



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP

**ANÁLISE DIAGNÓSTICA ACERCA DA FALTA DE
PROFESSORES EM SALAS DE AULA DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA DE CEILÂNDIA-DF, E DE SEUS
IMPACTOS SOBRE O PLANEJAMENTO DE PESSOAL**

André Luiz da Cruz

Brasília – DF

2015

André Luiz da Cruz

**ANÁLISE DIAGNÓSTICA ACERCA DA FALTA DE
PROFESSORES EM SALAS DE AULA DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA DE CEILÂNDIA-DF, E DE SEUS
IMPACTOS SOBRE O PLANEJAMENTO DE PESSOAL**

**Monografia apresentada ao Departamento
de Administração como requisito parcial
à obtenção do título de Bacharel em
Administração.**

**Professor Orientador: Prof. Msc. Átila
Rabelo**

Brasília – DF

2015

André Luiz da Cruz

**ANÁLISE DIAGNÓSTICA ACERCA DA FALTA DE
PROFESSORES EM SALAS DE AULA DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA DE CEILÂNDIA-DF, E DE SEUS
IMPACTOS SOBRE O PLANEJAMENTO DE PESSOAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão da disciplina Projeto de Pesquisa em Administração da Universidade de Brasília do aluno

André Luiz da Cruz

Profº. Msc. Átila Rabelo
Professor Orientador

Profº. Dr. Ronni Amorim
Professor Examinador

Brasília, 30 de junho de 2015

“Quando se segue uma estratégia bem definida e se conhecem com suficiência os dados da questão, não é difícil traçar uma linha de acção segura”

(José Saramago)

RESUMO

Este trabalho objetiva a análise diagnóstica acerca da falta de professores em salas de aula da rede pública de ensino da educação básica do Distrito Federal, com foco na Região Administrativa de Ceilândia, e de seus impactos sobre o planejamento de pessoal. A escolha do tema ocorre pela persistência do problema ao longo dos governos do Distrito Federal. A metodologia de pesquisa segue a linha do estudo exploratório e privilegiou os resultados qualitativos, que consubstanciam a pesquisa com dados e informações relevantes acerca da proposta do estudo, sobre a ponderação quantitativa embasada em conferência de eventos de mesma característica. A coleta de dados ocorre pelas técnicas pesquisa documental e entrevista semiestruturada e foi realizada com gestores de unidades escolares e da unidade central de Ceilândia. As interpretações e inferências dos dados e informações coletados seguiram o método da análise de conteúdo com categorizações e subcategorizações. O diagnóstico revelou comportamentos que dificultam a gestão do quadro de professores de modo a evitar a persistência de situações de ausência de docentes nas salas de aula. Os impactos revelam distorções em relação ao atendimento dos preceitos legais, a que a Administração Pública se subordina, consequências negativas atreladas à inexistência de planejamento estratégico formalizado, regras e procedimentos que não atendem às necessidades gerenciais da entidade, atenção a aspectos de limites financeiros e de gozo de direitos no lugar de gerenciais, e comprometimento da atuação da entidade e de seus servidores em face dos procedimentos para contingenciar a falta de professores em sala. Encerra o estudo com a convicção de que é necessário incrementar sua forma de administrar pela harmonização do planejamento estratégico, e os decorrentes desdobramentos no planejamento e gestão de pessoal da entidade, com o conjunto normativo que regula a prestação de serviços educacionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Palavras-chave: Administração Pública - Planejamento estratégico - Planejamento de pessoal

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Processo de Planejamento Estratégico: visão panorâmica.....	27
FIGURA 2 – Planejamento Estratégico: organização de ideias.....	28
FIGURA 3 – Um olhar renovado para a SEEDF.....	73

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Definições de estratégia.....	24
QUADRO 2 – Definições de planejamento estratégico.....	26
QUADRO 3 – Hipóteses de ausências de servidores conforme a LCD nº 840...	40
QUADRO 4 – Da categoria ao impacto.....	67

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Dados biográficos e profissiográficos dos entrevistados.....	46
---	----

LISTA DE SIGLAS

CEDF	Conselho de Educação do Distrito Federal
CF	Constituição Federal
COSAUDE	Coordenação de Saúde Ocupacional
CPMOM	Coordenação de Provimento, Movimentação e Modulação
CRE	Coordenação Regional de Ensino
DF	Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
GELOTEM	Gerência de Lotação e Movimentação
GPROF	Gerência de Gestão dos Profissionais de Educação
LCD	Lei Complementar Distrital
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ORT	Organização Racional do Trabalho,
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNE	Plano Nacional de Educação
PROEDUC	Promotoria de Justiça de Defesa da Educação
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
SEEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SUBIP	Subsecretaria de Planejamento e Inspeção do Ensino
SUGEPE	Subsecretaria de Gestão dos Profissionais da Educação
UE	Unidade Escolar

SUMÁRIO

1. Introdução	08
1.1. Contextualização	10
1.2. Problema de pesquisa	12
1.3. Objetivo geral	14
1.4. Objetivos específicos	14
1.5. Justificativa	14
2. Referencial teórico	18
2.1. Administração Pública e Gerencialismo	18
2.2. Planejamento estratégico e Administração Pública.....	24
2.3. Planejamento de pessoal e Administração Pública	29
2.4. Legalidade e impactos na gestão de pessoal	35
3. Método de pesquisa	42
3.1. Tipo e técnica de pesquisa	42
3.2. Caracterização da área do estudo	43
3.3. Participantes	45
3.4. Procedimentos de coleta	46
3.5. Análise de dados	48
3.6. Limitações da pesquisa	49
4. Resultados e discussões	50
4.1. Interseccionando dados de entrevistas e de documentos.....	50
4.2. Categorias para interpretação e inferência.....	67
4.3. Realidades, desafios e um olhar renovado.....	71
5. Considerações Finais.....	75
Referências Bibliográficas.....	78
Apêndice A – Roteiro de entrevista para gestores das unidades escolares e da unidade central.....	82

1. Introdução

Administrar pessoas no setor público e no setor privado situa-se nos campos de estudo da ciência administrativa. Centrando-se na Administração Pública e, por conseguinte, nas leis que condicionam sua ação, administrar pessoas se converteria em uma tarefa que, em tese, pareceria rotineira devido à obrigatoriedade de seguir as prescrições legais. Contudo, o atendimento à legalidade cria situações aos administradores que impõem desafios à gestão de pessoal na esfera pública se comparadas ao contexto de empresas privadas.

Um exemplo de desafio repousa no ingresso de pessoal. Enquanto os entes privados possuem liberdade de escolher ou de criar o processo de contratação, os entes públicos se condicionam às possibilidades legais. Outro exemplo repousa no desligamento de pessoal. Os entes privados não sofrem restrições para romper o vínculo com seus funcionários. Os entes públicos, ao contrário, só rompem se houver motivo respaldado em lei e, mesmo que exista, o desligamento pode ser anulado administrativo ou judicialmente.

O cumprimento da lei, entretanto, não é uma escolha para a Administração Pública. O atendimento à legalidade simplesmente deve pautar todas as ações em que haja interesse público. Mesmo nos casos em que existam possibilidades de escolha de ações por motivos discricionais, a Administração Pública obriga-se ao respaldo legal. Diante desse quadro e dos desafios acarretados pela imprevisibilidade, o Poder Público deve garantir a não ocorrência de falhas na prestação dos serviços à sociedade.

Nesse viés, para a garantia de serviços públicos sem falhas, apenas a consonância com a legalidade é insuficiente, já que instabilidades e imprevisibilidades também contemplam a realidade da gestão pública. Na verdade, os ambientes de atuação do Estado ultrapassam o limite do previsível e, diante de incertezas, a tomada de decisão apenas com base em ações de rotina configuradas para ocorrências previamente conhecidas e soluções programadas não mais atendem às demandas dos usuários dos serviços públicos.

Ciente da realidade de que previsibilidade e imprevisibilidade compõem o espaço de gestão da esfera privada e da pública e, por conseguinte, a impossibilidade de gerir apenas por meio de rotinas e intuições, a ciência administrativa incorporou à sua literatura estudos envolvendo a tomada de decisão

em contextos de incertezas. A incorporação trouxe avanços para área de planejamento estratégico com foco em diversos trabalhos cujo teor remete a técnicas de construção de cenários.

As técnicas começaram a ser utilizadas e desenvolvidas no mundo empresarial e experimentadas pelas multinacionais a partir da década de 60. Firmam-se no cenário de incerteza da década de noventa. No Brasil, o uso é recente e os primeiros trabalhos surgem nos anos oitenta e se incorporam ao planejamento a partir da década posterior (BUARQUE, 2003, p. 09-11). Hoje, a literatura e as técnicas de construção de cenários são correntes no Brasil, embora nem sempre os gestores utilizem o arsenal de ferramentas disponível (BUARQUE, 2003, p. 13).

O planejamento de pessoal no setor público acompanhou as tendências da década de noventa. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, por exemplo, propunha novas formas contratuais e regimes de trabalho e apresentava críticas ao modelo de gestão de pessoal na esfera pública. Entre as críticas, o protecionismo das leis como inibidoras do empreendedorismo e a irregularidade dos concursos públicos que não acompanhavam as necessidades do quadro de pessoal (BRASIL, 1995, p. 26).

Na mesma tendência, mas contrária ao Plano Diretor, institui-se a Lei nº 8.112, que trata do regime jurídico dos servidores civis federais, e o Decreto Federal nº 5.707, que aponta a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal. Hoje, os esforços apontam para o planejamento estratégico de pessoal o qual engloba diversas etapas, entre elas, compor na política de recursos humanos estratégia de realocação e redistribuição para alcançar o quantitativo de pessoal desejado para a organização (MARCONI, 2005).

Além do planejamento, erige a necessidade de um sistema de informação ágil e capaz de subsidiar o processo decisório e um contingente de talentos capaz de acompanhar o desenvolvimento do setor público para promover a alocação adequada dos servidores. Ainda, uma legislação clara e consolidada e acompanhada de um sistema de comunicação e atendimento que possibilite cumprir suas regras e avaliar as políticas quanto aos resultados alcançados na área de recursos humanos (MARCONI, 2005).

Nesse contexto e com intuito de harmonizar legalidade e planejamento de pessoal, a pesquisa adentra a gestão de pessoas na esfera pública com foco nos aspectos quantitativos desejados para o desempenho da tarefa estatal. Para tanto, o

estudo segue a linha diagnóstica e exploratória e busca alinhar conceitos, reflexões, metodologias e instrumentos pertinentes ao tema para tratar o problema pesquisado e consubstanciar o alcance dos resultados, além de contribuir para os avanços na área de gestão de pessoal na esfera pública.

