquisição recebeu parecer desfavorável pela GCPS uma vez que a compra de equipamentos desta natureza precisam seguir os protocolos de um setor externo e específico da prefeitura chamado Prodabel – Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte, que regula a aquisição de equipamentos de informática para toda a administração pública.

Os projetos têm duração de um ano letivo, não tendo a SMED um procedimento de monitoramento da sua execução na perspectiva pedagógica ou do resultado em termos de aprendizado para os estudantes, sendo acompanhados apenas na dimensão financeira no momento da prestação de contas das Caixas Escolares.

Este acompanhamento da dimensão financeira é, por vezes, a tônica da gestão escolar, sobrepondo-se à dimensão pedagógica e tornando a Caixa Escolar mais que uma instância de suporte educacional, mas a centralidade da ação do diretor, conforme informado por nossos entrevistados.

Foi a percepção de que a Caixa Escolar vinha assumindo a centralidade da gestão escolar que nos motivou a este estudo objetivando entender quais os principais problemas da prestação de contas e do gerenciamento de pessoas contratadas, pois entendemos que a gestão administrativa e dos recursos financeiros não é uma atividade em si mesma, mas parte substancial do fazer educacional, para garantir as condições favoráveis de ensino e efetiva aprendizagem dos todos os estudantes.

Analisar as principais demandas e dificuldades dos diretores escolares no âmbito administrativo e financeiro é assim, uma forma de contribuir para que os esforços empreendidos resultem em bons resultados de aprendizagem e em uma maior consonância com a dimensão pedagógica e da gestão democrática no interior das escolas municipais.

Entender a gestão das Caixas Escolares com o foco a que nos propomos no remete ainda à reflexão do papel e função do diretor escolar em Belo Horizonte, isto porque o diretor eleito pela comunidade é alçado à condição de presidente da Caixa Escolar tão logo assume o cargo de direção.

1.5.1 Diretor e presidente de Caixa Escolar

O provimento do cargo de diretores escolares em Belo Horizonte é feito por meio de eleições diretas desde 1989, quando uma escola da rede municipal se organizou com o apoio do Sindicato dos Professores para escolher seu dirigente escolar, na esteira dos fervorosos debates sobre gestão democrática na escola. Devemos lembrar que no ano anterior tivemos a promulgação da Constituição Federal de 1988, que é também chamada por muitos estudiosos de Constituição Cidadã.

Tendo dito a primeira experiência de eleição de diretores de forma autônoma, muitos congressos e encontros do Sindicato dos Professores de Belo Horizonte, pautaram a necessidade de que todas as escolhas de direções escolares fosse feita por processo eleitoral, a luta para atendimento desta demanda, rendeu frutos e a eleição para diretores escolares foi legalizadas e regulamentadas pela Lei Orgânica Municipal, promulgada em 21 de março de 1990, e pela Lei Ordinária no 5796, de 10 de outubro de 1990¹⁵.

Assim desde os anos de 1990 a provisão para cargos de diretores escolares é feita por eleição direta e podem concorrer professores lotados na instituição escolar, com os votos de alunos a partir dos 16 anos, familiares de estudantes e professores.

A forma de provimento do cargo traz consigo o anúncio de um modelo de gestão que tem como foco a autonomia e a participação, mas não diz *per si* das competências e habilidades necessárias para o exercício do cargo

Ao longo dos 25 anos de eleições diretas para diretores de escola, podemos afirmar que este modelo de escolha para direção escolar

¹⁵ Os eleitos pela comunidade escolar cumprem três anos de mandato, permitida uma recondução. segundo Decreto nº 14.628, de 04 de novembro de 2011 (PBH, 2015).

está consolidado na Rede Municipal de Belo Horizonte, no entanto ao longo dos anos também é possível perceber que as exigências do cargo têm afastado professores de se candidatarem.

A Rede Municipal de Educação cresceu em número de escolas e estudantes, tendo também incorporado novas demandas e projetos, dentre os quais podemos citar, a entrada de estudantes com deficiência nas escolas regulares, o fato de ser uma das primeiras redes a definir a entrada da História e Cultura Afro brasileiras no currículo e a expansão da Educação Infantil em Unidades subordinadas a escolas de ensino fundamental¹⁶, no entanto mesmo com o crescimento e diversificação das atividades de gestão escolar, o que deveria acarretar uma reformulação legal das atribuições de diretores, não foi isso que se verificou até o ano de 2009¹⁷, quando uma nova gestão municipal instituiu novos procedimentos e atribuições para os candidatos a diretores, preservando a eleição direta.

A partir do crescimento da RME podemos afirmar que o papel e o perfil dos diretores foram sendo redefinidos com vistas a garantir uma boa gestão escolar, no entanto os critérios e atribuições definidos para o candidato a diretor não tenha tido alterações substanciais até o ano de 2011.

¹⁶ A matrícula de estudantes com deficiência nas escolas regulares impôs desafios quanto à formação de professores, acessibilidade e aquisição de material didático dentre outras, o que se verificou também para ensino da História e Cultura Afro brasileira. No caso da Educação Infantil o modelo adotado por Belo Horizonte é a construção de Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) que não têm autonomia administrativa e pedagógica, sendo subordinadas às diretrizes de Escolas de Ensino Fundamental, que são denominadas Escolas Núcleo. A Umei possui uma vice-direção eleita na mesma chapa que o diretor e vice-diretor da Escola Núcleo e no âmbito da administração e aplicação dos recursos financeiros a Umei está subordinada à Caixa Escolar. Em sendo o diretor o responsável por implantar no interior das escolas essas e outras diretrizes o seu trabalho como gestor foi se tornando mais complexo ao longo dos anos.

¹⁷ O Programa BH Metas e Resultados foi instituído para a gestão 2009-2012 e organiza o Programa de Governo em 12 (doze) áreas de resultados e 40 (quarenta) projetos sustentadores. Na área da Educação, o Programa BH Metas e Resultados tem 3 (três) projetos sustentadores, quais sejam: Melhoria da Qualidade da Educação, Expansão da Educação Infantil e Expansão da Escola Integrada, todos com ações e projetos a serem executados a partir das escolas (PBH,2014).

Em 2009, iniciou-se uma nova gestão municipal e o governo eleito para o período de 2009 a 2012 instituiu o Programa **BH** Metas e Resultados - o que motivou, dois anos depois, alterações nas eleições de diretores, com a publicação do Decreto nº 14.628, de 04 de novembro de 2011,

Ainda que preservada a eleição como forma de provimento do cargo, o Decreto institui, em seu Art. 4º, Inciso 1, § 1º, a obrigatoriedade de que os candidatos apresentassem para a comunidade escolar as estratégias político-pedagógicas relacionadas ao desenvolvimento das dimensões pedagógica, administrativa, orçamentária e financeira em um Plano de Gestão.

Para efeito de nosso trabalho, destacamos apenas as definições instituídas para a dimensão administrativa, orçamentária e financeira, cujo objetivo é descrito da seguinte forma:

[...] III - O objetivo da Gestão Orçamentária e Financeira é garantir a administração dos recursos por meio da responsabilização jurídica dos processos financeiros, administrativos, contábeis, fiscais e de pessoal, de acordo com a legislação, as normas e as orientações pertinentes, de forma a atender as demandas da Comunidade Escolar. O Plano de Trabalho da Gestão Orçamentária e Financeira devesse elencar estratégias relativas à promoção da participação coletiva nas decisões sobre utilização dos recursos, prestação de contas e avaliação dos impactos do seu uso (utilização, transparência, destinação e prestação de contas das diferentes verbas), (BELO HORIZONTE, 2011, pp. 3-4).

O Decreto nº 14.628, de 04 de novembro de 2011, inova no sentido de delimitar as competências para o exercício do cargo de diretor, estabelecendo que o mesmo deveria incumbir-se, dentre outras obrigações, da supervisão, controle e prestação de contas dos recursos financeiros destinados às Caixas Escolares, manter conduta profissional compatível com os princípios reguladores da Administração Pública, fazer a gestão de pessoal, monitorando o cumprimento dos deveres dos trabalhadores da escola, sejam eles estatutários ou celetistas, além da Declaração de Cumprimento da Lei da Ficha Limpa¹⁷.

A partir do disposto no Decreto acima, podemos perceber a multiplicidade de tarefas atribuídas aos diretores escolares e o quanto desafiadora é a função, sobretudo porque é exercida por um trabalhador docente cuja formação inicial não contempla estudos de gestão escolar.

Souza (2010) sintetiza o universo de atuação do diretor escolar, que abarca a tarefa de dirigir a instituição por meio de um conjunto de ações e processos caracterizados como político-pedagógicos e que, na perspectiva político-administrativa, tem uma função que abrange a gestão da burocracia, dos recursos, do espaço físico, de pessoal, a implementação de programas e ações.

O mesmo autor destaca que todas essas funções precisam ainda garantir a promoção da transparência nas ações administrativas e de gestão, de modo a proporcionar melhores condições de desenvolvimento do trabalho escolar em seu todo.

O acompanhamento da gestão nas escolas de Belo Horizonte nos faz perceber que o universo de atuação do diretor escolar amplia - se constantemente, pois além das funções já descritas, os diretores são chamados a tratar das questões da violência escolar, estabelecer relação com as famílias, realizar parcerias intersetoriais e exercer uma liderança pedagógica capaz de engendrar a melhoria dos resultados de aprendizagem dos estudantes. Como nos explica Lück (2009) o diretor é desafiado a atuar nas dimensões da gestão, cabendo ao mesmo zelar pela escola como um todo.

No entanto, a gestão da Caixa Escolar nas escolas de Belo Horizonte é o aspecto sobre o qual os diretores são mais cobrados e o único no qual há, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, uma real responsabilização, ou seja, para a gestão da caixa escolar existe uma gerência específica para o monitoramento das caixas escolares e, mesmo que de forma não direta uma ameaça velada de judicialização por erros em prestação de contas¹⁸, no corroborando o que

¹⁸ Em reuniões de monitoramento de gestão, já citados aqui e na consultoria da Fundação Getúlio Vargas, os diretores apontavam este temor e insegurança em relação à gestão da caixa escolar. Muitos declaravam sentirem uma ameaça velada e por isso temiam realizar investimentos e aquisições; nestas reuniões ficou claro que em alguns casos este temor fazia o diretor agir de forma

explicita Cardoso (2008), quando afirma que reformas gerenciais da municipalidade trazem para os diretores escolares um aumento significativo de atribuições administrativas e o efeito de afastamento da dimensão pedagógica.

Esse efeito de centralidade nas atribuições administrativas tem um efeito no perfil de liderança dos diretores podendo, mesmo no contexto de gestão democrática, torná-los mais autoritários, podendo por exemplo, fazer diretores não acatarem demandas dos professores para projetos pedagógicos que necessitam de recursos (compra, excursões, visitas a museus entre outros) temendo realizar gastos sem o expresse consentimento da Gerência das Caixas Escolares.

Calixto (2009) sublinha que muitas práticas autoritárias de diretores são coerentes com o que os órgãos centrais de administração escolar esperam, uma vez que há uma forte tendência de maximizar o uso da racionalidade e da responsabilização. Tendência imposta pelas secretarias de educação, sobretudo pela ação de variados órgãos de controle de gestão escolar.

Quanto à possibilidade dos diretores aderirem à uma postura autoritária na gestão, cabe realizar uma reflexão sobre posturas que podem ser vistas como autoritárias mas serem um obrigatório ajuste de postura às leis, protocolos e fluxos de controle aos quais os diretores estão sujeitos.

A análise feita por Calixto (2009) encontra consonância com o que nos apontou Paro (2006), quando afirma que há, de fato, um limite para a atuação dos diretores e uma forte responsabilização por parte dos órgãos centrais, ou seja, a autoridade que ele exerce é concedida pelo Estado, a quem deve prestar contas das atividades pelas quais é responsável.

A natureza complexa do trabalho dos diretores escolares nos remete à necessária reflexão sobre sua autonomia e da própria escola. Fato é que, ao serem eleitos pela comunidade escolar, existem expectativas variadas em função das propostas feitas no período eleitoral, que nem sempre podem ser cumpridas face às diretrizes emanadas da SMED, sobretudo, frente à gestão da Caixa Escolar.

ineficiente ou seja deixar de adquirir produtos e serviços necessários por medo de realizarem um gasto que poderia ser considerado errado pela Gerência das Caixas Escolares da SMED.

Quanto a esse aspecto Paro (2001) aponta a natureza, por vezes conflitante, do trabalho do diretor escolar ao afirmar que na atual organização da escola pública, prepondera o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa a estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo. Além disso, o diretor aparece diante do Estado, como responsável último pelo funcionamento da escola, diante dos usuários e do pessoal da escola, como autoridade máxima.

No entanto, ainda segundo Paro (2001) é apenas ao Estado ao Município que o diretor presta contas fazendo com que, independentemente de sua vontade, ele sirva de preposto desse diante da escola e da comunidade.

Um aspecto ainda a ser considerado é que, nas diversas dimensões da gestão escolar e, dentre elas, a gestão administrativo financeira, as instâncias de planejamento e decisões coletivas deveriam atuar de maneira mais efetiva, o que na visão de Paro (2001) não ocorre uma vez que têm um caráter formalista e burocratizado, o que coloca em questão a efetiva autonomia escolar, conforme veremos a seguir.