Assim, na organização do estudo, a primeira parte contextualiza o problema, aponta os objetivos e justificativas para a pesquisa. A segunda parte consubstancia o trabalho por meio do referencial teórico pertinente ao tema. A terceira parte detalha a metodologia do trabalho e argumenta sobre as razões de escolha da linha diagnóstica e exploratória, bem como as limitações da pesquisa. A quarta parte apresenta os resultados, discussões e sugestões. Por fim, as considerações finais resumem o estudo e apontam novos horizontes de pesquisa.

1.1. Contextualização

Gerir o quadro de professores da rede pública de ensino da educação básica do Distrito Federal insere-se no conjunto que envolve legalidade, imprevisibilidade, planejamento estratégico e contingente de servidores públicos. Nesse contexto, persistem situações de sala de aula em que não há presença de professor, seja efetivo ou temporário. Especula-se que a falha decorra da gestão do quantitativo de pessoal que propicia a ocorrência de eventos de falta de professores nas salas de aulas do DF.

A falha não é específica da atual gestão, como se pode inferir da Lei Distrital nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008, de autoria do Poder Executivo. A norma autoriza desde sua promulgação contratar pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Segue os termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, que permite a criação de lei para estabelecer os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Conforme se depreende do artigo 2º da Lei, as situações temporárias de excepcional interesse autorizam o ingresso de pessoal no serviço público para atuar em situações emergenciais ou de grave prejuízo às demandas públicas. Entre as situações, está a admissão de professor substituto para a rede pública de ensino para suprir a falta de docente da carreira decorrente de exoneração ou demissão,

falecimento, aposentadoria, afastamento para capacitação e afastamento ou licença de concessão obrigatória.

A falta de docente da carreira a que a Lei Distrital alude remete a gozo de direitos ou a fatos administrativos previstos inicialmente nas Leis Federais nº 8.112 e nº 8.647 e em outros dispositivos federais aplicáveis aos servidores do DF. Com a promulgação da Lei Complementar Distrital nº 840, de 23 de dezembro de 2011, intitulada Regime Jurídico dos Servidores Públicos Distritais, os servidores do DF passam a ser regidos predominantemente pelo estatuto distrital, mantendo-se a competência federal a que o DF se submete.

Dessa forma, nas situações de excepcionalidade de falta de professores, o Governo do Distrito Federal aplica a Lei Distrital nº 4.266 para evitar a ausência de docentes em salas de aula do DF. Entretanto, entre o rol de situações autorizadas por lei que acarretam falta de professores, algumas são de difícil previsão. Ainda, há casos em que, embora existam professores de contrato à disposição do Estado e a falta seja previsível, a curta duração do período de substituição não estimula os substitutos a ocuparem as vagas.

A recusa de professores substitutos para ocupar vagas de efetivos é perceptível pelo teor do item 18.5.3 do edital normativo nº 1/2014 que regulou o último certame de contratação para os casos excepcionais. Conforme o item, os candidatos classificados que recusarem a três convocações consecutivas, ou a cinco alternadas, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, perderão a sua posição no Banco de Reservas, podendo interpor recurso administrativo junto à Coordenação de Provedimento, Modulação e Movimentação.

Mesmo com o item do edital para evitar falhas no procedimento de substituição de professores efetivos nos moldes da Lei Distrital nº 4.266, com um banco de 17 mil aprovados para cadastro de reserva 2014/2015 e com orçamento para contratar 6,5 mil substitutos, casos de salas de aula sem a presença de professores são comuns. Acresce-se aos fatos acima que recentemente foi aprovada a Lei Distrital nº 5.450, de 12 de janeiro de 2015, que autoriza a nomeação além do cadastro de reserva estipulado em edital.

Entretanto, as normas que regem os professores efetivos aplicam-se a todos os servidores do quadro de pessoal do DF e não apenas aos da educação. Significa que a falta de docentes em sala não pode ser justificada pelo exercício de direitos ou pela consequência de fatos administrativos relacionados ao quadro de efetivos do

DF. Em outras palavras, a falta de professores não pode ser justificada por um contexto aplicável a todas as categorias de servidores, embora possa impor situações que dificultem a gestão.

Atrelada ao quantitativo ideal para o desempenho da atividade pública, encontra-se a própria remodelação da atuação estatal, que passa do modelo burocrático para o gerencial. A remodelação busca aproximar as práticas gerenciais dos serviços privados às dos serviços públicos, preconizando a introdução de padrões de eficiência comuns à gestão privada. Além disso, persegue a busca pela excelência (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 130-131) que abarca, além da eficiência, a eficácia e a efetividade.

Eficiência significa que a organização utiliza de forma produtiva seus recursos. A eficácia demonstra que a organização realiza os objetivos (MAXIMIANO, 2010, p. 11). Isto é, quanto menor o esforço para realização da tarefa, mais eficiente é a organização e, quanto maior o grau de alcance dos objetivos, mais eficácia se atribui à organização. A efetividade é o total da eficiência e da eficácia e ocorre no momento em que os bens e os serviços da ação resultam em mais benefícios à sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 157).

Em suma, os usuários dos serviços públicos educacionais do Distrito Federal convivem com situações de falta de professores nas salas de aula. O DF, contudo, tem à disposição recursos legais e orçamentários que permitem contingenciar as faltas. Diante disso, esse estudo investiga, considerando o condicionamento legal a que a Administração Pública se vincula, a falta de professores nas salas de aula do DF, com foco na Região Administrativa de Ceilândia, e de seus impactos sobre o planejamento do quadro de docentes da SEEDF.

1.2. Problema de pesquisa

Os usuários dos serviços públicos educacionais prestados pelo Governo do Distrito Federal convivem com situações de falta de professores nas salas de aulas das escolas que compõem a rede de ensino do DF. O fato não se restringe ao governo atual, posto que nas gestões anteriores a falta de professores foi tema em evidência nos noticiários e nos debates políticos. Nesse sentido, ao longo dos anos,

foram criados mecanismos para gerir a ocorrência dessa falha no atendimento das demandas educacionais.

Entre os mecanismos se encontra a Lei Distrital nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008, que contempla duas possibilidades legais para evitar salas de aula do Distrito Federal sem a presença de professor. A primeira possibilidade permite contratar professores substitutos para suprir faltas motivadas por ausências temporárias. A segunda também trata de autorização para contratar professores substitutos, porém para vagas motivadas por ausências definitivas, enquanto não houver professor concursado para o cargo.

Ao lado do planejamento de saída e de ingresso de professores projetado pela SEEDF, a Lei Distrital nº 4.266 contemplaria o aspecto de flexibilidade pertinente a todo planejamento, oferecendo opção legal à Administração Pública para atuar no contingenciamento de situações de professor. Entretanto, mesmo recorrendo à autorização dada pela lei para suprir falhas na prestação dos serviços educacionais, situações de ausência de professores nas salas de aula do Distrito Federal perduram.

Outro mecanismo criado para gerir a falta de professores foi a Lei Distrital nº 5.450, de 12 janeiro de 2015. Essa lei autoriza ampliar o número de aprovados em concursos, mas que não contemplaram a lista de selecionados devido ao limite quantitativo do cadastro de reserva. A norma soma-se à Lei Distrital nº 4.266 e aos esforços da Secretaria para gerir situações da falta de professor. No mesmo sentido, a Lei Distrital nº 5.450 possui caráter de contingenciamento e oferece mais uma opção legal para o Estado gerir a falta de professores nas escolas.

Todavia, mesmo com a sanção da Lei Distrital nº 5.450, a ausência de professores nas salas de aula do DF resiste. Acrescenta-se que a atuação da SEEDF vinculada à lei para contratação de professores substitutos restringe-se ao certame simplificado. Nos demais atos referentes às contratações temporárias, possui discricionariedade de atuação. Vale ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo em situações de excesso de limite de gastos com pessoal, autoriza contratar para suprir carências nas áreas de segurança, saúde e educação.

Diante dos recursos para gerir a falta de professores nas salas de aula do Distrito Federal, o problema persiste. O Governo do Distrito Federal tem à disposição elementos legais suficientes para evitar falhas na prestação dos serviços educacionais, entretanto as faltas se perpetuam na rotina dos serviços públicos

educacionais. Diante da persistência de falta de professores, como planejar a atuação efetiva dos gestores diante de situações de falta e de substituição de professores da rede pública de ensino do Distrito Federal?

1.3. Objetivo Geral

A pesquisa engloba a gestão de pessoal do quadro de professores da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF. Nesta área, enfatiza a falha na prestação dos serviços públicos educacionais relacionada à persistência de salas de aula sem a presença de professores, sejam efetivos ou temporários. Diante do problema, o objetivo é investigar a falta de professores nas salas de aula do DF, com foco na Região Administrativa de Ceilândia, bem como seus impactos sobre o planejamento do quadro de professores desta Secretaria.

1.4. Objetivos Específicos

- Analisar a legislação e as diretrizes gerenciais referentes à administração de pessoal da SEEDF.
- Coletar dados por meio de entrevistas e de pesquisa documental acerca do planejamento de pessoal da SEEDF.
- Identificar os impactos das faltas na eficácia, na eficiência e na efetividade da prestação de serviços da SEEDF.
- Apresentar sugestões para o planejamento de pessoal da SEEDF com base em ferramentas administrativas de planejamento estratégico.

1.5 Justificativa

Os usuários dos serviços de educação básica prestados pelo Governo do Distrito Federal convivem com situações de salas de aula sem a presença de professores. Comumente, o Governo do Distrito Federal atribui o fato a dificuldades de gerir o quadro de professores em face dos casos de ausências de curta duração. Todavia, em que pese a dificuldade de se antecipar a eventos dessa natureza,

ausências motivadas por afastamentos definitivos ocorrem e acarretam iguais prejuízos aos das ausências temporárias.

Nessa realidade e em consonância com a legislação, o GDF utiliza o concurso público de provas ou de provas e títulos para prover as vagas destinadas aos afastamentos definitivos. Para as ausências motivadas por situações excepcionais, conforme dispõe a Lei Distrital nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008, o GDF também faz uso do concurso público, mas com certame simplificado. As excepcionalidades remetem à substituição temporária de professores ou aos casos em que não haja candidato aprovado em concurso para a vaga efetiva aberta.

A possibilidade de ocupar vagas definitivas com contratos temporários em situações de inexistência de aprovados em concurso sofre condicionamento. Conforme a Lei Distrital, o Poder Público fica obrigado a abrir concurso para preenchimento das referidas vagas após 60 dias. Parecem, portanto, programadas as duas possibilidades do GDF de gerir a ausência de professores: concurso público de provas ou de provas e títulos para vagas efetivas e certame simplificado para situações excepcionais, consoante Lei Distrital nº 4.266.