1.6 Autonomia escolar e responsabilização: alguns apontamentos sobre dois componentes básicos da descentralização

Estudos como os de Barcelar (1997), Miranda (1989) e Santos (2008) dentre outros têm apontado que autonomia na gestão escolar não é um conceito de fácil definição ou de aplicabilidade prática. Lück (2002) explica que é um conceito complexo, com múltiplas nuances e significados, tanto quanto os esforços que existem para expressá-la na realidade escolar.

Barroso (1996) explicita dois níveis de autonomia que precisam ser considerados (e distintos) quando tratamos de autonomia na escola: o nível do ordenamento jurídico e o nível da definição política, diferenciando a "autonomia construída" da "autonomia decretada", sendo a primeira a que se verifica nas dinâmicas sociais das organizações.

Ainda para Barroso (1996), autonomia pressupõe um processo participativo e o que temos, efetivamente ocorrendo no contexto escolar, são estratégias de "ampliação e reforço" de autonomia a partir do estabelecimento de regras formais, reguladoras da partilha do poder que se traduzem em uma transferência, para as escolas, de competências e recursos de outros níveis da administração.

Tendo ciência das dificuldades de definição do que é autonomia no contexto escolar e, principalmente, com a clareza de suas implicações políticas e suas várias formas de contorno no cotidiano educacional, para efeitos deste trabalho vamos optar pela definição adotada por Lück (2000), quando o autora conceitua a autonomia como: 1.1 ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino". (LOCK, 2000, p.21).

Como espaço de ampliação de decisões, a autonomia precisa ser vista e analisada com o seu caleidoscópio de nuances que envolvem as práticas pedagógicas, as formas de relação entre os sujeitos que fazem a escola, a constituição, ou não, de estratégias e instâncias de participação, as dimensões administrativas e financeiras. É necessário entender que estas nuances e dimensões não são isoladas e guardam uma interdependência.

Nesse contexto de interdependência entre as várias dimensões da autonomia, reforçamos a necessidade de refletir sobre a gestão da Caixa

Escolar, pois, segundo Neubauer e Silveira (2009), é importante que a autonomia administrativa e financeira esteja a serviço da dimensão pedagógica.

A partir do exposto, podemos entender que a autonomia é basilar do processo de descentralização e que a descentralização dos recursos para as Caixas Escolares deve estar vinculada a um processo de autonomia pedagógica, dentro de uma perspectiva de gestão democrática.

Assim, a efetivação da autonomia, no cotidiano escolar, exige dos diretores um exercício de desenvolvimento de habilidades e competências que os tornem capazes de liderar a comunidade escolar para a tomada de decisões coletivas.

Quando retomamos as atribuições dos diretores escolares, instituídas no Decreto nº 15.750, de 06 de novembro de 2014, (PBH,2014), em seu artigo 5º, não conseguimos subtrair como atribuição dos diretores eleitos a de atuar de forma a exercer a sua função com autonomia.

No entanto, há diversas instâncias instituídas na Rede Municipal que apontam para o exercício da autonomia, a descentralização e a gestão democrática, tais como as assembleias escolares, as reuniões com familiares e, principalmente, o Colegiada Escolar que tem o importante papel de atuar na gestão das Caixas Escolares no planejamento, execução e prestação de contas dos recursos públicos.

Quanto à atuação do Colegiada Escolar na gestão dos recursos é importante destacar a relatividade de autonomia nesse âmbito, não sendo raras as vezes em que uma ação ou investimento seja aprovado no Colegiada, mas não autorizado pela Secretaria Municipal de Educação o que gera questionamentos por parte dos diretores sobre a real autonomia escolar.

Na ação cotidiana percebe-se o quanto os diretores parecem viver uma tensão entre descentralização e centralização, autonomia e o seguimento das diretrizes emanadas da Secretaria Municipal de Educação - o que nos leva a concordar que "autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações". (BARROSO, 1996, p.17).

Quando o assunto é Gestão da Caixa Escolar, a experiência de contato com os diretores denota que, nesse campo, mais que em outros, o contexto de interdependência entre escola e secretaria, diretor e Gerência da Caixa Escolar é uma constante.

A partir do exposto, parece-nos poder afirmar que a descentralização é um movimento consolidado na educação - o que, se por um lado, atende às demandas de uma gestão escolar mais democrática que acate as especificidades locais, por outro também a torna um exercício mais complexo, dinâmico e desafiador, uma vez que, como nos afirmam Davi, Sanábio&Fabri (2012), "a gestão escolar é pautada pela complexidade dos processos sociais e imputa a seus dirigentes um aumento da responsabilização pedagógica, administrativa e financeira".

Pinho (2009) aponta que a responsabilização desponta no processo de redemocratização da sociedade brasileira e tem aparato legal na Constituição Federal de 1988, quando:

[...]institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Desde então, diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas vêm sendo gradativamente implementados. Conselhos, orçamento participativo e plebiscito são alguns exemplos dos mecanismos que podem ser utilizados para a efetiva prática dos dispositivos constitucionais. (PINHO e SACRAMENTO,2009, p.1355).

Ainda segundo Pinho (2009), a prática da responsabilização está no bojo da mudança de paradigmas da administração pública:

com a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, e a conseqüente adoção do paradigma da administração gerencial em substituição ao burocrático, a necessidade de mecanismos para o exercício do controle social no Brasil ganhou especial notoriedade. Desde então, o foco do controle, que no modelo anterior se dava nos procedimentos, deslocou-se para o resultado. (PINHO e SACRAMENTO,2009, p.1355).

O autor expõe uma dimensão fundamental da responsabilização, qual seja, o foco nos resultados de investimentos, agentes e ações públicas e seu retorno social efetivo.

Em educação, temos que a responsabilização emerge nos Estados Unidos e na Inglaterra, nas décadas de 1980 e 1990, e sua chegada ao Brasil

ocorre por volta de 1995, com foco no desafio de melhoria da qualidade da educação que, medida por avaliações externas, apontam um cenário preocupante de aprendizagem dos estudantes brasileiros.

O termo responsabilização é controverso e ainda de difícil conceituação, porque advém do termo anglo-saxão *accountability*, sendo a tradução do vocábulo e do conceito que carrega objeto de estudos de muitos autores.

Para Schedler (1999), *accountability* tem um significado bidimensional que envolve tanto a capacidade de resposta quanto a punição. Na primeira perspectiva temos que os gestores públicos precisam atuar com transparência no exercício da função pública e, na segunda, vislumbra-se a possibilidade de sanções quando da violação dos deveres públicos.

Entendemos que qualquer dimensão da gestão escolar pode ser submetida a processos e diretrizes de responsabilização. Nesta pesquisa, focaremos na responsabilização na perspectiva da gestão administrativo financeira, ou seja, tendo como foco a atuação dos diretores na instância educacional denominada Caixa Escolar.

Neste primeiro capítulo buscamos fazer uma análise sobre os processos de descentralização da gestão educacional na dimensão da descentralização de recursos, entender como são compostos os recursos destinados às escolas por meio das caixas escolares e refletir brevemente sobre os diretores como os gestores destes recursos. No âmbito da gestão dos recursos abordamos brevemente a questão da responsabilização do gestor na administração dos recursos públicos. É sabido que a gestão dos recursos públicos é um processo complexo e tem vários aspectos, todos eles muito importantes para a transparência, eficiência e eficácia no cumprimento do papel social da escola, no entanto tomaremos dois aspectos pertinentes a este processo de gestão da caixa escolar, ou seja, prestar contas e gerir pessoas.

2 CAIXAS ESCOLARES: PRESTAR CONTAS E GERENCIAR PESSOAS - O QUE DIZEM OS DIRETORES E GERENTES

No presente Capítulo, apresentaremos os resultados obtidos em nossa pesquisa, problematizando-os à luz de autores que se dedicaram a analisar as temáticas de prestação de contas , gestão de pessoas e burocracia no âmbito da gestão pública, tais como respectivamente Riani (2005), Meirelles (2007), Diniz (2012), Misoczhy (2013) e Moura (2015) dentre outros. . Descreveremos também o percurso da pesquisa de campo e a metodologia utilizada e de antemão apontamos que os resultados obtidos serviram de base para a elaboração do . Plano de Ação Educacional.

2.1 Da Metodologia

Para alcançar o objetivo da pesquisa, qual seja, o de analisar a Gestão da Caixa Escolar, com foco no aspecto do gerenciamento de profissionais contratados e os fluxos de prestação de contas, recorreremos a uma pesquisa de natureza qualitativa na qual, de acordo com Cervo (2007),o investigador é movido pela necessidade de contribuir para fins práticos mais ou menos imediatos, buscando soluções para problemas concretos. Essa ideia coaduna com nosso objetivo final de elaborar uma Proposta de Intervenção para contribuir com os diretores escolares e com a SMED na gestão das Caixas Escolares.

O percurso a ser realizado tem o caráter descritivo, uma vez que se pretende conhecer os fatos relativos à gestão de pessoas e à prestação de contas na Caixa Escolar. Segundo Cervo, Bervian e Da Silva (2007), a pesquisa descritiva "ocorre quando se registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos, sem manipulá-los", buscando detectar, como nos explica Antônio Gil (2002) os "fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos".

Ao selecionar o quantitativo de diretores a serem entrevistados, nos baseamos nas premissas do método indutivo, uma vez que, a partir de Gewandsznajder, (1989):

[...1 o processo pelo qual — a partir de certo número de observações, recolhidas de um conjunto de objetos, fatos ou acontecimentos — concluimos algo aplicável a um conjunto mais amplo ou a casos dos quais ainda não tivemos experiência. (GEWANDSZNAJDER, 1989, p.41).

Por meio do método indutivo, acreditamos ser possível estabelecermos um conjunto de informações passíveis de generalizações no referente à Gestão das Caixas Escolares.

Em relação às entrevistas, foram realizadas com 5 (cinco) diretores da uma Regional X, cujo critério de escolha foi o de estarem em 2º mandato de gestão, por entendermos que, estando no quarto ano consecutivo à frente da gestão escolar, eles possuem maior entendimento sobre a Caixa Escolar e estão aptos a realizar a análise necessária.

Entrevistamos também 3 (três) servidores da SMED que têm, como ofício, o apoio às Caixas Escolares em Belo **Horizonte**. No total, foram realizadas 8 (oito) entrevistas semiestruturadas, após a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Optamos, ainda, por não identificar os diretores e servidores, bem como suas respectivas escolas e gerências, para garantirmos seu anonimato.

Para realizar as entrevistas, entramos em contato com os sujeitos por meio de correio eletrônico ou telefone e lhes explicamos o foco do nosso trabalho e o objetivo final.

Um aspecto nos chamou a atenção neste primeiro contato com os possíveis entrevistados: a preocupação de todos sobre o sigilo de seus nomes, funções, escolas e, também, se as respostas poderiam ou não os identificar.

Nesse contexto, a seleção dos sujeitos para a pesquisa atuou como os primeiros resultados do estudo denotando que, além de questões práticas, existem questões no âmbito das relações estabelecidas entre os sujeitos que lidam com as Caixas Escolares.

Outro aspecto apontado foi o fato de a pesquisadora ocupar o cargo de Gerência na SMED - o que fez com que alguns entrevistados dissessem do temor sobre a utilização dos dados. Sobre esse aspecto, esclarecemos na ocasião da entrevista aos sujeitos, que não se tratava de urna pesquisa ou atividade de trabalho e, sim, de estudos, com o objetivo de contribuir para a

melhoria dos processos de gestão das Caixas Escolares, e assumimos o compromisso ético de resguardar os sujeitos entrevistados.

A pesquisa de campo foi realizada em setembro de 2015 e, no caso dos diretores escolares, ocorreram fora do horário e local de trabalho para não comprometer o seu andamento.

Os entrevistados foram classificados em Diretores (DIR) e servidores (S) sem nomear a escola ou setor de origem na SMED de forma que suas identidades fossem resguardadas.

A entrevista com roteiro semiestruturado contou com poucas perguntas iniciais e novas perguntas para aprofundar a temática foram feitas ao longo das entrevistas.

As principais perguntas feitas aos diretores entrevistados foram: quais as principais dificuldades encontradas na prestação de contas e na gestão de pessoas contratadas da Caixa Escolar? O que você acha que poderia melhorar na gestão da Caixa Escolar?

Para os servidores da SMED as perguntas foram: Quais dificuldades você percebe na gestão das Caixas Escolares? Quais os principais erros encontrados nas prestações de contas das Caixas Escolares?

Essas perguntas iniciais tiveram como objetivo captar dificuldades na gestão da Caixa Escolar tanto na perspectiva dos diretores quanto na perspectiva da SMED detectando possíveis pontos de convergência entre as respostas. Outro objetivo das perguntas foi apreender propostas de mudanças que pudessem servir de base para a propositura de melhorias na gestão das Caixas Escolares.

A opção por entrevistas semiestruturadas se baseou em Laville e Dionne (1999) por ser um instrumento que permite ao entrevistador fazer adaptações necessárias e compreender a realidade social e as opiniões pessoais dos pesquisados. Como resultado os entrevistados demonstraram uma maior liberdade para emitir opiniões e apontar dificuldades e insatisfações.

2.2 Refletindo sobre a prestação de contas na administração pública e nas Caixas Escolares de Belo Horizonte

A prestação de contas é um aspecto essencial de toda a administração pública. Segundo Meirelles (2007), "a prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos do governo e da administração", sendo um procedimento ao qual União, estados e municípios estão sujeitos, devendo submeter a prestação às instâncias legislativas que são, por sua vez, auxiliadas pelos tribunais de contas na verificação da legalidade dos atos executivos.