Entretanto, o teor da Lei Distrital nº 4.266 deixa nítido seu caráter de contingenciamento, pois se dirige a situações de ausências passíveis de ocorrência devido ao regime jurídicos dos servidores públicos, mas de difícil previsão de quando o evento de falta de professor ocorrerá. Em verdade, é uma autorização expressa em lei para respaldar a atuação pública nos casos em que o quantitativo de pessoal, no caso, de professores, precisa ser ampliado para evitar a interrupção da sequência de aulas que compõe o ano letivo.

A Lei Distrital 5.450, de 12 de janeiro de 2015, acresce outra possibilidade respaldada em lei para gerir a falta de professores nas salas de aula do DF. A norma autoriza a nomeação além do cadastro de reserva estipulado em edital, desde que a necessidade e a disponibilidade orçamentária sejam comprovadas. A norma, além de contingencial, é discricionária, pois o uso fica a critério do poder público. Contudo, oferece vantagem em relação à Lei Distrital 4.266, já que evita substituto para os casos em que não existam aprovados no cadastro de reservas.

A realidade de salas de aula sem a presença de professores, mesmo com concursos de provas ou de provas e títulos, contratos temporários e previsão de uso das leis distritais, sugere a pertinência de pesquisar a falta de professores nas salas de aula da rede pública de ensino do Distrito Federal. Os resultados da pesquisa,

além de possíveis contribuições para a melhoria da gestão pública, ilustram a aplicabilidade de ferramentas comuns ao setor privado a resoluções de problemas dos entes públicos.

Além disso, como a atuação do GDF vincula-se à estrita observância das leis, o poder público não tem à sua disposição a liberdade do setor privado para inovar ou incrementar a gestão de seu quadro de pessoal. Nesse sentido, antes de concretizar o planejamento, deve cercar-se de todos os dados possíveis de impactar a execução do planejado. Sendo assim, aprofundar os estudos para verificar a falta de professores contribuiria para a melhora no planejamento de pessoal e redução de falhas na prestação de serviços educacionais pelo Estado.

Ressalta-se que o artigo 6º da Constituição Federal assegura diversos direitos sociais, entre eles se encontra o direito à educação. Conjugando-o com o artigo 208 da CF, impõe-se ao Estado o dever com a educação. Nesse sentido, não oferecer o ensino obrigatório, bem como ofertá-lo irregularmente, acarreta responsabilidade às autoridades competentes. Em outro ponto, mas também orientado pela Carta Magna, o Plano Nacional de Educação, no tópico Objetivos e Prioridades, almeja a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis.

Na mesma esteira, a Lei Orgânica do Distrito Federal, alinhada à Constituição e ao PNE, esculpe igual zelo ao impor deveres ao GDF em relação à prestação dos serviços educacionais. Nos Objetivos Prioritários, artigo 3º, existe a obrigação de priorizar o atendimento das demandas da sociedade em diversas áreas, entre elas, a educação. Já o artigo 221, além posicionar a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, impõe garantir padrão de qualidade na prestação dos serviços educacionais.

Ademais, a reorientação da Administração Pública para o modelo gerencial prescreve novas atuações em que se privilegie a excelência na prestação dos serviços. Situações em que falhas tornam-se rotinas posicionam a atuação estatal na direção contrária ao modelo gerencial. Inclui-se ainda o fato de qualquer ausência de servidor, mesmo em situação de gozo de direito, é prejudicial ao atendimento das demandas públicas e, tratando-se de educação, o problema se agrava em especial devido ao prejuízo pelo dia de aula não realizado.

Em suma, o GDF vincula-se às leis. Diante da vinculação, sua atuação não possui a liberdade da esfera privada para inovar ou incrementar na gestão de seu quadro de pessoal. Ao Estado, resta melhorar sua atuação cercando-o com dados

capazes de fortalecer o atendimento das demandas da sociedade. Sendo a presença do professor em sala um fator essencial para a concretização da prestação dos serviços educacionais, investigar a falta de professores reveste-se de importância ímpar para planejar o quadro docente da SEEDF.

2. Referencial Teórico

A estrita observância aos preceitos legais que vinculam a atuação da Administração Pública a diferencia da administração empresarial. Não se trata apenas de não ofender a lei, mas agir somente quando autorizada. Diante dessa realidade, a tomada de decisão na esfera pública não possui a flexibilidade e velocidade das entidades privadas, embora deva produzir resultados que, além da eficiência, eficácia, inerentes às organizações empresariais, sejam efetivos. Esse é o desafio do Estado, conciliar demandas sociais, legalidade e excelência.

2.1. Administração Pública e Gerencialismo

A Administração Pública pode ser vista como a forma de organização do Estado para executar serviços que satisfaçam as necessidades da população. A organização não ocorreu por meio de uma imposição autoritária, mas por ser necessária à maneira de gerir o Estado como sistema político. Nessa perspectiva se coloca a Administração Pública como um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços comissionados ao governo, para o interesse da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112-113).

Na busca pela satisfação dos interesses da sociedade, a Administração Pública possui três formas diferentes de atuar. Cada forma de atuação comporta características e peculiaridades que as inserem em contextos próprios e ajustados às situações de governo e de atendimento às demandas dos cidadãos que buscam por serviços públicos. Dessa forma, os modos de atuar da Administração Pública se ajustam ao momento histórico em que a sociedade se encontrava, ou se encontra, no caso do atual modelo, o Gerencialismo (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nesse viés, o primeiro modelo de atuação foi o Patrimonialista e objetivava atender aos interesses dos governantes (OLIVEIRA, 2010). Por não haver representatividade eleitoral, mas delegação divina, usa-se o poder, que adviria do povo e para o povo, de acordo com as vontades particulares dos soberanos. Na verdade, quando vige o Estado Absoluto, a administração podia atuar de forma

patrimonialista, já que não existia alguma necessidade dos monarcas separarem o patrimônio individual do público (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.113).

Na forma patrimonialista, o aparato estadual se mostra como extensão do desejo dos soberanos e por isso não existem nítidas diferenças entre os bens públicos e os bens privados. Na verdade, a *res publica* se confunde com a *res principis* e a Administração Pública se volta para o atendimento das necessidades da minoria que se encontra no poder em detrimento da maioria. O patrimonialismo ainda se marca por uma administração eivada de corrupção e de nepotismo. (OLIVEIRA, 2010).

Mudanças no mercado e o conseqüente estabelecimento do capitalismo e da democracia provocam contestação ao modelo patrimonialista e deixam as práticas relacionadas à coisa pública em situação insustentável (OSBORNE; GAEBLER, 1995 apud OLIVEIRA, 2010). Nesse contexto ocorrem a Revolução Industrial e o aparecimento do Estado Liberal e Max Weber expõe os fundamentos para instaurar os princípios burocráticos que iriam orientar o modelo de administração que antecede o Gerencialismo (OLIVEIRA, 2010).

No modelo burocrático, predominam-se as características racional e legal. Por meio dessas características, busca-se a impessoalidade, que foi apresentada por Weber como meio de anular as vontades dos soberanos no modelo patrimonialista, já que as pessoas são apenas ocupantes de cargos e funções. A burocracia almejava, por meio do direito, da racionalidade, da precisão e da dosagem entre fins e meios, submeter as vontades dos governantes a limitadores de ações (CHIAVENATO, 2003, p. 263).

A burocracia trouxe à Administração Pública a profissionalização, a carreira, a hierarquia, a impessoalidade, o formalismo e a submissão à lei e à conduta moral (OSBORNE; GAEBLER, 1995 apud OLIVEIRA, 2010). A burocracia ainda conseguiu interferir nos níveis de corrupção e de nepotismo (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.113). Contudo, a racionalidade e exaustiva regulação exigida pelo sistema ocasionaram efeitos da morosidade para a Administração Pública e, por conseguinte, a redução da eficiência (OLIVEIRA, 2010).

A ênfase nesses pontos coloca a burocracia como nociva à prestação de serviços públicos e as disfunções burocráticas ensejam a necessidade de rever o comportamento da Administração Pública quanto ao seu modelo de gestão (OLIVEIRA, 2010). Acrescente-se o fato de que o modelo burocrático precisa de

estabilidade e de previsibilidade para a máxima eficiência (MATIAS-PEREIRA, 2010, 114). Uma vez que os sistemas tornavam-se dependentes de outros, a burocracia caminhava rumo à ineficiência e à imperfeição.

De fato, a burocracia nunca superou os vícios do patrimonialismo, tampouco acabou com a corrupção e com nepotismo. Também não respondia com mais eficiência às necessidades e às insatisfações da sociedade (OLIVEIRA, 2010). O Estado carecia de um modelo de gestão que elevasse o desempenho dos organismos públicos. A Administração Pública Gerencial, portanto, surgiu como solução para reduzir custos e alcançar a eficiência, além de instrumento de combate à corrupção ocasionada pela burocracia (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 100).

O modelo gerencial trazia as necessidades de velocidade, agilidade e flexibilidade na prestação dos serviços públicos. Excelência na execução das tarefas, manutenção de canais de comunicação e mecanismos de avaliação dos serviços prestados à sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 105). A nova realidade impunha à Administração Pública presteza, perfeição e rendimento funcional na busca de resultados satisfatórios, tanto para os usuários, quanto para o Poder Público.

O novo modelo inspira-se na gestão de empresas privadas, contudo, ao contrário do setor privado, não almeja ao lucro, mas, sim, à concretização da função social (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 5). Porém, independente dos objetivos, a esfera pública e a privada, a partir do paradigma gerencial, devem atuar com velocidade e agilidade de resposta à prestação dos serviços, usar sistemas flexíveis, buscar excelência nos serviços, manter canais de comunicação e avaliar a qualidade dos serviços (SOARES, 2002, p. 47 apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 6).

O Gerencialismo, antes de chegar à atual fase *Public Service Orientation* atravessou outras duas, a fase Pura e a fase *Consumerism*. As fases são marcadas por um *continuum* de desenvolvimento que visa aprimorar a atuação gerencial conforme surgem novas orientações comportamentais à Administração Pública. Na sequência de aprimoramento, os governados são percebidos e tratados em função do contexto gerencial, embora a burocracia permaneça nos comportamentos que oferecem segurança ao Estado e aos cidadãos (ABRUCIO, 1997).

Nesse *continuum* o modelo gerencial puro almeja à economia e à melhora na eficiência para opor-se aos problemas acarretados pelos excessos burocráticos (ABRUCIO, 1997). O usuário do serviço no modelo puro é visto como mero

financiador, porque a atuação funda-se no *Welfare State*, que buscava produzir políticas públicas na área social, a fim de garantir o suprimento de necessidades da população (MATIAS-PEREIRA, 2010). Dessa forma, o usuário seria o financiador das ações que voltariam para os próprios financiadores (ABRUCIO, 1997).

No modelo gerencial *Consumerism*, o usuário passa a ser visto como cliente contribuinte e, por conseguinte, buscam-se ainda mais melhorias nos serviços públicos não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos, para que o usuário fique cada vez mais satisfeito. O *Consumerism* centra-se na efetividade e na qualidade e assume a postura de corrigir o conceito de Gerencialismo Puro pela incorporação de novos significados que trouxeram como principal característica a flexibilidade da gestão (ABRUCIO, 1997).

Críticas ao *Consumerism* clarearam o terreno para o terceiro momento do *continuum* do modelo gerencial, em especial pelo erro de se igualar cidadão a consumidor. A falha conceitual desconsidera a diversificação do mercado conforme as possibilidades aquisitivas dos usuários, diferentemente do que se verifica na prestação de serviços públicos. Se não há diversificação de mercado na esfera pública, não há possibilidade de igualar cidadãos aos consumidores (ABRUCIO, 1997).

Nessa lógica conceitual, o *Consumerism* permitiria a escolha de qual serviço público o cidadão usaria, em situações que talvez envolvesse pouca ou nenhuma diversidade. Ainda abriria a possibilidade de os consumidores elegerem determinado serviço em detrimento de outro, obrigando o Estado alocar mais recurso e reduzir ou abandonar os não eleitos. Transformaria alguns consumidores em mais cidadãos que os outros. Tem-se, portanto, um problema de igualdade e, para corrigi-lo, introduzem-se os conceitos equidade e *accountability* (ABRUCIO, 1997).

A chegada da equidade e da *accountability* inaugura a fase do Gerencialismo *Public Service Orientation*. O elemento que distingue o *Public Service Orientation* dos modelos Puro e *Consumerism* repousa no conceito de cidadão. Nos dois modelos, o cidadão é percebido como apenas financiador ou consumidor e possui um referencial de individualidade, enquanto no PSO o conceito de cidadão possui sentido de coletividade e envolve uma noção que abarca um conjunto de direitos e deveres (ABRUCIO, 1997).

A conjugação dos conceitos cidadão e consumidor, contudo, não são excludentes. O indivíduo pode ser cidadão, com todos os direitos e deveres, e

consumidor e cliente, com direito implícito no conceito de cidadania de exigir o atendimento de suas necessidades e, por conseguinte, a excelência na prestação de serviços públicos. Enxergar os usuários de tal forma autoriza incorporar a atuação da administração empresarial à esfera pública na busca da eficácia, eficiência e efetividade (NASSUNO, 2000 apud LOURENÇO; FERREIRA, 2010).

A Administração Pública Gerencial, portanto, é orientada para o cidadão que, embora seja consumidor de serviços públicos, insere-se em um conjunto de direitos e deveres. Nessa orientação o Poder Público deve preocupar-se em oferecer serviços para atender aos cidadãos, e não as necessidades da burguesia. Deve ainda se orientar pelos princípios de confiança e descentralização da decisão, buscar formas flexíveis de gestão, horizontalizar estruturas, descentralizar funções e incentivar à criatividade e inovação (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 115).

A eficiência é um princípio de administração financeira presente no modelo gerencial. Ultrapassa a ideia de medida numérica de desempenho ao asseverar que quanto menor o esforço para alcançar um objetivo, mais eficiente é o processo. Em outros termos, a ineficiência produz desperdício e eliminá-lo significa ampliar as atividades que agregam valor ao produto ou serviço sem que fique comprometido (MAXIMIANO, 2010, p. 73). É um conceito inicialmente direcionado à esfera privada, mas incorporado à esfera pública devido ao modelo gerencialista.

A eficiência liga-se ao *processo de aprofundamento de demandas sociais* (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 89). Segundo o autor, à proporção que se amplia o acesso à cidadania e à educação, uma crescente parte da população habitua-se ao desempenho dos serviços públicos privados. Diante desse hábito, torna-se menos disposta a aceitar inflexibilidades e comportamentos burocráticos por parte do Poder Público, restando a gestão pública, apenas, elevar a qualidade e a produtividade da prestação de seus serviços.

A eficácia, ao contrário, não se apresenta com um princípio, mas como a capacidade de resolver um problema que envolve a comparação entre o desempenho realizado e o desempenho esperado (MAXIMIANO, 2010, p. 81). Pensando na perspectiva do administrador, quando verifica que os objetivos alcançados eram realmente o propósito de toda a ação que a organização buscava, o administrador operou em função da eficácia, em que pese ter ou não ter feito as coisas corretamente (CHIAVENATO, 1994, p. 70 apud CASTRO, 2006).

Na área pública, a eficácia é basicamente o atingimento dos objetivos pela ação estatal, sem se importar com meios e mecanismos utilizados. Já a eficiência deve explicitar como foram alcançados. Porém, há clara preocupação com os mecanismos de obtenção do êxito da ação estatal, já que o Poder Público deve buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizar a racionalidade econômica, maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, gastar com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175 apud CASTRO, 2006).

A conjunção dos conceitos de eficiência e de eficácia trouxe um terceiro elemento cuja complexidade é maior que a de seus antecessores, a efetividade. Especialmente válida para a Administração Pública, trata-se de uma medida de resultado que envolve o grau de benefícios atribuídos ao alcance da ação realizada. Mostra-se uma medida de exposição de resultados maior que a da eficácia, porque esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto aquela mostra se o objetivo trouxe melhorias para a população visada (CASTRO, 2006).

A efetividade traz ainda a vantagem de permitir constatar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais (TORRES, 2004, p. 175 apud CASTRO, 2006). Obviamente, nesta constatação, a partir dos resultados do grau de efetividade, alguns setores poderão ser mais beneficiados que outros. Em outras palavras, a atuação pública não se restringe à verificação de resultados face aos objetivos, nem dos custos para a realização. O Poder Público tem à disposição um elemento que concilia alcance, custos e direcionamento ao maior uso público.

O conceito ainda pode ser visto como o grau de mudança dentro de um contexto de ação estatal. A possibilidade de enxergá-la assim ocorre porque usar os recursos racionalmente não remete necessariamente a mais benefícios à sociedade, pois a economicidade deve ser inata à gestão pública. Alcançar objetivos, no mesmo sentido, não traz por dever mudanças aos beneficiários da atuação pública, já que o objetivo pode simplesmente evitar que uma situação anterior retorne. A efetividade deve provocar um resultado que se diferencie positivamente do anterior.

O Gerencialista na Administração Pública não advém, portanto, de imposições autoritárias, mas da necessidade de modificar os modos de atuação pública frente às demandas sociais. A eficiência, eficácia e efetividade seguiram a mesma lógica não impositiva e consumaram-se pela capacidade de aferir a ação pública em cada contexto de governo e demanda social. O Gerencialismo vige como

modelo atual, porém é passível de modificações caso novas formas de administrar sejam necessárias para atender as necessidades da sociedade.

2.2. Planejamento estratégico e Administração Pública

A ideia de estratégia acompanha a humanidade há mais de dois mil anos. Associada à arte dos generais, isto é, um comandante com habilidade para guiar os soldados à conquista, ao longo dos séculos manteve a noção de elemento capaz de conduzir a vitória. Mesmo em situações não bélicas, historicamente a base semântica de presença de componente potencial para o sucesso permanece. Contudo, apenas na década de 60 do século XX a ciência administrativa incorporou o tema estratégia ao seu campo de estudo (MAXIMIANO, 2010, p. 132-133).

A permanência da noção de componente para alcance de vitória, como ocorria com o general à frente da tropa, pode ser percebida em diversas definições de estratégia, embora modernamente a habilidade do general ceda espaço para técnicas e recursos desenvolvidos pela ciência administrativa para o sucesso da organização. Na verdade, *historicamente a estratégia está ligada à antecipação de cenários e planos de ação a serem desencadeados neles* (SCHNAARS, 1991 apud MAINARDES; FERREIRA; RAPOSO, 2011).

O quadro a seguir traz diversas definições de estratégia. Os grifos simples destacam a ideia de componente necessário para a vitória, ou seja, a estratégia. Os grifos duplos, os resultados esperados a partir dela. Alguns conceitos não trazem a finalidade da estratégia, porém, sabendo que se desenvolvem em organizações e todas as organizações são sistemas de recursos que perseguem objetivos (MAXIMIANO, 2010, p. 71), pode-se inferir que, mesmo não explicitada, a definição conduziria a algum tipo de fim deliberado.

Bernard, 1938	Estratégia é o que importa para <u>a eficácia da organização</u> , seja do ponto de vista externo, em que salienta a pertinência dos objetivos face o meio envolvente, ou do ponto de vista interno, no qual salienta <u>o equilíbrio da comunicação dos membros da organização e a vontade de contribuir para a ação e para a realização de objetivos comuns.</u>
---------------	--

Drucker, 1954	Estratégia é <u>a análise de situação atual e de mudanças se necessárias.</u> Incorpora-se a esta análise os recursos disponíveis e os que precisam ser adquiridos.
Mintzberg, 1967	Estratégia é a <u>soma das decisões tomadas</u> por uma organização em todos os aspectos, tanto comerciais como estruturais, sendo que a estratégia evolui de acordo com o processo de aprendizado do gestor da firma.
Porter, 1981	Estratégia <u>é a escolha da firma de variáveis de decisão-chave,</u> como preço, promoção, quantidade e qualidade. A empresa, <u>para ter bom desempenho,</u> deve se posicionar corretamente na sua indústria
Rumelt, Schendel e Teece, 1994	Estratégia é <u>a definição da direção das organizações.</u> Isso inclui assuntos de preocupação primária para o gestor, ou qualquer pessoa que busque razões para <u>o sucesso e fracasso entre as organizações.</u>
Porter, 1985	Estratégia é um <u>conjunto de ações ofensivas ou defensivas</u> para criar uma posição defensável numa indústria, para enfrentar com sucesso as forças competitivas e, assim, <u>obter um retorno maior sobre o investimento.</u>
Barney, 2001	Estratégia é a <u>teoria da firma de como competir com sucesso.</u> Considera também o desempenho como um fator influenciado pela estratégia, já que se pode considerar que competir com sucesso significa <u>ter um desempenho satisfatório.</u>

QUADRO 1 – Definições de estratégia

Fonte: Mainardes, Ferreira e Raposo (2011, p. 282-284).