Cumpre- nos destacar que os tribunais de contas são órgãos responsáveis pelo controle externo e, como nos lembra Riani (2005), a Constituição Federal de 1988, em seu Art.74, prevê que também existem mecanismos e instâncias de controle interno, uma vez que os "poderes legislativos, executivos e judiciários devem manter um sistema integrado de controle interno com finalidade, dentre outras, de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos (...), assim como comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária".

A Caixa Escolar é uma instância também sujeita aos órgãos de controle e a procedimentos legais para imprimir transparência à sua gestão em concordância com que Nunes (1994) afirma sobre prestação de contas. Segundo esse autor, a prestação de contas é, "ato pelo qual aquele que age em nome e por conta de outrem, ou lhe gere negócios, perante este ou em juízo, justifica e demonstra documentalmente o resultado de sua administração".

No processo da entrevista, essa função de controle externo é tida como natural pelos servidores entrevistados, conforme afirma um dos nossos entrevistados: "é preciso acompanhar a prestação de contas para garantir que todas as coisas estejam no lugar certo. Na verdade, é uma forma de ajudar o diretor" (Servidor entrevistado n° 1).

Na perspectiva de um diretor entrevistado fica, também, evidente a importância desse acompanhamento, mas ele aponta algumas questões que merecem atenção do órgão central:

“Penso que ninguém reclama de prestar contas, já que o dinheiro é público e para os estudantes e tem ainda a possibilidade de a gente provar que trabalhou direitinho, com honestidade e ética. O problema é que são várias pessoas que acompanham várias escolas na prestação de contas e, muitas vezes, a gente vê que não tem um padrão entre os Analistas das Caixas Escolares, aí fica com dois pesos e duas medidas” (Diretor Entrevistado nº 5).

A afirmação do diretor entrevistado de que a prestação de contas é necessária por tratar-se de investimento de recursos públicos é consoante com que afirma Diniz (2015) quando explica que "a prestação de contas é dever que se avulta quando se trata da utilização, arrecadação, guarda gerência ou administração de bens ou recursos públicos, por pertencerem a toda a coletividade".

Além disso, a posição do entrevistado se choca com o argumento muitas vezes utilizado nos órgãos centrais de que os diretores têm dificuldades de compreender a sua necessidade, como posto por um Servidor também entrevistado: "os diretores sempre reclamam porque é de praxe reclamar dos órgãos de controle" (Servidor Entrevistado nº1).

A resposta dada pelo Diretor nº5 denota que não é a prestação de contas em si, o grande problema, mas sim a necessidade de serem estabelecidos padrões de análise da prestação de contas, ou melhor, dizendo, que os padrões já existentes no Manual de Subvenção da Caixa Escolar sejam rigorosamente seguidos.

Quando perguntado sobre a recorrência da falta de padrão entre os Analistas e as evidências disso ele responde:

“Eu converso muito com outros diretores e a gente percebe que existem diferenças de comportamento e de olhar dos analistas, alguns parecem

(sie) que fazem de pirraça com o diretor. Já vi gente cuja prestação de contas não foi aprovada porque faltou uma autorização da SMED e mesmo mostrando o protocolo do ofício pedindo autorização não resolveu o tipo de coisa que outro analista pode considerar, pois não é responsabilidade do diretor se a SMED demora com uma aprovação. Outra coisa que difere de analista para analista é a forma como trata o diretor. alguns são desrespeitosos e nos tratam como se o erro fosse má fé”. (Diretor entrevistado n°5)

Um aspecto preocupante apontado pelo diretor entrevistado é a relação estabelecida entre o analista e o diretor escolar no que tange ao desrespeito nas relações e a sensação de existir um pré-julgamento quando detectados erros na prestação de contas.

Em sendo a maioria dos Analistas da Caixa Escolar servidores que já exerceram o cargo de diretores escolares e, também, independente disso, a relação deveria ser respeitosa e de contribuição com a boa gestão da Caixa Escolar. Esse aspecto nos denota a necessidade de que os Analistas da Caixa Escolar possam ser avaliados no desempenho de suas funções.

A pesquisa também apontou a preocupação com o fato de que, no processo de prestação de contas, a responsabilidade é única e exclusiva do diretor na condição de Agente Público e Presidente da Caixa Escolar:

Uma coisa que escutamos sempre da SMED é que o diretor responde com o seu CPF, e isso provoca uma tensão grande, porque ninguém quer ter de repor dinheiro do bolso ou ir para a Corregedoria¹⁹. Aí a gente foca na prestação de contas: e a Coordenação Pedagógica fica sozinha, com a melhoria do aprendizado dos estudantes. O problema é que com a falta de professor, a Coordenação vive em sala de aula substituindo e, muitas vezes. o pedagógico fica de lado. (Diretor Entrevistado no 3).

¹⁹ A Corregedoria-Geral do Município (CGM) é um dos mais antigos órgãos da Prefeitura de Belo Horizonte, tendo sido criada pela Lei Municipal n° 620, de 1957, visando definir procedimentos criteriosos no tratamento da questão disciplinar, de modo a evitar o elevado grau de discricionariedade que orientava o trato dessa questão na época. Tem como funções institucionais supervisionar e executar as atividades correcionais e disciplinares nos órgãos da PBH. Com o advento do Estatuto dos Servidores Municipais de Belo Horizonte, Lei Municipal n° 7169196, esse dispositivo legal passou a ser a diretriz da CGM no que se refere ao regime disciplinar, aos direitos e aos deveres do Servidor. Posteriormente, pela Lei n° 8787, de 2004, a legislação estendeu à Administração Indireta a ação da CGM. Fonte: <<http://portalpbhigovibr/pbh/ecp/comunidade.do?appcorregedoria>> Acesso em: 15 jan.2015.

Essa preocupação dos diretores está pautada no disposto Decreto n° 14.809, de 30 de janeiro de 2012 que estabelece as normas relativas à transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros, repassados às Caixas Escolares das Escolas Municipais de Belo Horizonte:

Art. 9D - As prestações de contas das Caixas Escolares deverão ser mensalmente apresentadas à Secretaria Municipal de Educação § - A prestação de contas é de responsabilidade do Presidente da Caixa Escolar, que se submete às penalidades previstas na legislação vigente. § 2° - Constatadas irregularidades e/ou omissões pela Secretaria Municipal de Educação, será fixado prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de justificativas e/ou correção. § 3° - A falta de justificativas ou a não correção no prazo estabelecido no parágrafo anterior poderá ensejar a suspensão de novos repasses de recursos públicos à Caixa Escolar. além de outros procedimentos previstos no Termo de Colaboração e Fomento.

Cumpre-nos esclarecer que os procedimentos da Caixa Escolar, quando não observados por qualquer razão, geram pendências na prestação de contas das escolas. As pendências se apresentam como a maior preocupação dos diretores, uma vez que, a depender da gravidade, os diretores são obrigados a fazer a reposição de valores com recursos próprios.

Além da reposição de valores, em caso de pendências consideradas graves os diretores ainda respondem processos administrativos que podem ser tanto disciplinares como evoluir para processos judiciais, engendrados pela Corregedoria Geral do Município e, mais recentemente, pela Secretaria Especial de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas²⁰.

Todas as Caixas Escolares da Rede Municipal de Belo Horizonte, enviam, mensalmente, as pastas de prestação de contas com toda a movimentação realizada no âmbito na Caixa Escolar e, desse modo, são verificados os seguintes aspectos: a observância dos procedimentos instituídos no Manual da Caixa Escolar, o pagamento de obrigações trabalhistas e tributárias, a existência de orçamentos, dentre outros.

A avaliação da prestação de contas é realizada pelos Analistas da Caixa

²⁰ A Secretaria Especial de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), criada em 28 de dezembro de 2012, pela Lei n° 10i586, tem por finalidade desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção junto aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Município. Fonte: <http://portalpbh.pbh.gov.br/bh/iecp/comunidade_do?app=spci>. Acesso em: 15 jan.2015.

Escolar que, descobrindo alguma incongruência, lançam restrições quanto à prestação de contas. As incongruências apontadas são denominadas "pendências", e classificadas como leves, médias e graves.

A título de exemplo é considerada pendência leve a não observância da ordem nos documentos em pastas de prestação de contas; média a falta de autorização para realização de um investimento e grave a utilização de recursos em investimentos diferente do que foi previamente alocado, ou seja, não é permitido utilizar a verba destinada para a aquisição de equipamentos em excursões com os estudantes, o quadro abaixo apresenta um detalhamento sobre o que os tipos de pendência e seu nível de responsabilização quando verificadas na prestação de contas:

2.2.1 Quadro 4 Categorias de pendências na prestação de contas da Caixa Escolar

Nível de pendência	Aspecto	Ação de correção	Responsabilização
Leve	Falta de assinatura ou carimbo do presidente em relatório contábil; ausência de assinatura de conselho fiscal; documentos fora de ordem nas pastas de prestação de contas	Colher as assinaturas devidas, organizar as pastas contábeis de forma correta	Não há – neste nível se orienta o presidente da caixa escolar para que a pendência não se repita
Média	Não autorização prévia para um investimento por exemplo uma obra de contenção de muro ou ainda um gasto expressivo em atividades como uma festa escolar	Verificação da necessidade do gasto com justificativa	Caso o investimento não se verifique como necessário ou justificado o presidente da caixa escolar tem que ressarcir financeiramente o caixa escolar.
Grave	Aquisição ou investimentos sem pesquisa orçamentária/ apresentação de orçamentos com CNPJ inválidos ou de natureza diversa ao investimento realizado/utilização de valores de uma rubrica para pagamento de natureza diversa dentre outras	Abertura de oitiva no âmbito na Gerência da Caixa Escolar para verificação da situação;	Processo de oitiva interna para avaliação da situação e, em não sendo dirimidas as dúvidas em relação aos gastos abertura de Processo Especial de Tomada de Contas ; por fim Processo Administrativo junto à Corregedoria que pode abrir também processo em desfavor do servidor no Ministério Público.

Fonte: Manual das Caixas Escolares – adaptação pela pesquisadora

A preocupação dos diretores em responder com o seu CPF às irregularidades da Caixa Escolar é pertinente, uma vez que se encontra no âmbito da Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992 que dispõe sobre as sanções que

podem ser aplicadas aos agentes públicos em caso de comprovada improbidade administrativa.

As pendências em relação à prestação de contas da Caixa Escolar geram ações corretivas que podem ser de uma simples advertência verbal até a abertura do procedimento de Tomada de Contas Especial (TCE), com base no art. 8 da Lei Federal nº 8.443/1992. A Tomada de Contas Especial é, segundo o Tribunal de Contas da União, um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe foram causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para a reparação do dano.

O procedimento de Tomada de Contas Especial tem, ainda segundo a supracitada lei, por pressuposto, as seguintes irregularidades: omissão no dever de prestar contas; não comprovação da aplicação dos recursos repassados; ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao erário.

No Município, o rito de Tomada de Contas é estabelecido a partir da publicação, no Diário Oficial do Município, de comissão instaurada para esse único fim. A comissão de tomada de contas é responsável por esquadrihar toda a prestação de contas escolares, realizar oitivas com os envolvidos, apresentar parecer conclusivo e propor ações reparatórias quando detectadas irregularidades.

As ações reparatórias podem ser ressarcimentos financeiros, estabelecimento de procedimentos de adequação de gestão a ser monitorada pela Secretaria Municipal de Educação, denúncia formal na Corregedoria-Geral do Município em desfavor dos diretores escolares e indicação de exoneração do cargo de diretor

Ao ser solicitado a listar sobre os principais erros que são encontrados nas prestações de contas, um dos servidores entrevistados apontou os seguintes:

“ Falta de orçamentos ou orçamentos errados, falta de cumprimento com os prazos de envio de informação, ausência de autorização para determinados procedimentos de compras e serviços, aquisições intempestivas de gêneros para a complementação de merenda, falta de ata do Colegiada, ausência de extratos bancários, falta de investimento dos valores destinados à Educação Infantil quando é escola núcleo dentre outros”. (Servidor Entrevistado n°2).

Ainda segundo o servidor entrevistado os erros poderiam ser evitados pela simples observação do disposto no Manual das Caixas Escolares. Diante dessa afirmação, perguntamos: "- Mas se é tão fácil, se é o caso de estudar o Manual, os diretores erram porque não estudam?" Cujas respostas obtidas foram: "Sim, até acho que os diretores conhecem o Manual, mas no cotidiano esquecem de pontos importantes, de datas de entrega e é porque escola é um lugar vivo demais, toda hora acontece uma coisa diferente!" (Servidor Entrevistado n°2),

Quanto a esse aspecto percebemos que, além da existência das regras, diretrizes e procedimentos para a prestação de contas, as dificuldades nesse processo podem ser atribuídas a dois fatores: quantidade e complexidade dos procedimentos; falta de formação do diretor para lidar com esse aspecto da gestão da Caixa Escolar. Sobre esse aspecto o Servidor Entrevistado n° 3 aponta:

“Já estive em direção de escola e é muito difícil mesmo a Caixa Escolar, principalmente porque ninguém faz concurso para diretor, então eu resolvi um pouco minhas dificuldades fazendo cursos por conta, lendo os documentos, mas não tem formação de diretor para ensinar os procedimentos, aprendemos no dia a dia”.(Servidor Entrevistado n°3)

Ressalta-se, aqui, que a gestão da Caixa Escolar não se resume ao processo de prestação de contas, pois antes desse aspecto os diretores precisam observar as regras e formalidades necessárias para aquisição de bens e serviços. O foco na prestação de contas deve-se ao fato de que é nesse procedimento que se revelam os problemas nas aquisições e contratações, sendo uma boa estratégia "ler" a vida administrativa e financeira da escola.