Diante da multiplicidade de definições que remete a uma mescla de correção e possibilidade de ajustes, contata-se que estratégia é volátil e passível de mudanças em decorrência dos contextos e do olhar do pesquisador. Sendo assim, de forma a abarcar diversas definições, Mintzberg reapresenta a estratégia como um plano, um padrão, uma posição, uma perspectiva ou um estratagema (MINTZBERG, 2000 apud LOBATO et al., 2009, p. 20-22). Ou seja, um componente hábil para alcançar o resultado almejado.

Já o planejamento possui um sentido menos dilatado, embora diferenças nas definições sejam percebidas. Contudo, de um modo geral, a ideia de planejamento como preparo para situações futuras é inerente à rotina das pessoas e das organizações que ainda não profissionalizaram sua administração. Nas profissionalizadas, o planejamento mostra-se um procedimento formalizado com

intuito de levar a resultado articulado, com um sistema conjunto de decisão (MINTZBERG, 2004 apud ABICHEQUER, 2011).

O planejamento estratégico retoma a existência de multiplicidade de definições que dificultam privilegiar um único posicionamento e, semelhante às estratégias, dividem o espaço da exatidão e da possibilidade de ajustes pelo distanciamento dos contextos em que foram produzidos. Nessa lógica, nas definições a seguir, os destaques objetivam ilustrar mais como cada autor contribuiu para uma base metodológica de confecção do planejamento estratégico do que, propriamente, encontrar semelhanças entre os conceitos.

Arguim, 1989	O planejamento estratégico ideal é aquele que através de determinadas <u>compreensões da instituição</u> , seja possível <u>identificar os ambientes institucionais</u> de relacionamentos e principalmente a integração entre eles.
Porter, 1991	O planejamento estratégico é um <u>processo</u> através do qual a empresa se mobiliza para <u>atingir sucesso</u> e <u>construir o seu futuro agindo assim constantemente</u> .
Kotler, 1998	O propósito do planejamento estratégico é <u>moldar e remodelar os negócios e produtos</u> da empresa com o <u>objetivo de crescimento e lucro</u> .
Churchill, 2000	O Planejamento Estratégico <u>centra-se em objetivos de longo prazo</u> , concentrando-se em atividades que resultem <u>no desenvolvimento de uma missão organizacional</u> clara, bem como de objetivos organizacionais e de estratégias que permitem a empresa alcançar tais objetivos.
Chiavenato e Sapiro, 2003	O planejamento estratégico está relacionado com <u>os objetivos estratégicos de médio e longo prazo</u> que afetam a direção ou viabilidade da empresa.
Bateman, 2006	O planejamento estratégico é <u>um conjunto de procedimentos para tomada de decisões</u> sobre os objetivos e estratégias de longo prazo.
Maximiano, 2010	O planejamento estratégico é o <u>processo de estruturar e esclarecer os cursos de ação da empresa e os objetivos que deve alcançar</u> .

QUADRO 2 – Definições de planejamento estratégico

Fonte: Godoy, Rosa e Barbosa (2009, p.78-80).

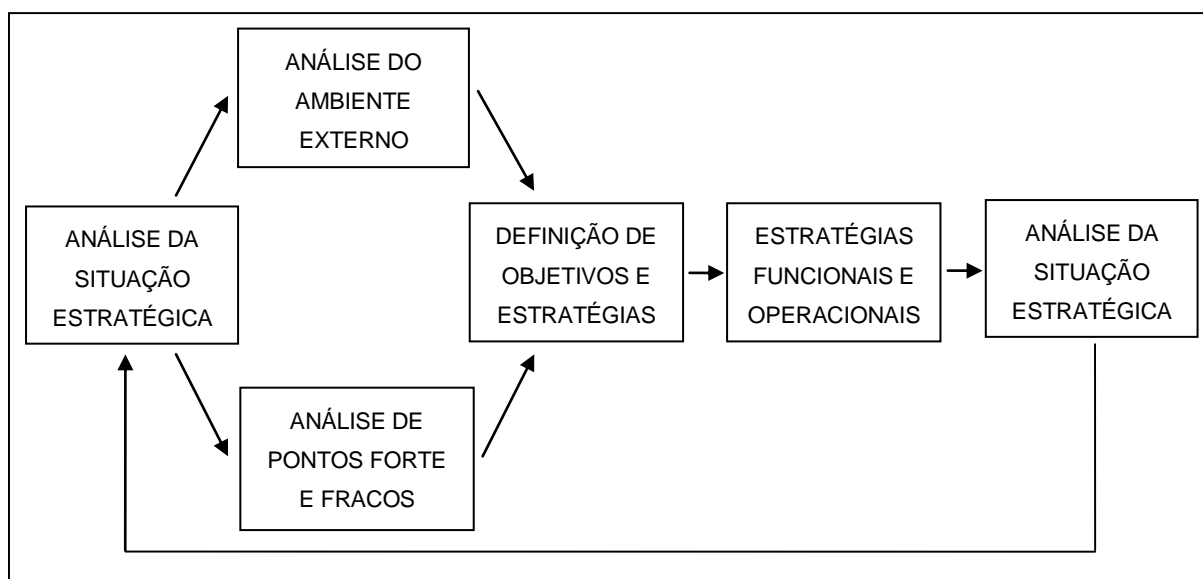
Conforme o quadro, Maximiano e Porter oferecem a perspectiva de processo contínuo para atingir objetivos ao planejamento estratégico. Arguim oferece a investigação e remete nitidamente à análise interna do ambiente e indiretamente à externa. Churchill oferece os itens missão, objetivos de longo prazo e definição de

estratégias. Chiavenato e Sapiro oferecem a noção de objetivos estratégicos. Bateman, a possibilidade de uso de ferramentas para a tomada de decisão. Kotler, por fim, a execução e o controle (Godoy; Rosa; Barbosa, 2009).

As formas diferentes de pensar o planejamento estratégico trazem componentes diversos para integrá-lo e reforçam a dificuldade de consenso sobre o modelo mais apropriado, bem como a sequência a ser seguida. Entretanto, considerando os autores, pode-se pensar na seguinte metodologia de base geral: estabelecer elementos identificadores da empresa no mercado; análise interna da empresa, bem como do sistema em que se encontra; formulação de objetivos estratégicos e planos; implantação do planejamento e formas de controle.

As bases metodológicas da estratégia pensada a partir de trechos dos autores citados não se diferenciam de diversas outras ao ponto de se concluir a total ausência de relação entre elas. Maximiano (2010), por exemplo, afirma que se trata de uma sequência de etapas que remetem à análise da situação estratégica em que a organização se encontra, análise do ambiente externo, análise dos pontos fortes e fracos, definição de objetivos e estratégias, execução e avaliação do planejamento estratégico.

FIGURA 1 - Processo de Planejamento Estratégico: visão panorâmica

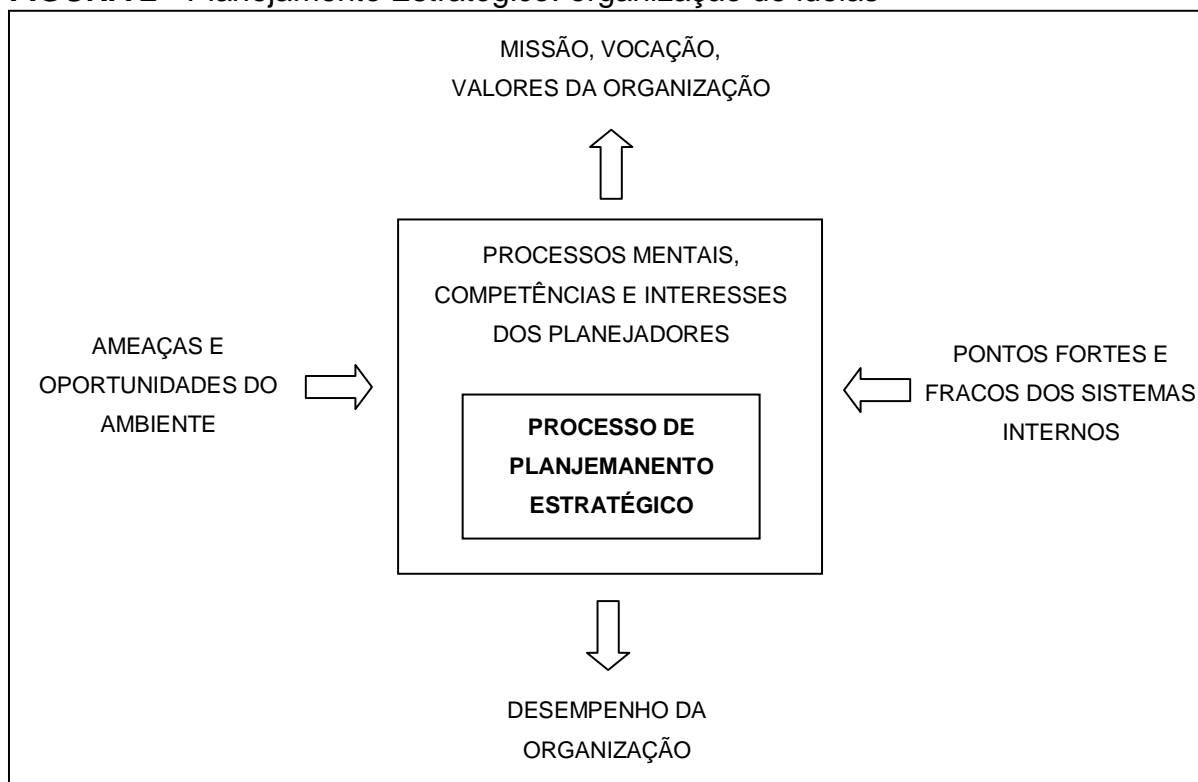


FONTE: Maximiano (2010, p. 136).

Maximiano (2010), em outra ilustração, permite visualizar que o processo de planejamento estratégico se insere em um contexto bem mais amplo que apenas um documento que formaliza as intenções e análises da organização. Para o autor,

trata-se de um processo de organizar ideias a respeito do que está por vir (MAXIMIANO, 2010, p. 135). Diante disso, o planejamento estratégico seria uma consequência da racionalidade e intenções dos planejadores em decorrência da percepção do ambiente interno e externo da organização.

FIGURA 2 - Planejamento Estratégico: organização de ideias



FONTE: Maximiano (2010, p. 135).

Wadsworth e Staiert sugerem definir, desenvolver ou revisar a missão; analisar o ambiente identificando oportunidades, ameaças, pontos fortes, fracos, objetivos e metas de curto e longo prazo e por ordem de prioridade; formular estratégias para cada nível da organização de modo a combinar as etapas anteriores; desenvolver planos para implementar as estratégias escolhidas; executar as ações planejadas e realizar atividades de controle estratégico (WADSWORTH; STAIERT, 1993 apud SILVA et al., 2013).