Cabe-nos, por fim, destacar que os diretores entrevistados apontaram problemas na prestação de contas em relação às pastas e documentos que

precisam ser organizados de um jeito muito burocrático. Parece-nos importante pensar a formação dos diretores para que entendam algumas regras, formalizações e procedimentos.

Nesse sentido, Diniz (2015) nos explica que o dever de prestar contas está devidamente delineado na Constituição Federal de 1988, como um dever ao qual está sujeita toda pessoa — natural ou jurídica, privada ou pública — que, "utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e serviços públicos".

Ocorre que a prestação de contas de recursos públicos tem dois aspectos a serem observados, quais sejam: forma e conteúdo. Quanto ao conteúdo, é preciso demonstrar que os investimentos públicos foram feitos com lisura e transparência. Quanto à forma, Diniz (2015) aponta que o prestador deve seguir regras para a apresentação da prestação de contas estabelecidas em regulamentos próprios de cada órgão ou entidade pública que recebe e julga a prestação.

No caso específico da prestação de contas das Caixas Escolares, os diretores também precisam ater-se à questão do conteúdo e forma da prestação. Quanto ao conteúdo o Manual de Subvenções da Caixa Escolar, institui que a prestação de contas deve conter toda a movimentação financeira realizada no âmbito da Caixa Escolar, o que implica demonstrar aquisições, investimentos, pagamentos de fornecedores, funcionários e prestadores de serviço.

Quanto à forma, o mesmo Manual estabelece que para todos os recursos gastos por meio da Caixa Escolar, a demonstração deve ser feita respeitando a seguinte ordem de disposição documental das pastas de prestação de contas: 1) nota fiscal (ou cupom fiscal, recibo fiscal, recibo ou boleto); 2) cópia de cheque ou comprovante de pagamento eletrônico; 3) orçamentos ou páginas em PDF do Portal de Preços²¹ e ainda, para despesas que precisam de autorização prévia, é necessário anexar ofício com despesa autorizada pela Secretaria Municipal de Educação.

Uma vez organizadas as pastas de prestação de contas, as mesmas

²¹ O Portal de Preços do Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais.

devem ser aprovadas pelo Presidente e Tesoureiro da Caixa Escolar e, também, pelo Conselho Fiscal. Em tendo sido aprovada no âmbito da Caixa Escolar a prestação de contas é esquadrinhada pelos Analistas da GCPCS que, no caso de detectar irregularidades a registram no Sistema de Avaliação das Caixas Escolares, estabelecendo também o prazo de 10 dias para que o diretor escolar. Como Presidente da Caixa Escolar, apresente justificativa e/ou solucione irregularidades. Quando não são verificadas irregularidades a GCPCS encaminha a prestação de contas aos escritórios de contabilidade ²² para análise contábil e fiscal.

É perceptível que a prestação de contas é um procedimento complexo e, nem sempre, de fácil compreensão por parte dos diretores escolares, como explicita o Entrevistado n°4:

No primeiro ano de gestão eu tinha saído da sala de aula. Tinha um monte de ideias e até criticava o diretor anterior, apanhei demais para entender a Caixa Escolar e ainda hoje tenho muitas dúvidas. Tenho pena do diretor de primeira gestão, acho que falta mais suporte e formação para o diretor quando começa, a gente aprende no dia a dia e erra muito. Refaz muitas vezes o trabalho. Hoje mesmo tendo experiência acabo tendo que me dedicar demais para não ter pendências. O que acho pior na prestação de contas é ficar correndo atrás de comprovante e autorização, termina uma já está perto da outra, mas não tem jeito de ser diferente, então a gente corre atrás. (Diretor Entrevistado n°4)

A resposta do diretor denota a quão importante é imprimir, por meio de um processo de formação continuada, o sentido para o processo de prestação de contas, acentuando que esse é basilar para a transparência pública, parece-nos um movimento fundamental a ser realizado com os diretores escolares. É importante que os diretores entendam que os procedimentos da Caixa Escolar de planejamento, pesquisa orçamentária, proteção do valor de compra dos recursos, regras de investimento em custeio e capital e, por fim, a prestação de contas para a Secretaria Municipal de Educação e, também, para a comunidade escolar tem o sentido de aprofundamento e consolidação da gestão democrática no interior das escolas.

Fernandes (1997) nos esclarece que no que tange ao controle e prestação de contas, havemos de nos lembrar sempre que o dinheiro

²² Escritórios de Contabilidade externos contratados pelas Caixas Escolares.

empregado na administração pública não pertence ao Poder Público, sendo o mesmo um mero gestor, nasce para seus titulares o dever de informar ao povo a maneira como os recursos arrecadados foram empregados.

Outro aspecto importante da prestação de contas é apontado por um diretor quando diz que: "- a prestação de contas nos protege como servidores públicos. Se resolverem auditar as Caixas Escolares eu ofereço a minha para ser auditada porque sei que é uma forma de afirmar a transparência e a honestidade de nosso trabalho" (Diretor Entrevistado nº2)

Ao ser perguntado, então, sobre os motivos de tanta reclamação quanto ao processo, a resposta do entrevistado foi reveladora de um problema que precisa ser enfrentado uma vez que já citado por outro entrevistado:

"Acho que os diretores não reclamam de prestar contas, é chatinho mesmo, (sio) tem muito detalhe, mas não é essa reclamação principal. A reclamação principal é que os Analistas da Caixa Escolar não têm o mesmo olhar para avaliar e nem para orientar o diretor. Se três analistas diferentes analisarem a prestação de contas vão ter (sic) três análises diferentes". (Diretor Entrevistado nº2).

A resposta dada pelo entrevistado nos levou a formular uma nova pergunta sobre o que chamamos de cadeia de responsabilização, a prestação de contas e seus possíveis erros, ao que o entrevistado afirmou:

"Vou falar como meus alunos: nada pega para os Analistas, Mesmo que um procedimento errado tenha sido por orientação de algum deles, é o diretor que responde mesmo porque eles não escrevem nada e não tem um documento que os responsabilize se derem orientação errada".(Diretor Entrevistado nº2).

A padronização do trabalho dos analistas é de suma importância tendo em vista que lidam com princípios estabelecidos de finanças e contabilidade pública, não cabendo interpretações pessoais das regras e procedimentos cuja não observância pode comprometer a gestão administrativa e financeira.

A partir das entrevistas pudemos perceber que os problemas relativos à prestação de contas nas Caixas Escolares ocorrem comumente em 3 (três) aspectos: **a falta de formação dos diretores, a insegurança no cumprimento de regras e prazos para sua realização** e, também, **a falta de padronização no processo de análise das prestações de contas** . Esse último aspecto é vinculado a um exercício de poder arbitrário de quem faz a análise, o que

precisa ser corrigido no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

A partir deste ponto, vejamos como se dá outro aspecto considerado complexo na gestão da Caixa Escolar: a gestão de pessoas contratadas.

2.3 Da gestão de pessoas na Caixa Escolar

Conforme dito anteriormente, a Secretaria Municipal de Educação adotou, como diretriz, a contratação de trabalhadores para atividades consideradas meio, no interior das escolas. Em 2015, até o momento, o número de contratados pelas Caixas Escolares totaliza mais de seis mil pessoas desempenhando funções de limpeza, conservação, apoio a projetos e programas, dentre outros.

Quase seis mil funcionários contratados estão distribuídos nas 193 escolas e 100 **UMEIs**. O quantitativo de funcionários por escola é realizado considerando-se os mesmos critérios adotados para classificar as escolas por nível de complexidade, conforme veremos adiante.

Os resultados obtidos no processo de pesquisa denotam que o modelo de contratação definido, pela **SMED**, gera contradições e conflitos no interior das escolas, sendo apontado pelos diretores como um dos aspectos mais desafiadores da gestão: "é a pior parte" (Diretor Entrevistado n°1); "é um estresse constante, pois é muita gente e com menor qualificação, a gente vira patroa sem ser dona da empresa" (Diretor Entrevistado n°2); "a gente faz o possível para evitar problema, mas todo dia tem um, com o povo da Caixa Escolar. A SMED não imagina o que é isto lá dentro da escola" (Diretor Entrevistado n°3).

A gestão de pessoas pela Caixa Escolar, a nosso ver, provoca a coexistência de dois modelos distintos de gestão - a pública e a privada - e como nos explica Ferreira, Gomes e Araújo (2008) há peculiaridades entre a administração de recursos humanos no setor público e privado que são oriundas da própria natureza das organizações.

As diferenças entre organizações públicas e privadas, no que se refere à gestão de pessoas, são basicamente entre as formas de recrutamento,

seleção, métodos de avaliação de desempenho. No caso da gestão aqui estudada, podemos apontar a diferença contundente da relação com as estruturas hierárquicas da organização, porque o diretor escolar "que vira patrão sem ser dono da empresa" é um servidor público em exercício de mandato que não teve formação específica para lidar com o grande contingente de funcionários e todas as obrigações trabalhistas pertinentes.

Os entrevistados apontam que uma das grandes dificuldades é o fato de que cada funcionário da Caixa Escolar precisa ter aprovação de uma Gerência diferente na SMED: "quando precisamos demitir ou contratar, sobra ofício para todas as gerências da Secretaria; se é funcionário para Inclusão é para um lugar, se é agente de informática é para outro" (Diretor Entrevistado n°3).

Sobre esse aspecto, o quadro a seguir demonstra as funções e vinculações dos trabalhadores da Caixa Escolar, nos permitindo apreender para quais gerências da SMED os diretores têm de pedir autorização para contratar, demitir e, também, para remeter problemas com os funcionários, quando esses acontecem.

Quadro 5 -Trabalhadores da Caixa Escolar por função e vinculação

Nomenclatura	Função	Seleção	Programa/projeto ao qual a atuação é vinculada
Auxiliar de serviços gerais	Limpeza	Diretor / com autorização da Gerência de Organização Escolar e GCPCS.	Não se aplica
Cozinheira	Merenda dos estudantes	Diretor / com autorização da Gerência de Organização Escolar e GCPCS.	Alimentação Escolar, as diretrizes são dadas pela
Artífice	Pequenos reparos e conservação	Diretor, mas com anuência da Gerência de Rede Física.	Gerência de Rede Física.
Mecanógrafo	Serviço de reprodução de material gráfico	Diretor / com autorização da Gerência de Organização Escolar e GCPCS.	Gerência de Planejamento e Informação.
Monitor da Escola Integrada	Oficinas com estudantes em extensão de jornada escolar	Diretor / com autorização da Gerência de Direitos Humanos, Educação Integral e Cidadania.	Gerência de Direitos Humanos, Educação integral e Cidadania,
Monitor do Programa Saúde na Escola	Atua na promoção da saúde dos estudantes e no gerenciamento do Seguro Estudantil	Diretor / com anuência e avaliação da Coordenação de projetos de intersectorialidade	Coordenação de Projetos Especiais— intersectorialidade.
Auxiliar de Apoio à Inclusão	Auxilia alunos com deficiência, para alimentação, higiene, locomoção	Gerência Regional, por meio de entrevistas.	Núcleo de Apoio à Inclusão.
Monitor de Informática	Atua na inclusão digital dos estudantes	Diretor / com anuência da Gerência de Planejamento e Informação.	Gerência de Planejamento e Informação.
Porteiro	Gestão do acesso aos prédios escolares	Diretor com GCPCS	Não se aplica
Vigias	Segurança noturna dos prédios escolares	Diretor com CGPCS	Não se aplica

Fonte: Relatório de Gestão SMED, 2014 — elaboração própria,

O Quadro 6 deixa claro que, muito embora o diretor seja o empregador desses funcionários, as diretrizes para o exercício das funções dos funcionários terceirizados emanam da instância central, o que pode provocar conflitos no interior das escolas. O diretor 4 nos explica:

Acontece muito de a gente receber *e-mais* de uma Gerência da SMED, que fala uma coisa para um funcionário e, outro, falando diferente para outro funcionário. Por exemplo, teve um que falava sobre poder ou não trabalhar nas férias na escola, que para uma Gerência podia e para outra não, e aí a gente fica administrando isto (sic) no chão da escola (Diretor Entrevistado n°4).

Mesmo cabendo ao diretor escolar a relação trabalhista com os contratados, ou seja, assinatura de Carteira de Trabalho, controle de ponto e faltas, aplicação de advertências, depósito de encargos trabalhistas e, sobretudo, sendo acionado judicialmente em contendas trabalhistas na Justiça do Trabalho, a gestão é mediada pela GCPCS, não havendo uma autonomia dos diretores para essa gestão.

O diretor 3 aborda um outro aspecto dessa relação, qual seja, a dificuldade em fazer demissões necessárias:

Acontece muitas vezes de precisarmos trocar um funcionário e não ser autorizado pela GCPCS, mas não é a gerente da GCPCS quem está na escola vendo o funcionário tratando mal o aluno, os outros empregados, fazendo coisa errada e até desacatando o diretor. Também quando um entra de licença médica, conseguir a reposição é uma batalha, já fiquei com funcionários faltando três meses sem conseguir reposição (Diretor Entrevistado n°3).

A demissão de funcionários precisa seguir os trâmites estabelecidos pela GCPCS: aplicar advertência ao funcionário pelo menos duas vezes no intervalo mínimo de um mês entre cada uma; suspender o funcionário do trabalho, por um período que pode variar de três a cinco dias consecutivos; registrar em Ata do Colegiado Escolar o nome do funcionário a ser demitido, contendo a aprovação do Colegiado para a dispensa.

A toda essa documentação deverá se somar o ofício para a Gerência específica de vinculação do trabalhador e seguir para análise e aprovação da GCPCS. Após o envio do ofício, o diretor precisa aguardar a autorização formal para a demissão. (PBH/SMED/GCPCS,2014).

As regras estabelecidas para a demissão de funcionários atuam de certa forma

como proteção aos trabalhadores das Caixas Escolares, uma vez que impedem excessos por parte dos diretores. No entanto, é um processo demorado, que causa tensões no cotidiano escolar entre diretores, demais funcionários e, por vezes, entre famílias e os próprios estudantes.

Na perspectiva das pessoas que atuam no órgão central - SMED - o procedimento não é demorado, mas cuidadoso. Segundo o servidor entrevistado no 1: "- Precisamos analisar direito os motivos da demissão, pois a demissão gera um custo adicional a ser cumprido com os recursos da Caixa Escolar". Quanto a esse aspecto outro servidor complementa:

Muitos diretores reclamam que demora a fazer a demissão, mas não segue (sic) os procedimentos estabelecidos pelo Manual, assim acaba demorando, porque precisamos retornar para a escola e pedir que (sic) refaça o processo, por exemplo, às vezes chegam pedidos sem nenhuma advertência e não dá para autorizar. (Servidor entrevistado 2).

É possível entender as considerações e críticas realizadas tanto pelos diretores quanto pelos servidores da SMED, que apresentam argumentos válidos. Entretanto, é importante que as escolas tenham os funcionários alocados. No cotidiano para atender às necessidades dos estudantes, o que nos remete à exigência de estabelecer novos formatos e fluxos para o processo de demissão dos funcionários, quando acontecer.

No entanto, não é só o processo de demissão que aparece nas entrevistas realizadas. Da parte dos diretores, principalmente, há uma afirmação constante de que a contratação se ressentir do conhecimento da realidade escolar, para fins de admissão de funcionários.

O quantitativo de funcionários contratados, por escola, é definido considerando-se os seguintes critérios: o número de estudantes no ensino, os turnos de funcionamento, a área construída, o número de estudantes atendidos pelo projeto Escola Integrada, a existência de estudantes com deficiência, o atendimento a estudantes em outros espaços físicos, dentre outros.

Ocorre que, como expressado por alguns diretores entrevistados, a portaria que orienta a quantidade de funcionários tem critérios padronizados, sem considerar a

realidade da escola:

Minha escola é muito grande e o prédio é antigo, então preciso de reparos constantes e só tenho um artifice, tenho quase uma pasta de ofícios pedindo a liberação de outro, mas não autorizam, e não autorizam porque seguem a regra padrão, mas ninguém vem na escola para ver a necessidade. (Diretor Entrevistado n°5).

Cabe destacar o fato de que a portaria à qual a diretora se refere (Portaria 008) é de 1997. Com o passar dos anos, a Rede Municipal cresceu em número de escolas, complexidade de demandas e multiplicidade de programas e projetos. Para atender à expansão da Rede foram criados outros critérios e diretrizes para o quantitativo de funcionários contratados, mas sem se alterar ou substituir a Portaria 008/97, de forma a se adequá-la à nova realidade.

Além da falta de atualização e/ou substituição da Portaria 008/97, é preciso uma atenção especial ao que é dito pelos entrevistados:

As gerências da SMED que definem quantos funcionários deste ou daquele programa eu posso ter, não conhecem as escolas, nunca visitaram, então você fica o tempo todo tendo de convencer alguém da sua necessidade e a pessoa não entende, porque nem imagina do que você está falando. Tive um problema há dois meses, porque olharam o meu quantitativo de alunos e me mandaram demitir uma auxiliar de limpeza. Tive de peregrinar dentro da SMED para explicar que uma faxineira ficava na escola e, outra, a quase 3 quilômetros de distância, na casa alugada para a Escola Integrada e que não dava tempo pelo horário de troca de turno dos alunos de uma sair da escola e ir lá limpar o lugar...Consegui manter, mas foi unia luta! (Diretor Entrevistado n°4)

Ainda quanto à contratação, a pesquisa apresentou que um dos problemas é o fato de que, não somente a autorização precisa partir de gerências diferentes da SMED, mas em alguns casos a própria seleção dos funcionários é feita de maneira externa à escola, como acontece com o Auxiliar de Apoio à Inclusão:

Quando preciso de um Apoio à Inclusão eu preciso justificar, ver se o aluno de inclusão que vai ser atendido está dentro dos critérios do Núcleo de Inclusão e, se estiver, a Regional faz a seleção e o auxiliar chega na escola, eu não concordo com isto. Se eu vou ser o patrão do Auxiliar eu deveria ter como selecionar. Já vi casos de o Auxiliar não obedecer às ordens da diretora, porque dizia que foi contratado pela Regional. (Diretor Entrevistado n°4).

Os diretores entrevistados concordam com as dificuldades na gestão de pessoas, tanto no aspecto de contratação e demissão, quanto na relação cotidiana, quando precisam administrar conflitos surgidos nas relações interpessoais:

O pior para mim na Caixa Escolar é lidar com as fofocas e intrigas entre os funcionários. As meninas da cantina brigam até por causa de panela, as da limpeza por causa de vassoura, quando uma falta e tenho de redistribuir o trabalho, ficam reclamando, porque têm de limpar a sala daquela que faltou - esta é a pior parte. Outro dia, fiquei tão nervosa com duas faxineiras brigando por causa de vassoura que mandei as duas subirem na vassoura e voarem para longe de mim. Sei que não podia falar assim, mas elas me deixaram nervosa demais. (Diretor Entrevistado nº3)

A partir da pesquisa, percebemos que a gestão de pessoas contratadas é, efetivamente, um desafio para os diretores, em seus aspectos legais e, também nas relações de trabalho. É preciso considerar que a maioria dos funcionários, contratados pela Caixa Escolar, possui pouca ou nenhuma formação escolar. A SMED, por meio das Gerências às quais os diversos funcionários se vinculam, realiza formação em serviço, mas com temáticas específicas para as funções a serem desempenhadas. No entanto, faltam programas de formação conjunta para os funcionários, que abordem temas, como: organização escolar, trabalho em equipe e ambiente educativo, por exemplo.

A formação em serviço para os funcionários contratados pelas Caixas Escolares foi um tema recorrente na pesquisa realizada, apontando a

necessidade de formação técnica, mas também a compreensão de que o ambiente escolar, no qual atuam, possui limites e regras de comportamento a serem observados no trato com os estudantes.

Outra habilidade a ser desenvolvida nos funcionários contratados é a compreensão para o fato de que sua forma de seleção, contratação e vinculação funcional é completamente distinta de outros trabalhadores do ambiente escolar, como professores, bibliotecários e secretários escolares. A não

compreensão desse fato tem gerado demandas que extrapolam a governabilidade dos diretores escolares.

Até este ponto da dissertação nos debruçamos nos aspectos relativos à prestação de contas e gestão de pessoas contratadas por meio das Caixas Escolares, no entanto, em vários momentos das entrevistas surgiram afirmações e reclamações sobre o excesso de burocracia no âmbito administrativo e financeiro. Sendo assim optamos por dar um maior destaque a esse aspecto, o que faremos doravante.

2.4 Burocracia e gestão escolar

No desenvolvimento da nossa pesquisa, a palavra burocracia foi utilizada de maneira recorrente pelos entrevistados em uma tentativa de sintetizar sua percepção sobre a gestão da Caixa Escolar.

Segundo o Dicionário Houaiss, a burocracia é o poder, influência e rotina dos funcionários no andamento dos serviços públicos, ou seja, refere-se à administração da coisa pública por funcionários sujeitos à hierarquia e regulamentos rígidos, além de uma rotina inflexível.

A palavra burocracia é amplamente utilizada de maneira pejorativa, denotando a rigidez de processos, a morosidade no atendimento de demandas e a inflexibilidade.

Para os diretores escolares a burocracia é carregada das mesmas conotações popularmente difundidas: " - Tudo demora na Caixa Escolar e quando não é a demora são as regrinhas que temos que seguir que nos tiram tempo de cuidar do pedagógico, conversar com as famílias, cuidar dos estudantes que são indisciplinados". (Diretor Entrevistado nº5). A demora dos processos na Caixa Escolar muitas vezes é atribuída à falta de boa vontade por parte das gerências da SMED, que são vistas como a que impõe procedimentos por não conhecer a realidade da escola e do trabalho do diretor:

Quando temos que demitir ou admitir um funcionário, precisamos cumprir um ritual, no entanto este ritual atrapalha do dia a dia da escola, às vezes pela falta do funcionário, às vezes porque o funcionário está atrapalhando a rotina, fazendo corpo mole e isto lá na ponta é um desgaste. Se as pessoas que estão na SMED conhecessem a escola ou se lembrassem de como é, diminuiriam a burocracia para a Caixa Escolar' (Diretor Entrevistado n° 1)

Por outro lado, os servidores da SMED justificam tais procedimentos e formalidades como uma forma de resguardar a si mesmos e a execução dos recursos públicos: “o que os diretores não parecem entender é que é preciso seguir os trâmites. No meu caso não autorizo nada para a escola sem estar com fundamentação, porque se der algo errado meu BM²³ responde. (Servidor Entrevistado n°3).

Ao questionar os processos burocráticos afeitos à gestão da Caixa Escolar os diretores entrevistados, fazem um intercâmbio do significado do termo, utilizando-o em alguns momentos para se referir aos servidores da Secretaria Municipal de Educação e, em outros momentos, para adjetivar os procedimentos: “o que eu não concordo é que tem gente que está ria Secretaria (sic) muito tempo, décadas e faz a mesma coisa sempre, sem perceber que a escola mudou. Não vão à escola para ver a realidade, assim fica fácil encher a gente de tarefas e regras a cumprir (Diretor Entrevistado n° 5).

A partir do entrevistado podemos perceber que para os diretores a burocracia é entendida como definida por Cavalcante e Lotta (2015) o corpo permanente e não eleito da administração e como a prática que visa à inércia e a tornar mais complexo o trabalho do diretor.

O estudo também nos trouxe um dado interessante que é o não reconhecimento, por parte dos diretores, de que a burocracia como procedimento está presente em todas as esferas da gestão educacional, como por

²³ BM é a sigla usada para Boletim de Matrícula — BM: refere-se ao número oferecido ao trabalhador, quando este ingressa na organização pública_ no caso da Prefeitura de Belo Horizonte, esse número se restringe aos órgãos da Administração Direta. In: http://licortalobh.obh.00v.ipbhiecoicomunidade.do?evento=ootlet&oldPlo=ecpTaxonomiaMenuPortal&aoo=recursosshumanos&lanont_BR&o4r-L_6040&taxn_16287. Acesso em novembro de 2015. Ao dizer "o meu BM responde" o entrevistado refere-se ao fato de que o Boletim de Matrícula é a identidade funcional do servidor utilizada para todos os procedimentos da administração municipal, inclusive processos administrativos.

exemplo, no trabalho da secretaria escolar, nas formalidades da organização do trabalho dos professores e na sua vivência como servidor público.

Ao atribuir à gestão da Caixa Escolar e, principalmente, a ela o excesso de burocracia, revela, a nosso ver, a fragilidade em lidar com um aspecto da gestão para o qual não existe formação específica e não compreendê-la da forma como definida por Max Weber, sociólogo alemão e o maior teórico da burocracia como nos esclarece Tavares, Azevedo e Morais (2014), liga o conceito a fatores como estabilidade, previsibilidade de resultados e controle das operações. No entanto, a burocracia na administração pública e, por suposto, na administração da Caixa Escolar é muito mais complexa do que o apontado pelos diretores, sendo reveladora da identidade das organizações sociais a partir de Misoczhy (2014) não sendo uma dimensão neutra da vida e função das organizações.

Martins (1998) nos explica que a burocracia tem problemas organizacionais que se situam na busca pela eficácia e efetividade mas trata-se da capacidade operacional da burocracia em maximizar resultados, minimizando recursos e em orientar-se para resultados úteis, de conformidade qualitativa e quantitativa com as necessidades dos beneficiários de sua ação.

Na gestão da Caixa Escolar, a burocracia tem fundamental importância uma vez que, a partir de Gandini (2010), é o que melhor possibilita o controle e a previsão dos acontecimentos, que são importantes em situações nas quais poder e dinheiro estão envolvidos.

Ocorre que, a partir dos resultados alcançados na pesquisa e no contato profissional da pesquisadora com os diretores, a burocracia imposta na gestão da Caixa Escolar faz, não raro, que o administrativo-financeiro se torne um fim em si mesmo, tamanha é a centralidade que essa dimensão assume no cotidiano dos diretores.

Quanto a essa centralidade cabe destacar o posicionamento de um entrevistado:

Eu não tenho problemas com a prestação de contas e nem com lidar com os funcionários. Nada na Caixa Escolar é problema para mim.