A importância do planejamento estratégico já segue um consenso quanto à essencialidade às organizações, independente da esfera de atuação se localizar no âmbito público ou no âmbito privado. Matias-Pereira (2009), por exemplo, assevera que o processo de planejamento estratégico mostra-se como prática essencial à atuação da Administração Pública, bem como à da administração privada, já que

oferece inúmeros benefícios para o sucesso das organizações (MATIAS-PEREIRA, 2009 apud SILVA et al., 2013).

Santos (2008) já coloca que a complexidade do cenário atual, o qual se caracteriza pelo contraste limitação dos recursos e aumento da população, exige uma atuação da administração pública de maneira estratégica (SANTOS, 2008 apud SILVA et al., 2013). Na verdade, o planejamento estratégico é o ponto em que se inicia a eficiência e eficácia da máquina pública, pois guiará os caminhos da gestão e levará à qualidade dos serviços públicos no atendimento das demandas da sociedade. (SILVA et al., 2013).

O planejamento estratégico na Administração Pública, como coloca os autores, é tão importante e essencial quanto na esfera privada. Entretanto, a esfera pública parece resumir o planejamento estratégico e dá-lo por esgotado com a publicação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. O planejamento estratégico como etapas sequenciais para o atingimento de fins deliberados parece não assumir o merecido papel de destaque necessário na gestão pública.

Tal fato pode repousar na dificuldade de aplicação do planejamento estratégico nos moldes empresariais à gerência pública, pois os mandatos são de curta duração e acarretam, na classe política, despreocupação com a gestão dos próximos governos (SARAVIA, 2010). Ainda, pode se associar ao fato de que as indicações para cargos de gerência acompanham os mandatos e, diante disso, se privilegiam ações imediatas e cuja visibilidade seja ampla para alcançar o retorno de compromissos assumidos pelos candidatos à época eleitoral.

De qualquer forma, existe um consenso de que o planejamento estratégico é vantajoso para a atuação da Administração Pública, mas parece arriscado apenas migrá-lo sem que ocorram os ajustes necessários à realidade estatal. Tais adaptações, entretanto, não devem comprometer a intencionalidade de busca constante por eficiência e por eficácia inerente ao planejamento estratégico, tampouco distanciar a prestação dos serviços públicos da efetividade no atendimento das demandas da sociedade.

2.3. Planejamento de pessoal e Administração Pública

A sociedade humana concretiza seus objetivos por meio das organizações, as quais fornecem os meios para que as necessidades das pessoas sejam atendidas (MAXIMIANO, 2010, p. 3). Dessa forma, o componente humano, eixo de todas as organizações, sempre esteve presente na busca pela realização dos objetivos da humanidade. Nesse viés, a preocupação em como conduzir o comportamento humano para o alcance dos objetivos organizacionais sempre esteve presente na rotina das organizações.

Sem adentrar nas épocas em que a compulsoriedade e a coercitividade eram os modos para o atingimento de objetivos, nem diretamente na Revolução Industrial, a preocupação de como alcançar melhores resultados planejando o comportamento das pessoas já pode ser percebida nos estudos de Frederick Winslow Taylor. O engenheiro concluiu, por meio de observações, que os operários com médio potencial de produtividade rendiam o mesmo que os operários de baixo potencial se recebessem remuneração igual (CHIAVENATO, 2003, p. 54).

Outra observação de Taylor constatou que os novos operários aprendiam o modo de realização da tarefa pela cópia dos comportamentos de outros companheiros de fábrica. Tais fatos levavam a vários modos de realizar a mesma atividade e ao uso de instrumentos e ferramentas diversas para o mesmo propósito. As constatações de Taylor levaram a desenvolver uma tentativa de trocar o empirismo por métodos científicos os quais, posteriormente, foram denominados Organização Racional do Trabalho - ORT (CHIAVENATO, 2003, p. 54).

Essencialmente, os fundamentos da ORT remetem à análise do trabalho do operário, ao estudo de tempos e movimentos, à fragmentação de tarefas e à especialização do trabalhador (CHIAVENATO, 2003, p. 74) para conduzir o comportamento das pessoas à melhora da eficiência. Na verdade, Taylor buscava racionalizar as tarefas, pelo fim do desperdício e por uma noção de ganho muito para empregados e patrões, posto que o aumento individual da produtividade geraria um prêmio pela produção (MAXIMIANO, 2010, p. 30).

Contemporâneo de Taylor e também imbuído na tarefa de conduzir comportamentos para aumentar a eficiência organizacional, o francês Henri Fayol afirmou que administrar é um processo de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar (MAXIMIANO, 2010, p. 34). Para Fayol, em matéria de administração, nada era rígido. Nessa lógica criou 14 princípios que influenciavam diretamente o

modo como as organizações deveriam conduzir o comportamento das pessoas para a conclusão dos objetivos.

A influência ocorria porque os princípios preconizavam a especialização das tarefas e das pessoas para aumento da eficiência. Assim, a responsabilidade advinha da autoridade, da disciplina e da unidade de comando e da direção. Os interesses individuais submetiam-se aos gerais. A satisfação chegava por meio de salários. A hierarquia era centralizada. Havia cadeia escalar, ordem, equidade e estabilidade de pessoal. Fayol pensou as organizações de cima para baixo, Taylor, de baixo para cima (MAXIMIANO, 2010, p. 36).

Independente da época em que foram desenvolvidas e das críticas acerca dos pressupostos de Taylor e Fayol, principais representantes da Teoria Clássica, as bases da administração se encontram nesse momento (CHIAVENATO, 2003, p. 93). No que refere ao planejamento de pessoal, percebe-se nitidamente uma preocupação em conduzir os funcionários para o aumento da eficiência, em escolher o tipo de supervisão a ser exercida, em considerar a amplitude de comando, em departamentalizar a organização e na política de remuneração.

Seguindo a Teoria Clássica e influenciada pela desmistificação de que o ser humano fosse motivado unicamente pelo dinheiro, a Teoria das Relações Humanas inaugura uma nova fase entre empresas e pessoas. A partir desse momento, os temas motivação, liderança, comunicação, organização informal e dinâmica de grupo compõem o universo administrativo na condução do comportamento dos indivíduos. A racionalização e os princípios gerais embasados na tarefa cedem importância à humanização e à democratização (CHIAVENATO, 2003, p. 98).

Nesse novo enfoque organizacional, os indivíduos ficam em situação de vantagem sobre máquinas, equipamentos, produtos e regras (MAXIMIANO, 2010, p. 37). O ser humano passa do paradigma econômico para o social e se apresenta como criaturas dotadas de sentimentos, desejos e temores e que alcança a satisfação por meio de grupos sociais. O comportamento coletivo está relacionado ao estilo de supervisão e de liderança dos superiores e as normas sociais regulam as atitudes dos membros (CHIAVENATO, 2003, p. 116).

A organização informal ganha relevo, já que, para compreender o comportamento dos indivíduos, obrigatoriamente deve se entender os relacionamentos interpessoais deles, os quais não são modelados pela lógica de funcionamento da empresa. Ganha destaque nesse enfoque o conceito de moral

para alcance de objetivos da organização, que se eleva à medida que consegue satisfazer os interesses pessoais dos indivíduos. Também entra em destaque o clima organizacional que se relaciona ao nível de moral.

Contudo, o elemento de maior contribuição da Teoria das Relações Humanas para a condução do comportamento das pessoas repousa no fator liderança. A Teoria Clássica se preocupava com a autoridade formal, ou seja, considera autoridade apenas os níveis hierárquicos superiores, já na Teoria das Relações Humanas a figura de líderes informais foi incorporada justamente pelo controle que exercia sobre o comportamento do grupo, ajudando os operários a atuarem de forma coesa e integrada (CHIAVENATO, 2002, p. 121).

O foco na liderança conduziu a diversos estudos sobre o tema. A importância é ímpar já que os líderes exercem forte papel no comportamento dos indivíduos, pois são capazes de interferir nos resultados das organizações ao desenvolverem a confiança nas pessoas, estimulá-las a mudanças e direcionarem a atividade organizacional por prioridades. Além disso, a abordagem introduziu a interpessoalidade, comunicação, motivação e resolução de conflitos como inerentes ao papel do administrador (CHIAVENATO, 2003, p. 140).

Em ponto oposto ao trato dado às pessoas na Teoria das Relações Humanas, Max Weber apresenta uma forma de organização embasada na racionalidade das leis. Weber acredita que as organizações devem reger-se por sistemas de normas impessoais que inibem o capricho e os desejos dos governantes sobre as vontades das pessoas. Weber defende que a racionalidade da burocracia é a única forma de exercer dominação das pessoas, devido à autoridade, precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança (MAXIMIANO, 2010, p. 36).

Na visão weberiana, a administração ocorre pela desconsideração de que pessoas são pessoas e as coloca apenas como ocupantes de cargos e funções (CHIAVENATO, 2003, p 263). Nesse sentido, a condução do comportamento das pessoas ocorre simplesmente por serem peças encaixadas em um cargo previamente desenhado para o alcance da eficiência. É a proeminência do cargo sobre o indivíduo, é um funcionário especializado, assalariado e que ocupa uma posição em uma escala hierárquica (CHIAVENATO, 2003, p 265).

A burocracia trouxe aspectos positivos, como o desenho de cargos, a profissionalização e a meritocracia. Entretanto, aspectos negativos são englobados, como desconsiderar o crescimento e o desenvolvimento pessoal no trabalho, instigar

o conformismo diante do excesso de regulamentos e isolar a organização informal. Enfim, a burocracia conduzia os comportamentos das pessoas a rotinas e procedimentos previamente estabelecidos na busca de eficiência.

Ao modelo burocrático de organização foram incorporadas novas contribuições científicas que originaram a Teoria Comportamental da Administração. Essa perspectiva leva em consideração o comportamento individual para alcance dos objetivos organizacionais. Nesse momento, para conduzir o comportamento das pessoas, percebe-se que os administradores precisam conhecer as necessidades delas e utilizar a motivação para melhorar a qualidade de vida dentro das instituições (CHIAVENATO, 2003, p. 331).

A Teoria Comportamental da Administração se une à Teoria das Relações Humanas para compor o enfoque comportamental dentro das organizações. O indivíduo, agora, pode ser percebido de forma isolada, considerando suas competências, conhecimentos, habilidades, atitudes, motivações e traços de personalidade, ou como membros de um grupo, em seus aspectos motivacionais, de liderança, de dinâmica de grupo, de comunicação e de cultura (MAXIMIANO, 2010, p. 37).