Nunca tive uma pendência, mas em compensação eu não sei nada do pedagógico, que fica por conta da vice direção. Cá entre nós quando me solicitam algum dado pedagógico, chamo a vice ou a coordenação para me passar (sic) cola (Diretor Entrevistado n° 5)

Ao compreender que a Caixa Escolar faz gestão de recursos públicos e que as formalidades e rotinas são importantes para que sejam logrados os resultados de inclusão e aprendizagem dos estudantes é importante que se identifique se existe excesso de formalismo, papéis e formulários em circulação, normas e procedimentos que comprometam o desempenho da gestão, o que poderá ser feito com uma análise aprofundada dos fluxos e normativas das gerências que se vinculam à Caixa Escolar na Secretaria.

Sublinha-se ainda que, mesmo inserida no interior da escola, a Caixa Escolar alçou, ao nosso ver, o status de urna organização com regras, funções e procedimentos muito específicos, o quais não podem ser desempenhados em qualquer outra instância educacional, nessa perspectiva segundo Misoczky (2014), "é importante entendermos que a era moderna é uma era da organização e a organização característica é a burocrática que apresenta peculiaridades, dependendo do campo de atuação, do contexto no qual se encontra e dos propósitos a que serve".

Os resultados e análises realizados até aqui nos proporcionaram o entendimento de que gerir a Caixa Escolar é, efetivamente, uma dimensão primordial da gestão escolar, não devendo haver, no entanto, uma hierarquia entre as dimensões administrativa financeira e pedagógica, o que, pelo menos rio trabalho dos entrevistados, é possível detectar.

Ao investigar os principais problemas da Caixa Escolar em seus aspectos de prestação de contas e gestão de pessoas, percebemos que, em Belo Horizonte, alterações relativamente simples e não onerosas podem ser empreendidas no sentido de melhoria da gestão e da gestão da aprendizagem dos estudantes.

Ressaltamos que é do nosso conhecimento que uma mudança efetiva na gestão da Caixa Escolar implicaria uma reforma mais ampla do modelo

administrativo da própria Secretaria Municipal de Educação, mas também acreditamos que as alterações propostas podem amenizar as dificuldades dos diretores em seu cotidiano de trabalho e, principalmente, torná-los mais disponíveis para o envolvimento na aprendizagem de seus estudantes.

Neste capítulo levantamos os principais entraves, apontados pelos diretores escolares e por servidores a Secretaria de Educação quanto ao processo de gestão da Caixa Escolar. Neste percurso de pesquisa pudemos avaliar que são reais os problemas existentes e sua permanência comprometem a atuação do diretor como um agente articulador dos processos didáticos pedagógicos no interior da escola, pois a gestão administrativo financeira ganhou uma centralidade dentre tantos outros processos escolares muito importantes como a qualidade social da educação ofertada na instituição.

Nosso principal intuito é com todo este estudo contribuir para a melhoria destes processo de gestão, minimizando os impactos negativos no ambiente escolar, entendemos que um plano de ação deverá considerar os limites institucionais e, repetimos considerar sempre que reformas administrativas e redesenhos de processos implicam em um estudo muito mais aprofundado do que este que ora se apresenta, no entanto acreditamos também que a mudança de alguns aspectos como redesenho do processo de prestação de contas e gerenciamento de pessoas poderão ser de grande contribuição para tornar a gestão escolar mais produtiva, mais harmoniosa e principalmente mais voltada para o que realmente importa que é o desenvolvimento pedagógico, humano e social dos estudantes.

Posto isso, apresentamos a seguir o nosso plano de ação.

3 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL

No presente capítulo, apresentamos uma proposta de intervenção baseada nos resultados obtidos na pesquisa realizada.

Retomamos aqui o objetivo de nosso estudo que foi o de analisar a Caixa Escolar especificamente no âmbito da prestação de contas e gestão de pessoas contratadas, para compreender os principais problemas e demandas relativos a este trabalho.

Compreender esses processos de gestão a partir da escuta dos diretores e de servidores que, na SMED, atuam com a Caixa Escolar objetivou, também, e de forma mais específica, coletar elementos para que esse Plano de Ação pudesse ser elaborado.

O Plano de Ação Educacional é, no nosso entendimento, um apontamento de caminho possível para resolver o problema de gestão proposto por nós, qual seja, a gestão da Caixa Escolar tendo como foco a prestação de contas e a gestão de pessoas contratadas. Assim, juntamente com a perspectiva acadêmica, esperamos que ele apresente uma perspectiva funcional, para que seja sugerido à Secretaria Municipal de Educação como contribuição para sanar o problema específico que foi analisado.

3.1 PROPOSIÇÕES DE MUDANÇAS NA GESTÃO DA CAIXA ESCOLAR COM FOCO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS E GESTÃO DE PESSOAS

A partir do trabalho realizado, pudemos apreender a importância da Caixa Escolar como instância de apoio educacional que resultou também na compreensão de como a sua gestão é desafiadora para diretores escolares e servidores da Secretaria Municipal de Educação.

Os aspectos eleitos para a análise - gestão de pessoas contratadas e processo de prestação de contas - demonstraram que alterações poderiam ser feitas no âmbito da SMED e das escolas, no sentido de tornar o trabalho mais produtivo e com menor complexidade.

Cabe-nos ressaltar que é do nosso conhecimento que a gestão da Caixa Escolar tem um espectro muito maior que o recorte que realizamos, pois é na

Caixa Escolar que são tratados os assuntos de infraestrutura dos prédios escolares, controle do recebimento de gêneros alimentícios, entregues pela Secretaria de Abastecimento, gerenciamento do patrimônio escolar, planejamento e execução de aquisição de bens e serviços e, também, as transações financeiras para garantir que os recursos destinados tenham seu valor de compra preservado.

Sabemos ainda, que o recorte realizado no processo de gestão da Caixa Escolar poderia ter uma abordagem que buscasse considerar os aspectos contábeis e formais da gestão, mas o que nos moveu para a pesquisa foi procurar entender essas duas dimensões na perspectiva de diretrizes e de procedimentos.

Sublinhamos que a pesquisa reforçou o nosso entendimento anterior de que os processos e princípios formais para a gestão da Caixa Escolar são muito importantes, já que contribuem para garantir a transparência da execução de recursos públicos, no caso da prestação de contas, e, também, atuam na proteção dos direitos dos trabalhadores não concursados, uma vez que os servidores de carreira possuem um conjunto maior de proteção de sua força de trabalho como dispõe o Plano de Carreira Municipal.

Ainda quanto aos trabalhadores contratados, sabemos que existem disputas políticas e conceituais pelo fato de estarem atuando no interior de escolas públicas, sob o regime de Consolidação das Leis Trabalhistas e de não serem concursados, porém optamos por não destacar tais aspectos, que, no nosso entendimento, não trariam benefícios para as análises que buscamos realizar.

Postas as considerações acima, reafirmamos que a descentralização educacional na perspectiva financeira é uma diretriz em curso na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte, que traz implicações para o cotidiano da gestão escolar, sobretudo para a atuação dos diretores das escolas.

Pudemos observar no percurso de nosso trabalho que alterações na gestão poderiam ser propostas, para minimizar o impacto de trabalho sobre os diretores, para

facilitar os processos burocráticos e as funções de controle exercidas no interior da Secretaria de Educação. Essa percepção resultou na proposta que ora apresentamos.

As alterações necessárias demandam, por parte da Secretaria Municipal de Educação, empenho de ação que abarca aspectos organizacionais, administrativos, além da criação de um percurso de formação permanente.

Observou-se, na pesquisa, que a burocracia presente nas normas legais tem como principal objetivo garantir a transparência na execução dos recursos públicos e sua efetividade, visando a que o recurso seja aplicado para os fins originalmente propostos. A formalidade e legalidade desse processo de investimento não de ser preservadas, não sendo possíveis alterações que, de alguma forma, subvertam prescrições legais.

Acerca desse aspecto, Perrow (1986), citado por Misoczhy (2015), lança luz ao fato de que, quando se atribui os males das organizações burocráticas à burocracia, estamos falando, na verdade, de exemplos específicos de má administração, pois a presença de hierarquias, procedimentos e regras dificilmente não são responsáveis pela má administração sendo, segundo o autor, o modelo burocrático que propicia uma maior verificação de problemas.

Posto que as diretrizes e a legislação sejam preservadas na gestão da Caixa Escolar, o estudo também apontou que um exame minucioso precisa ser realizado nos procedimentos, adotados pela Gerência da Prestação de Contas e Subvenções, a fim de se detectar se tais ações extrapolam as prescrições legais, evitando-se que interpretações e orientações diferenciadas sejam continuamente emanadas por essa Gerência.

De forma a contribuir com a melhoria da gestão da Caixa Escolar e, assim, fazer com os diretores disponibilizem seu tempo de trabalho para atuar como uma liderança pedagógica e fortaleçam a democracia na comunidade escolar, delineamos este Plano de Ação Educacional, que se divide em duas partes, a saber:

- a) proposição para a Secretaria Municipal de Educação;
- b) proposição temática para formação continuada de diretores e para funcionários contratados.

3.2 O Plano de Ação — proposições para a Secretaria Municipal de Educação

Conforme citado anteriormente, a GCPCS é a Gerência na SMED que estabelece uma relação direta com as Caixas Escolares, dando-lhes suporte para atuação e fazendo o controle externo dos procedimentos de gestão. As entrevistas com os diretores e a análise dos relatórios de monitoramento de gestão revelaram que é importante realizar algumas alterações nessa Gerência como: um planejamento estratégico, a padronização de procedimentos e fluxos, a avaliação do desempenho dos analistas que têm um contato direto com as escolas e a criação de canais de comunicação com as outras gerências da secretaria.

A proposta deste plano de ação será apresentada por cada tópico proposto e para melhor visualização utilizamos a matriz de 5W2H²⁴, cuja metodologia consiste em responder a perguntas simples que conferem mais efetividade ao planejamento, as perguntas são: WHAT – O que será feito? ; WHY – Por quê? ; WHERE – Onde? ; WHO – Por quem?; WHEN – Quando?; HOW – Como?; HOW MUCH – Quanto Custa?

²⁴ A origem da matriz 5W2H é atribuída a diferentes autores, dentre eles Alan G. Robinson, Rudyard Kipling, Marco Fábio Quintiliano até Aristóteles, mesmo sem uma autoria definida esta ferramenta vem sendo largamente utilizada para maximizar resultados de planos de ação, tornando-os mais efetivos uma vez que, por meio de perguntas, otimiza tanto o processo de planejamento quanto o processo de execução. Fonte: <https://www.portal-administracao.com/2014/12/5w2h-o-que-e-e-como-utilizar.html>. Acesso em 18/03/2016

a) Realizar um planejamento estratégico ²⁵ na GCPCS: a referida Gerência foi, ao longo dos anos, o setor que menos teve alterações de suas funções, procedimentos e estruturas hierárquicas internas. Essa permanência, embora desejável para garantir a estabilidade de gestão, mesmo em tempos de mudança de governo, traz o complicador de calcificar concepções, formas de agir e atuar, frente às direções das escolas e outros setores da SMED. A realização de um planejamento estratégico com o diagnóstico das rupturas da Gerência traria, como contribuição, a revisão de posturas, procedimentos, fluxos e, principalmente, o resgate da função da Gerência como órgão de controle e monitoramento da gestão administrativo-financeira, evitando-se que o setor continue a exercer interferências e ingerências no âmbito pedagógico e na autonomia escolar.

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Planejamento estratégico da GCPCS	Definir papéis e fluxos mais eficientes e adequados	Centro de formação da secretaria Municipal de Educação/	Consultoria externa Fundação Dom Cabral	De 10 a 14 outubro de 2016* período de recesso nas escolas diminuindo demanda de atendimento na SMED	- Análise dos quadros e relatórios extraídos da consultoria/ Análise de Pontos Forte – Pontos fracos/ redesenho de processos de acompanhamento às caixas escolares.	Aditivo de contrato com a Fundação Dom Cabral no valor de R\$20.000,00

²⁵ Realizar uma avaliação diagnóstica dos fluxos e procedimentos da Caixa Escolar: um dos aspectos apontados pelos diretores foi o excesso de procedimentos e documentos oriundos da Secretaria Municipal de Educação. Buscando verificar a validade e pertinência desse conjunto de ações, propomos uma avaliação deles tendo como resultado a eliminação dos que não contribuem com a eficiência da gestão da Caixa Escolar. Esta avaliação visa contribuir para um planejamento estratégico mais eficaz.

b) Organizar mudanças do quadro de servidores da GCPCS: os servidores da Gerência são, em sua maioria, professores concursados que exerceram cargo eletivo de diretores e vice-diretores de escolas. Entende-se que o fato de terem experiência, como presidentes de Caixas Escolares, facilita a compreensão das dificuldades e possibilidades de urna boa gestão administrativo-financeira. No entanto, nos últimos anos, vem se estabelecendo uma prática que faz com que diretores, ao final do mandato, tornem-se servidores/analistas da Caixa Escolar. Essa realidade traz como consequência a acentuada falta de professores na Rede Municipal e reforça uma falsa ideia de que eles podem fazer interferências na gestão escolar. Além de não permitir que a experiência de gestão do antigo diretor esteja disponível no ambiente escolar de forma a contribuir com a escola.

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Organizar mudanças do quadro de servidores da GCPCS	Adequar o perfil dos servidores – realocando competências dentro do setor/	No Gabinete e da SMED	Assessoria de Gabinete e equipe do Escritório de Projetos da SMED	De 17 a 21 de outubro de 2016	Análise de desempenho dos servidores e índice de aceitação pelos presidentes das caixas escolares	Sem custos financeiros

c) Instituir instâncias formais de diálogo entre as gerências consideradas pedagógicas e aquelas ditas financeiras: na gestão da Caixa Escolar, muitas vezes, aparece o conflito entre a dimensão pedagógica e a financeira. Não raro as gerências pedagógicas autorizam projetos e aquisições para o desenvolvimento educacional, sem considerar a disponibilidade de recursos financeiros para a sua execução - o que pode gerar pendências em processos de prestação de contas. Por outro lado, é comum que Analistas das Caixas Escolares questionem execuções pedagógicas em sua validade, imprimindo um

juízo de valor em algumas ações educacionais. O estabelecimento de uma instância permanente de diálogo entre as instâncias promoveria, para ambas as dimensões, maior compreensão do funcionamento de demandas escolares, promovendo a unificação de diretrizes e análises, que muito facilitaria a gestão escolar.

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Instituir instâncias formais de diálogo entre as gerências consideradas pedagógicas e aquelas financeiras	Para que as demandas financeiras sejam coerentes com as demandas pedagógicas e projetos das escolas e da SMED.	Gabinete e SMED / sala de reunião do 7º andar	Assessoria do Gabinete e Equipe do Escritório de Projetos	Segunda quinzena de setembro de 2016	Reunião com os gerentes pedagógicos e da caixa escolar/estabelecimento de reuniões de alinhamento trimestrais	Sem custos

d) Criar, na estrutura da SMED, a Gerência de Gestão de Pessoas Terceirizadas: a pesquisa demonstrou que uma das dificuldades quanto à gestão de pessoas contratadas por meio das Caixas Escolares é o fato de que as várias funções para as quais se contrata são vinculadas a diferentes gerências. A criação de uma gerência específica que concentre todos os procedimentos de contratação, demissão, formação em serviço e avaliação de desempenho dos funcionários das Caixas Escolares diminuiria os fluxos envolvidos e teria um impacto positivo na gestão dessas pessoas.

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Criar, na estrutura da SMED, a Gerência de Gestão de Pessoas Terceirizadas	Organizar o fluxo de trabalho e dar cabo das demandas de gestão de pessoas/eliminar sobrecarga de trabalho da GCPCS	Na SMED	Gabinete e SMED	Junho a novembro de 2016	Negociação com a Secretaria de Governo e com a Secretaria de Administração e finanças para alteração do organograma da SMED; Envio do Decreto de mudança do organograma para a Câmara Municipal	Cálculos a serem realizados no início do processo.

e) Abrir processo licitatório para contratação de Assessoria Contábil e Assessoria Jurídica, para apoio às Caixas Escolares: os serviços contábeis e jurídicos são fundamentais para a gestão da Caixa Escolar, a prestação de contas e a gestão de pessoas contratadas. São os mesmos que oferecem suporte aos diretores para cumprir as obrigações legais, trabalhistas e,

quando necessário, advogar em prol dos diretores em pleitos no Tribunal Regional do Trabalho. No entanto, nossa pesquisa não encontrou registros de realização de licitação para contratação desses serviços, embora sejam executados para dar suporte á gestão. Também não encontramos registros de alternâncias de Escritórios Contábeis e de Advocacia. A abertura de um processo licitatório para o fornecimento desses serviços imprimiria maior transparência e permitiria urna alternância de prestadores desses serviços, conferindo-lhes maior eficácia, pois se tornariam passíveis de avaliações periódicas;

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Abrir processo licitatório para contratação de Assessoria Contábil e Assessoria Jurídica, para apoio às Caixas Escolares	Conferir transparência pública para a contratação do serviço de contabilidade e assessoria jurídica para as caixas escolares	Gerencia de licitação da SMED	Gerente de Serviços e Procuradoria Municipal	Maior a junho de 2016	Confecção do edital de licitação e publicação no Diário Oficial do processo licitatório	Cálculos a serem realizados na abertura do processo

f) Estabelecer avaliação de desempenho para os analistas das Caixas Escolares, a ser realizada pelos diretores : os analistas realizam visitas periódicas às escolas para contribuir com a gestão da Caixa Escolar. Porém, ao longo da pesquisa, alguns entrevistados apontaram problemas na postura de alguns analistas, uma vez que faziam interferências que extrapolavam o exercício da função. A avaliação do trabalho dos analistas é primordial para que suas atuações coadunem para uma gestão eficaz.

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Estabelecer avaliação de desempenho para os analistas das Caixas Escolares, a ser realizada pelos diretores	Minimizar impactos negativos na relação dos analistas com os diretores escolares	Na GCPCS	Gerente da GCPSC e Gerencia de quadro de pessoal da SMED	Dezembro de 2016	A partir dos resultados do planejamento estratégico, elaboração de formulário de avaliação semestral	Sem custos financeiros

g) Estabelecer protocolos de atuação dos analistas das Caixas Escolares: de forma a padronizar análise e orientação para as Caixas Escolares.

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Estabelecer protocolos de atuação dos analistas das Caixas Escolares:	Padronizar a atuação dos analistas em toda a Rede Municipal de Educação	GCPCS	Gerências GCPSC; Equipe de Escritório de Projetos; Gerencia Administrativo financeira e assessoria de Gabinete	Novembro e dezembro de 2016 para implantação a partir de janeiro de 2017	Criar formulário de visitas dos analistas da caixa escolar com os aspectos a serem observados	Sem custos financeiros

h) Elaborar um percurso formativo para os funcionários contratados: a formação em serviço dos funcionários contratados é feita por gerências específicas. Contudo, percebe-se a necessidade de realizar um percurso formativo com temas globais ligados à educação, proteção de crianças e adolescentes, segurança no trabalho, capacitando esses funcionários para entenderem as diferenças entre, por exemplo, ser um funcionário de limpeza em um escritório ou fábrica, e no ambiente escolar.

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Elaborar um percurso formativo para os funcionários contratados:	Conferir eficácia e eficiência na prestação dos serviços e contribuir no entendimento do diferencial e especificidade de prestação dos serviços em ambiente escolar.	Centro de Formação continuada da SMED	Equipe de formação do centro de formação	Elaboração do percurso fevereiro de 2016 Execução do percurso formativo Março a junho de 2016	Encontros regionalizados mensais por setor de serviço com duração de 4 horas totalizando 36 horas de formação	Sem custo usando a estrutura das escolas

i) Estabelecer um percurso formativo para os diretores escolares : ao longo do estudo, percebemos que a complexidade de funções e responsabilidades dos diretores escolares exige que eles desenvolvam competências e habilidades para a gestão escolar. Percebemos, também, que eles precisam adquirir conhecimentos específicos sobre prestação de contas na administração pública assim a proposição para a formação de diretores precisa contemplar o desenvolvimento pessoal para a liderança escolar e os conteúdos específicos para a gestão administrativa e financeira.

WHAT – O que será feito?	WHY – Por quê?	WHERE – Onde?	WHO – Por quem?	WHEN – Quando?	HOW – Como?	HOW MUCH – Quanto Custa?
Estabelecer um percurso formativo para os diretores escolares	Desenvolver conhecimentos de gestão escolar em todas os aspectos, empoderando o diretor para o exercício de seu papel de liderança pedagógica	Centro de Formação continuada da SMED	Equipe de formação do centro de formação e gerências SMED	Elaboração do percurso fevereiro de 2016 Execução do percurso formativo março a junho de 2016 e agosto a dezembro de 2016	3 módulos regionalizados de formação e 11 mini cursos temáticos,	Sem custo usando a estrutura das escolas

3.3 Proposições para a Formação Continuada

A formação continuada para os sujeitos que atuam em educação parece ser uma proposição óbvia. Estamos considerando, aqui, o fato de que os diretores não possuem formação inicial em gestão escolar e, ao ascenderem ao cargo, se deparam com um conjunto complexo e específico de funções e atribuições a ser exercido.

Quando, no primeiro Capítulo desta pesquisa, elencamos a diversidade das funções dos diretores, compreendemos que muitos dos problemas enfrentados se devem ao fato de que, na gestão, precisam desenvolver competências, saberes e habilidades que como professores não dispõem. Este aprendizado em serviço ou pela experiência de ensaio e erro faz com que a gestão seja fragmentada, no sentido de predominância de alguma dimensão, o que traz problemas reais para o cotidiano escolar e para o diretor.

Ao exercer a função de Gerente de Articulação da Política Educacional nos últimos sete anos, foi possível acompanhar trajetórias de diretores que tinham uma excelente inserção na dimensão pedagógica, além de serem lideranças que consolidavam a gestão democrática, mas que desempenhavam com muita dificuldade e fragilidade a gestão administrativa financeira, a que acabou por gerar sua exoneração do cargo.

De modo a contribuir com o desenvolvimento de saberes, competências e habilidades necessárias para à gestão escolar é que propomos um percurso de formação para os diretores escolares.

FORMAÇÃO TEMÁTICA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2016
Programa de Desenvolvimento de Gestores para a equipe de Diretores da Rede Municipal

Apresentação: entende-se que o desenvolvimento de gestores se difere dos cursos temáticos de aprendizagem conceituais. O programa em questão deverá ser realizado por consultoria em gestão de pessoas.

Consideramos em nossa proposta um Percurso Formativo, composto por dois eixos: desenvolvimento de habilidades e competências e aquisição de conteúdos temáticos.

Ementa: promover o desenvolvimento gerencial de diretores da Rede Municipal em aspectos como liderança, gestão de tempo, gestão de pessoas, administração pública, orçamento público e prestação de contas, de forma a aprimorar a gestão.

Objetivos:

Desenvolver competência para o exercício do papel de líder, diferenciando os diversos estilos de liderança.

Demonstrar a importância da gestão **estratégica e** do papel do líder na transformação dos resultados da escola e, conseqüentemente, da Rede Municipal.

Aprimorar e enriquecer os recursos na gestão de pessoas com ênfase na disciplina, organização das atividades e verificação de resultados.

Desenvolver disposição e competência para conversas e negociações, em situações de divergências de opinião. Dinamizar a troca de informações e conhecimentos entre o grupo, possibilitando melhorias de gestão.

Aprimorar a gestão da Caixa Escolar em seus aspectos legais, procedimentais tendo em vista a transparência, a eficácia e a efetividade em sua execução.

Módulo	Formato*	Conteúdo	Equipe Responsável e Período de realização
Alinhando alguns fundamentos da liderança	3 Encontros Regionais 3 horas cada Total — 9 horas	Apropriar-se do papel de diretor, utilizando-se das habilidades e competências já mapeadas e alinhadas no planejamento estratégico da SMED. Reconhecer o outro como diverso. Diferenciar estilos variados de liderança.	SMED / Março a junho de 2016
Módulo 2	Formato	Conteúdo	Equipe Responsável e Período de realização
Ferramenta de <i>feedback</i> para gestão de pessoas	3 Encontros Regionais 3 horas cada Total—9 horas	Reconhecer as competências e limitações de cada colaborador (coordenador, professor e funcionários do Caixa Escola), utilizando-se das técnicas de <i>feedback</i> como ferramenta de desenvolvimento da equipe. Saber delegar a partir do conhecimento das pessoas em suas diferentes habilidades.	SMED / Março a junho de 2016
Módulo 3	Formato	Conteúdo	Equipe Responsável e Período de realização
Resolução de conflitos na equipe	3 Encontros Regionais 3 horas cada Total — 9 horas	Conceituar confiança e lealdade; relação de desconfiança e Diferenciar formas astuciosas de resolução de conflitos: hipocrisia, má fé e acobertamento.	SMED / Março a junho de 2016

FORMAÇÃO TEMÁTICA NO SEGUNDO SEMESTRE DE 2016

Formato	Temática	Conteúdo Programático	Carga horária	Responsável	Período
Minicursos Público-alvo Diretores EM: 189 Vice-diretores EM: 189 Vice-diretores UMEs : 100 Nº total de participantes: 478	Introdução à Gestão Estratégica de Pessoas	Planejamento estratégico no setor público: desafios da gestão pública contemporânea. Os impactos das mudanças nas pessoas e nas organizações. Alinhamento das pessoas com a ideologia e com a estratégia organizacional. Aspectos envolvidos ao se trabalhar com as pessoas: percepção, motivação, comunicação, <i>feedback</i> , negociação, conflito, etc. Transformação de grupo em equipe de alta performance.	20 horas	SMED	agosto a dezembro de 2016
	Tópicos de liderança	O papel da liderança na gestão e no desenvolvimento das pessoas. A gestão da energia organizacional. Estilos de liderança. Tomada de decisão. Administração do tempo.	8 horas		
	Comunicação	Princípios da comunicação efetiva. Perguntas estratégicas para comunicação clara. Observação e o uso de linguagem não verbal. Empatia e <i>Rapport</i> na comunicação. Escuta Ativa. Elementos da comunicação bem-sucedida. Comunicação com parceiros internos e externos para obter resultados. Uso de precisão na linguagem para acertar significados. Foco da comunicação nas reuniões eficazes.	8 horas		
	Técnicas de Negociação	Premissas e estruturação da relação de mútua confiança na negociação. Negociação baseada em princípios/Identificação do estilo pessoal de negociação em situações de baixa e alta pressão. Preparação estratégica e planejamento da negociação. Elaboração de acordos sem fazer concessões.	4 horas		
	Introdução à gestão de indicadores de resultado	Gestão por resultados nas organizações públicas por meio de indicadores. Indicadores: conceituação, características e classificação. Elaboração de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, com exercícios práticos. Metodologia para construção e operacionalização dos indicadores. Construção dos instrumentos de coleta e sistematização. Monitoramento e avaliação de resultados. Atividade prática: como ler os resultados das avaliações externas?	8 horas		
Carga horária total 48			horas		
Formato	Temática	Conteúdo Programático	Carga horária	Responsável	Período