Nesse momento, surge a Teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow, cuja tese defende uma escala piramidal de motivação disposta em níveis hierárquicos de importância e influência a partir das necessidades das pessoas (CHIAVENATO, 2003, p. 329). Conforme Maslow, as necessidades da base da pirâmide são fisiológicas e de segurança e, por isso de baixo poder motivacional. As secundárias são as necessidades sociais, de estima e de realização e, dessa forma, de alto poder motivacional (MAXIMIANO, 2010, p. 235).

Outra teoria dedicada a guiar o comportamento dos indivíduos no trabalho foi proposta por Frederick Herzberg. Nessa teoria o comportamento das pessoas é conduzido por fatores higiênicos e motivacionais. De forma resumida, o primeiro fator é externo ao trabalho e remete à segurança do indivíduo e, por isso, não gera satisfação, apenas a evita. O segundo envolve o crescimento pessoal do indivíduo, reconhecimento profissional e o sentimento de autorrealização, por isso é capaz de gerar satisfação (CHIAVENATO, 2003, p. 333-334).

Na mesma direção, a Teoria X e Y de McGregor analisou o modo em que se administrava o comportamento humano. A Teoria X colocava as pessoas como preguiçosas, sem ambição, resistentes a mudanças e dependentes de controle e

disciplina. A Teoria Y defendia que não há desprazer no trabalho e nem resistência, há motivação, imaginação, criatividade e busca por responsabilidade, porém, para o sucesso organizacional, devem-se fornecer meios de realização dos objetivos individuais (CHIAVENATO, 2003 p. 338-339).

Os Sistemas de Administração de Linkert é outro estudo surgido da visão comportamental dos indivíduos e dos administradores nas empresas. Para o autor, em administração tudo é relativo, não existem princípios universais e, diante disso, existem quatro formas de administrar as organizações, que o autor dividiu em sistemas. O primeiro caracteriza-se pela autoridade coercitiva, o segundo, pela autoridade benevolente, o terceiro, pela consulta e o quarto, pela participação. (CHIAVENATO, 2003, p. 340-341).

A ideia de Linkert associa o comportamento do administrador seguindo um dos sistemas propostos conforme a situação em que o participante da organização se encontre. Em outras palavras, para conduzir o comportamento do indivíduo para a concretização dos objetivos organizacionais, devem-se analisar as características individualizantes de cada pessoa, ou de um grupo com funções semelhantes, para a escolha de posicionamento de direção conforme a dosagem dos sistemas propostos por Linkert.

As teorias comportamentais são diversas e possuem um caráter de complementariedade, como é possível perceber ao se cruzarem as visões de Maslow e Herzberg, e de McGregor e Linkert. Entretanto, há um ponto em comum entre as teorias comportamentais e as anteriores essencial para que o comportamento das pessoas seja conduzido para o alcance dos objetivos organizacionais: o planejamento das atuações das pessoas, alinhando interesses organizacionais aos interesses dos indivíduos.

O planejamento da atuação na busca por melhores resultados também ocorre na esfera pública, pois, ao lidar com os indivíduos na esfera estatal, são consideradas diversas atitudes previamente planejadas para suprir as necessidades entre a organização e as pessoas. Dessa forma, o planejamento e a gestão de pessoas auxiliam no desenvolvimento de diferentes competências para executar um desempenho melhor, tanto no crescimento e desenvolvimento da organização, quanto das pessoas (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Sob outra ótica, mas alinhada à condução do agir humano, o planejamento de pessoal envolve o esforço direcionado para suprir o desenvolvimento e a

manutenção de pessoas nas organizações públicas sem que ocorra ofensa às prescrições constitucionais e legais, ao mesmo tempo em que se busca atender às necessidades das pessoas e das organizações, considerando os condicionamentos do ambiente e dos servidores que nele se encontram (BERGUE, 2007, p. 18 apud GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

A propósito, o planejamento de pessoal nas organizações públicas deve ser componente integrante do planejamento estratégico. Nesse sentido, devem constar, os valores relativos à gestão de pessoas, cenários e futuro da gestão de pessoal (BERGUE, 2007, p. 97 apud GEMELLI; FILIPPIM, 2010). Além disso, ainda deve compô-lo *as diretrizes gerais das políticas de dimensionamento das necessidades de pessoas, treinamento e desenvolvimento destas, remuneração e incentivos, atuação e integração social* (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Como visto, os pressupostos e conceitos produzidos pela ciência administrativa no que tange ao planejamento e ao comportamento das organizações para conduzir as pessoas à realização dos objetivos organizacionais aplicam-se à Administração Pública. A ressalva ocorre na vinculação da Administração à lei. A vinculação, entretanto, não inviabiliza aplicá-los a contexto estatal, mas exige da atuação pública mais criatividade para conciliar as contribuições da ciência administrativa ao planejamento de pessoal.

2.4. Legalidade e impactos na gestão de pessoal

O atendimento à lei pela Administração Pública é condição inerente à validade de seus atos. A desobediência acarreta vício passível de anulação pelo poder de autotutela administrativa ou por determinação judicial, justamente por incorrer em desvio da finalidade estatal, a qual é prover a satisfação do interesse público. Diante da vinculação, mesmo em situações consideradas legais aos particulares, se não houver autorização normativa para a atuação pública, o ato praticado deve ser anulado.

A estrita observância à legalidade, na acepção de princípio constitucional, impõe ao administrador público, e em toda a atividade profissional que exerce, a subordinação aos mandamentos da lei. Além disso, sujeita o administrador público aos preceitos impostos pelo bem comum, não podendo se afastar nem do conjunto

normativo nem do bem coletivo, sob pena de prática de ato inválido e de exposição à responsabilização nas esferas disciplinar, civil e criminal (MIRELLES, 2005, p. 67 apud CARVALHO-PIRES, 2015).

A vinculação à lei abrange inclusive a atuação em que a Administração Pública detenha certa margem de escolha, já que as opções à sua disposição são todas alinhadas aos termos e aos limites definidos em lei. Diante disso, a legalidade a que o Poder Público se submete exige que os atos de gestão da Administração Pública se acomodem às prescrições legais, o que impacta as possibilidades de atuação do estado porque reduz a agilidade e a flexibilidade necessárias à tomada de decisão pelos administradores.

A redução da agilidade, bem como da flexibilidade, é perceptível na rotina estatal. Um exemplo repousa nos contratos de obras, serviços, compras e alienações regulados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Com exceção dos casos de licitação dispensável associados a emergências ou calamidades públicas, ao estabelecer modalidades licitatórias, bem como tipos, regrou o comportamento da Administração Pública a um roteiro de condicionamentos legais que proporciona comportamentos morosos à rotina estatal.

O condicionamento à lei e o impacto na gestão de pessoal não se distanciarão da realidade de acomodar a ação do Estado aos preceitos normativos. O motivo repousa no fato de que, no âmbito das organizações empresariais, é legal realizar tudo que a lei não proíba, já na esfera pública, não se fala em liberdade e nem em vontade pessoal, uma vez que a Administração Pública só pode atuar se houver expressa autorização legal. (MIRELLES, 2005, p. 67 apud CARVALHO-PIRES, 2015).

Diante do condicionamento que regula toda a ação pública, as prescrições na gestão de pessoal no âmbito público iniciam bem antes da execução do processo de recrutamento. Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal são limitados a percentuais sobre a receita corrente líquida de cada ente no período de apuração. Dessa forma, os gastos da União não podem ultrapassar 50%. Para Estados, Municípios e Distrito Federal, o limite é de 60%.

A limitação de gastos deriva do conceito de responsabilidade na gestão fiscal esposado na LRF. Conforme a lei, a responsabilidade pressupõe a ação planejada e transparente para prevenir riscos e corrigir desvios que afetariam o

equilíbrio financeiro, por meio do alcance de resultados entre receitas e despesas e obediência a limites e condições de renúncia de receita, despesas com pessoal e seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Na prática, a imposição de percentuais de gastos obriga a reduzir o excesso de pessoal e a melhorar a eficiência na prestação dos serviços públicos. Entretanto, os limites podem não coincidir com o quantitativo ideal de cada ente da federação, pois as necessidades e idiosincrasias de cada ente tornam-se comuns. Sobre esse aspecto, o impacto sobre a gestão de pessoal recai justamente nas ações necessárias para alinhar gastos a limitadores, já que interfere em reajustes salariais, nomeações, carga de trabalho e nos aspectos motivacionais.

O recrutamento de pessoal também sofre impactos motivados pela vinculação à lei. Com exceção dos cargos de livre nomeação e exoneração, resta ao administrador público, em situações não excepcionais de contratação, o uso do concurso público de provas ou de provas e títulos, consoante preconiza o artigo 37, inciso II da Constituição Federal. O impacto ocorre na eficácia do processo de ingresso que, embora selecione os melhores candidatos, as competências avaliadas nem sempre se alinham às exigências do cargo.

Na verdade, o critério rígido de seleção de pessoal impede o recrutamento direto no mercado em detrimento do estímulo à contratação por desempenho e competência. Além disso, o concurso público, embora tenha findado com o clientelismo, retirou a flexibilidade de recrutamento e, sem regularidade e avaliação periódica da necessidade de ingresso de pessoal, seleciona um contingente excessivo de candidatos intercalando longos períodos sem realização de concursos (BRASIL, 1995, p.27).

Outro ponto que impacta a gestão de pessoal encontra-se na morosidade do processo. Inicialmente há uma fase interna de escolha de banca examinadora, confecção e publicação de edital. Não existe prazo para esse momento, mas, pelo princípio da anualidade, não ultrapassaria o prazo orçamentária. As provas podem ocorrer após sessenta dias do edital. Se existir análise de título, o período se estende. Com a divulgação dos selecionados, ocorre a homologação. Se não ocorrerem restrições orçamentárias, promovem-se as nomeações.

Obviamente, o parágrafo expressa de forma breve o processo de recrutamento para ingresso no setor público e desconsidera, nessa ilustração,

situações que interfeririam no curso de seleção e que estenderiam o período de duração do certame, como recursos, suspensões ou mesmo a anulação de todo o procedimento. O impacto na gestão de pessoal, como ressaltado anteriormente, remete à duração do certame e na impossibilidade de imprimir flexibilidade e rapidez para recompor os quadros ou ajustá-lo por meio de nomeações.