Percurso Formativo para Funcionários Contratados — Caixa Escola

Módulo	Formato*	Conteúdo	Equipe Responsável e Período de realização
Trabalhando na Escola: que ambiente é este?	3 Encontros Regionais 4 horas cada Total —12 horas	Diferenciar o ambiente escolar de outros ambientes funcionais. O que é um ambiente educativo. Qual a função social da escola. Qual é o papel do adulto no ambiente escolar. Relações interpessoais no trabalho. Trabalho em equipe. Postura ética no ambiente do trabalho. Responsabilidade com o património público.	SMED / março a junho de 2016
Módulo 2	Formato	Conteúdo	Equipe Responsável e Período de realização
Proteção à criança e ao adolescente	3 Encontros Regionais 4 horas cada Total —12 horas	Quais são os direitos das crianças e adolescentes. Quais cuidados devemos ter em contato com estudantes. Como minha função ajuda a educar crianças e adolescentes. A diversidade no ambiente escolar. Prevenção de acidentes no ambiente escolar: qual minha responsabilidade?	SMED / março a junho de 2016
Módulo 3	Formato	Conteúdo	Equipe Responsável e Período de realização
Direitos e Deveres	3 Encontros Regionais 4 horas cada Total —12 horas	Direitos e deveres funcionais (CLT); Admissão e demissão; Segurança no trabalho. Estudo das funções específicas. Previdência social, Assédio moral no trabalho.	SMED / março a junho de 2016
Carga horária total: 36 horas			

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados obtidos, pudemos perceber que a Caixa Escolar é uma instância de suporte educacional de suma importância para garantir as condições de ensino e aprendizagem nas redes municipais de Educação, em especial a de Belo Horizonte, foco deste trabalho.

Além do apoio aos resultados de aprendizagem, é por meio da Caixa Escolar que são possíveis ações e projetos que contribuem para o exercício da cidadania. A proteção social de estudantes, o acesso ao lazer, à cultura, ações preventivas de assistência social e saúde sem uma instância de gestão de recursos não lograriam sucesso, acentuando-se, ainda, a importância de cada escola ter recursos financeiros, materiais e humanos para atender às especificidades de seus estudantes.

Este estudo nos permitiu ver que a descentralização dos recursos é uma diretriz importante no Município de Belo Horizonte e tornou possível perceber que essa descentralização, muito embora devesse contribuir para a autonomia no interior da escola, criou mecanismos, procedimentos e fluxos que, por vezes, tornam as escolas Unidades Executoras de Projetos da Secretaria Municipal de Educação e da União, com pouca margem de proposição para ações específicas.

Outra evidência da pesquisa foi constatar que os mecanismos e instâncias de controle aos quais as escolas ficam submetidas na gestão da Caixa Escolar, comumente promovem, e provocam a inversão da função social da escola. Tornam a boa gestão dos recursos financeiros e humanos mais importante que a gestão pedagógica - o que denota a necessidade de mudanças de concepção e processos, para equilibrar as várias dimensões da gestão. O único motivo pelo qual existem recursos nas escolas é o cumprimento da função social primeira da instituição, que é a garantia do direito ao aprendizado para todos os estudantes.

Por outro lado, podemos reforçar a concepção de que a transparência e a prestação de contas no trato dos recursos públicos são imprescindíveis e podem ser exercidos de modo a consolidar a gestão democrática nas escolas.

Quanto ao Plano de Ação Educacional (PAE) proposto, visou-se contribuir com esse movimento, qual seja, o de imprimir alterações que possam tornar menos complexos os meandros da gestão da Caixa Escolar.

Será possível ao leitor perceber que as ações propostas no PAE são, em sua maioria, dirigidas à Secretaria Municipal de Educação, tomando-se por base o fato de que a forma de provimento do cargo para diretores é a eleição direta e como existe uma alternância na gestão escolar, é desejável que as mudanças no órgão central sejam facilitadoras da gestão escolar de maneira mais permanente.

Por outro lado, as ações propostas para os diretores visam à sua formação em serviço, possibilitando o desenvolvimento de habilidades e competências necessárias ao seu mandato de diretor.

Finalmente, o percurso que fizemos neste estudo explicitou que, quanto à gestão da Caixa Escolar, existe um problema muito mais de forma que de conteúdo: não há que se negarem as formalidades previstas na gestão administrativa financeira, mas, sim, rever mecanismos e procedimentos para promover a sua execução.

À guisa de conclusão, novas pesquisas nesse campo se fazem necessárias, tendo em vista a importância da temática para o funcionamento pleno das escolas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo **Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação.** Educação & Sociedade, v.33, n.33, p. 471-484, abr/jun. 2012.

BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação:** espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006b. p. 4170.

BELO HORIZONTE. Diário Oficial do Município. Decreto nº 13.568. 2009. Ed. 3338. Disponível em <<http://portal16.pbh.gov.br/portal/iniciaEdicao.do?metjod=Donn>> Acesso em: 01 nov. 2012.

_____ **Decreto nº 13.379 de 12** de dezembro de 2008. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros para as Caixas Escolares.

_____ Diário Oficial do Município. **Portaria SMED nº 262.** 2011. Ed. 3948. Disponível em <<http://portal16.pbh.gov.br/portal/iniciaEdicao.do?rmethod=Dom>> Acesso em. 11 nov. 2011.

_____ **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.** Disponível em: <<http://bh5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8failabiffa53aeb5fd032567a100633dea?OpenDocument>> Acesso em: 02 out. 2011.

_____ **Portal Gestão Compartilhada.** Disponível em <<http://gestao.compartilhada.pbh.gov.br/estrutura-territorial/bairros>> Acesso em: 10jun 2015.

_____ **Regionais Administrativas.** Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/portal/iniciaEdicao.do?evento=portlet&pic=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=pbh&tax=5627&lang=pt_BR&pg=5120&taxp=0&> Acesso em: 28 maio.2015.

_____ **Lei Municipal 8146, de 29 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder executivo e dá outras

providências. Disponível em <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2000/814/8146/1/lei-ordinaria-n-8146-2000-disposicoes-sobre-a-estrutura-organizacional-da-administracao-direta-do-poder-executivo-e-da-outras-providencias.html>> Acesso em: 10jun 2015.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jun.2015.

_____. Lei nº 11.494/2007 Autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Disponível em <<http://www.fn-de.gov.br/fnde/institucional>> Acesso em: 10jun2015.

CABRAL, FUNDAÇÃO. **Revisão do modelo de gestão da Secretaria de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte**. 2010.

CABRAL NETO, A.; ALMEIDA, M. D. Educação e gestão descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p.35-46, fev./jun. 2000.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. ENAP. Brasília. 2015.

CARVALHO, R. A.; BERNARDO, F. O. **Caixa Escolar**: Instituto Inestimável Para Execução do Projeto da Educação Primária. Educ. Foco, Juiz de Fora, v.16, n. 3, p. 141-158, set. 2011/fev. 2012. .

CALIITO, CLAUDIA RIBEIRO. **Administração Escolar e o Governo dos Homens**: um estudo sobre a governamentalização educacional contemporânea. 2009. Brasília/DF. Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DAVID. Marcus Viriicius; SANÁBIO Marcos Tanure; FABRI, David Mendes. Responsabilização na gestão escolar: uma análise à luz das Teorias de Governança. In **Revista do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação na Educação Pública**. v. 2, n. 2 (2012). UFJF. Disponível em <<http://revistappgp.caedufjfnetiindex.php/revista/1/issue/view/5/showToc>> Acesso em: 23mai.2015.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. Prestação de Contas . In: PINHO; DUARTE ; CASTRO. **Dicionário de Políticas Públicas**. VOL 2. UEMG. Barbacena, 2015.

FALCAO MARTINS, Humberto. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. *Rev. adm. *contemp.** [online]. 1998, vol.2, n.3, pp. 109-128. Acesso em 10/12/2015

FERNANDES, Flávio Sátiro. Prestação de contas:. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 2, n. 15, 29 Rin. 1997. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/335>>. Acesso em: 10 dez. 2015

FERREIRA, **M.P. De Diretor a Gestor**: uma análise das atribuições e do perfil do dirigente escolar paulista. 2009. São Paulo. Universidade Moura Lacerda. Dissertação de Mestrado.

FRANÇA, **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. In: http://www.senat.fri.ln.dipt.de/declaration_droits_homme.html, acessado em 11/01/2016.

GANDINI, Raquel P. C. **Burocracia**. Dicionário Verbetes. Disponível em: <<http://www.gestrado.orgnpg=dicionario-verbetes&id=147>>. Acesso em 25 mai. 2015.

GEWANDSZNAJDER, F. **O que é o Método Científico**. Pioneira Editora, São Paulo. 1989.

GUIMARAES, Paula Cristina David. A atuação das "Instituições Auxiliares da Escola" sobre educação da infância mineira na década de 1920. **IN Educ. rev.**, Belo Horizonte , v. 29, n. 4, p. 149-166, Dec. 2013. Disponível em <Available from http://www.vv.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-469820130004000078, Ing=en&nrm=iso> Acesso em: 05 jul. 2015.

IBGE. Cidades. Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=310620&search=mnas-geraistbelo-horizontelinfograficos:-dados_gerais-do-município> Acesso em 12jun. 2015.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

LÜCK, [Heloisa. et al.](#) **A escola participativa**: o trabalho do gestor escolar. Rio de janeiro: DP&A editora, 2002.

MACHADO, Márcia Cristina da Silva; MIRANDA, Josélia Barbosa. Autonomia e responsabilização: um desafio para a gestão escolar. In: **Revista Pesquisa e Debate em Educação!** PPGP/CAEd I UFJF, [sid], Volume 2, nº 2.

MENEZES, EbenezerTakunode; SANTOS, Thais Helena."Caixa Escolar" (verbetes). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, Disponível em <<http://www.educabrasil.com.br/verbetes/dicionario.asp?id=268>> Acesso em: 20jun.2015.

MISOCZKY, Maria Ceci. Dilemas da Burocracia rio Campo das Políticas Públicas: Neutralidade, Competição ou Engajamento?. **Organizações & Sociedade**, v. 8, n. 20, 2014.

MORAIS. Fernando A. A. **A importância da Fiscalização do Caixa Escolar como agente fundamental na construção de uma escola de qualidade.** Comunicação em semana Acadêmica Disponível em <<http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo-gestao-escolar.pdf>>

> Acesso em: 25 jul. 2015.

NEUBAUER , Rose; SILVEIRA , Ghisleine Trigo. Gestão dos sistemas escolares — Quais caminhos seguir ? In: SCHWARTZMAN , Simon ; COX , Cristián (Eds.), **Políticas Educacionais e Coesão Social.** Uma Agenda Latino-Americana . Rio de Janeiro: Campus, 2009.

NOVAES , Ivan Luiz ; FIALHO , Nádia Hage . Descentralização educacional . Características e perspectivas . In: **Revista Brasileira de Pesquisa em Administração e Educação** — RBPAD.v. 26, n. 3, p. 585-602, set-dez. 2010. PARO,

V. H. **Administração escolar** : introdução critica . São Paulo : Cortez ; Campinas : Autores Associados, 1986.

_____ **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Ed. Ática. 2006

. NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de Tecnologia Jurídica.** 12 ed. Revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Freitas e Bastos, 1994.

PINHO , José Antonio Gomes de. SACRAMENTO , Ana Rita Silva . Accountability : já podemos traduzi-la para o português? In: **Rev. Adm. Pública**, FGV, Vol 43, nº 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

SOUZA, Angelo R. **Diretor Escolar.** Dicionário Verbetes. Disponível em: <http://www.gestrado.org/?pg=dicionarioverbetes> . Acesso em 25 de maio de 2015.

APÊNDICE

Apêndice I– Roteiro para entrevistas semiestruturada — Diretores

Roteiro Entrevista – Diretores
Apresentar pesquisa e seus objetivos / explicar sobre o sigilo e a utilização dos dados coletados para fins exclusivos de pesquisa como declarado anteriormente.
Como você define a Caixa Escolar na escola?
No cotidiano do seu trabalho, quais os aspectos mais desafiadores na gestão da Caixa Escolar?
Quais são as principais dificuldades na prestação de contas e na gestão das pessoas contratadas?
Comentários adicionais

Apêndice II– Roteiro para entrevistas semiestruturada — servidores lotados na GCPSC

Roteiro Entrevista – servidores
Apresentar pesquisa e seus objetivos / explicar sobre o sigilo e a utilização dos dados coletados para fins exclusivos de pesquisa como declarado anteriormente.
Qual é o seu cargo e função na Secretaria Municipal? Há quanto tempo desempenha a sua função?
Como você define a Caixa Escolar no âmbito da administração da escola?
No cotidiano do seu trabalho, quais os aspectos mais desafiadores da gestão da Caixa Escolar?
Comentários adicionais