Mesmo em situações cuja excepcionalidade autorize a contratação temporária de pessoal, segundo o artigo 37, IX, da Constituição Federal, a atuação da Administração Pública restringe aos preceitos legais em que pese a urgência de manter a prestação dos serviços públicos. No âmbito federal, as contratações temporárias por excepcional interesse público são instituídas pela Lei nº 8.745, de dezembro de 1993. No Distrito Federal, a Lei Distrital nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008, incube-se de regular as contratações temporárias.

Conforme a Lei Distrital, o ingresso temporário apenas ocorrerá no atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público de órgãos da Administração Direta, as autarquias e as fundações públicas do Distrito Federal. O vínculo é por tempo determinado e envolve atividades relacionadas a situações de calamidade pública, assistência a emergências em saúde, admissão de professor substituto para rede de ensino, de pesquisador pelo notório conhecimento, de profissionais e de atividades especializadas em saúde,

A origem do projeto retoma o Poder Executivo e, embora o objetivo da norma seja o atendimento da necessidade temporária de excepcional interesse público, o que se pressupõe uma resposta rápida do Estado em face da urgência, a contratação de pessoal deve ocorrer por meio de concurso público. De fato, a Lei nº 4.266 autoriza o uso de processo seletivo simplificado, contudo, mesmo nesse caso, o certame se sujeita a ritos de prazos e de publicações comuns aos concursos públicos cujos cargos sejam de caráter estatutário ou celetista.

O impacto da Lei nº 4.266 na gestão de pessoal está novamente no prazo. Existe a necessidade de resposta rápida em face de uma situação de excepcionalidade, contudo a contratação de pessoal depende de processo seletivo que, mesmo em rito simplificado, deve obedecer a etapas antes de contratar. Ademais, os temporários devem estar à disposição do Estado antes mesmo da situação de necessidade, mas não existem garantias de que serão contratados, tampouco, se forem, o prazo de ocupação do cargo.

Além disso, diante da incerteza de convocação pelo Estado, bem como da imprecisão do período de ocupação de vaga temporária, ainda existe a possibilidade de o selecionado recusar o contrato. Isso ocorre justamente pela natureza do vínculo, ou seja, a temporalidade em face da situação emergencial. Note que a Lei nº 4.266 enumera os motivos que abrem a possibilidade de contratação temporária, mas não existe certeza de quando ocorrerão, nem de quando cessarão as causas que motivaram a contratação temporária.

No arcabouço legal do DF ainda consta a Lei Distrital nº 4.949, de 15 de outubro de 2012, que estabelece normas gerais de realização de concurso público. Embora aparente mais uma regulamentação que propriamente inovação no direito, a norma traz elementos impactantes na gestão de pessoal no DF, especialmente relacionados ao término do certame, pois estabelece o prazo mínimo de noventa dias para a realização da prova a partir do edital e proíbe a limitação de caracteres para apresentação de recursos.

Passada a fase de seleção e com o ingresso do selecionado na Administração Pública, o impacto da legalidade sobre a gestão de pessoal recai nos Regimes Jurídicos dos Servidores. No Distrito Federal, a relação entre servidores e GDF rege-se pela Lei Complementar Distrital nº 840, de 23 de dezembro de 2011. A redação dessa lei assemelha-se ao texto do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais, guardadas as devidas proporções, competências e particularidades de cada ente da federação.

A Lei Complementar Distrital nº 840 aponta um rol de prerrogativas legais de gozo de direitos que abrem hipóteses de ausência de pessoal na prestação de serviços públicos. Contudo, os direitos atribuídos aos servidores não são os motivadores de ausências já que o estado deve se ajustar aos preceitos legais. Em outras palavras, a ausência não repousa na prerrogativa da Lei, mas na dificuldade de prever determinados eventos de falta de servidor associada à resposta do Estado para suprir a ausência, seja definitiva ou temporária.

Nesse viés de tipos de ausências, uma análise da Lei Complementar Distrital nº 840 permite modalizar as prerrogativas legais de hipótese de ausências de servidores. A primeira modalidade contempla ausências de caráter definitivo no quadro de pessoal. A segunda modalidade comporta ausências temporárias. A terceira modalidade abrange ausências inicialmente entendidas como definitivas,

mas passíveis de conversão em temporárias. A quarta modalidade engloba ausências temporárias, mas conversíveis em definitivas.

ARTIGO	HIPÓTESE DE AUSÊNCIA	TIPO	MODALIDADE
5º, I ao III	Ausência por assumir cargo de direção, de chefia ou de assessoramento.	Previsível	Temporária
37	Ausência por recondução ao cargo anterior ocupado por reprovação no estágio* e por desistência de estágio probatório	Previsível	Definitiva com conversão* Definitiva
41	Ausência por remoção de servidor a pedido (concurso de remoção) ou de ofício.	Previsível	Definitiva
44	Ausência por substituição de cargo ou função de direção ou de chefia.	Previsível	Temporária
50; II ao VI	Ausência por demissão; por destituição de cargo em comissão; por falecimento; por perda do cargo; por aposentadoria e demais casos previstos na Constituição Federal*.	Imprevisível	Definitiva Definitiva com conversão*
51; I ao IV	Ausência por exoneração por reprovação no estágio probatório; por requisitos para investidura; por peculiaridades dos cargos, por não entrar em exercício no prazo estabelecido.	Previsível	Definitiva com conversão
62; I ao III	Ausência por doar sangue; por exames médicos preventivos ou periódicos voltados ao controle de câncer de próstata, de mama ou do colo de útero*; por alistar como eleitor ou requerer transferência do domicílio eleitoral; por casamento; por falecimento** do cônjuge, companheiro, parceiro homoafetivo, pai, mãe, padrasto, madrastra, filho, irmão, enteado ou menor sob guarda ou tutela.	Previsível Imprevisível**	Temporária Temporária com conversão*
125	Ausência por férias de trinta dias ou parcelamento.	Previsível	Temporária
130, § único	Ausência por maternidade.	Previsível	Temporária
133	Ausência por acompanhar cônjuge ou companheiro deslocado.	Imprevisível	Temporária
134	Ausência por doença em pessoa da família.	Imprevisível	Temporária
136	Ausência por serviço militar.	Imprevisível	Temporária
137	Ausência por atividade política.	Previsível	Temporária
139	Ausência por prêmio por assiduidade.	Previsível	Temporária
144	Ausência por tratar de interesses particulares.	Imprevisível	Temporária
145	Ausência por desempenho de mandato classista.	Imprevisível	Temporária
150	Ausência por paternidade.	Previsível	Temporária
151	Ausência por abono de ponto.	Previsível	Temporária
152	Ausência por servir em outro órgão ou entidade	Imprevisível	Temporária
158	Ausência por exercício de mandato eletivo.	Previsível	Temporária
159	Ausência por estudo ou missão no exterior.	Imprevisível	Temporária

160	Ausência por participar de competição desportiva.	Previsível	Temporária
161	Ausência por participar de programa de pós-graduação stricto.	Imprevisível	Temporária
162	Ausência por frequência em curso de formação.	Imprevisível	Temporária
273	Ausência médica ou odontológica.	Imprevisível	Temporária com conversão

QUADRO 3 – Hipóteses de ausências de servidores conforme a LCD nº 840

Fonte: Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Distrito Federal: LCD nº 840, 2011.

No rol de dispositivos legais de hipóteses de ausência de servidores, são mais presentes situações de temporariedade. Nesse sentido, são as que exigem maior volume de repostas gerenciais do Estado. Além disso, ocorrem ausências, conforme a LCD nº 840, que combinam temporariedade com imprevisibilidade e, possivelmente, são as mais complexas de gerenciar. Acrescenta-se o fato de que o Judiciário, por meio de sua função típica, pode decidir sobre outros casos passíveis de ausência ou de conversão.

Em que pesem as prescrições legais que impactam na gestão de pessoal, o estrito atendimento à lei garante que a atuação da Administração Pública esteja alinhada aos interesses da sociedade. Diante desse fato, associar as hipóteses legais a aspectos negativos e promovedores de falhas na gestão de pessoal deve ser visto com cautela. Na verdade, os impactos decorrentes na gestão de pessoal em decorrência da lei exigem da Administração Pública opções gerenciais que evitem falhas na prestação dos serviços públicos.

O referencial teórico trouxe para o trabalho os elementos literários pertinentes ao norteamento da pesquisa. Obviamente, a literatura é muito mais vasta, todavia tentou abarcar conhecimento suficiente para o objetivo do estudo. O subtópico Legalidade e impactos na gestão de pessoal distanciou-se da noção tradicional de referencial teórico, porque, para esse estudo, foi necessário trazer as prescrições legais a que a Administração Pública se submete. Com o encerramento do referencial teórico, segue o método de pesquisa.

3. Método de pesquisa

O trabalho investiga a persistência da falta de professores na rede pública de ensino da educação básica da Região Administrativa de Ceilândia e integra as pesquisas sobre planejamento estratégico de pessoal na esfera pública. Embora o problema não seja restrito à atual gestão, posto que a ausência de professores em sala de aula é uma realidade em todos os governos do DF, estudos diretamente relacionados ao problema são escassos e, por conseguinte, de difícil localização, o que leva a produzir pesquisas para melhor entender o problema.

3.1. Tipo e técnicas de pesquisa

O delineamento da pesquisa quanto ao tipo se ajusta ao conceito de pesquisa exploratória (GIL, 2008). A pesquisa exploratória comumente ocorre quando não existem muitos conhecimentos acerca da temática abordada em estudo. Diante dos escassos saberes, esse tipo de pesquisa intenciona um aprofundamento no assunto de modo a deixá-lo mais nítido, bem como aclarar pontos importantes no trabalho. A intenção é ampliar a familiaridade com o problema, colocá-lo em evidência.

Na busca do objetivo de proporcionar maior familiaridade com a questão com vistas a deixá-la mais clara, a pesquisa exploratória pode envolver levantamento de dados bibliográficos, coleta documental, entrevistas com pessoas diretamente envolvidas com o problema pesquisado, bem como análise de exemplos que estimulem a compreensão do tema em pesquisa. Em verdade, o resultado é um problema mais esclarecido e passível de investigação mediante procedimentos sistematizados (GIL, 2008, p. 27).

Diante disso, esse trabalho se ajusta ao tipo exploratório de pesquisa justamente pelo reduzido material diretamente relacionado à persistência de salas de aula da rede pública de ensino do Distrito Federal sem a presença de professores. O ajuste ainda ocorre porque, para a realização do estudo, é necessária a coleta de dados por meio de entrevistas a pessoas diretamente relacionadas ao problema e pesquisa em documentos acerca do planejamento de pessoal da SEEDF.

Quanto ao delineamento da técnica de pesquisa, o estudo caracteriza-se em qualitativo. A intenção do estudo não repousa na representatividade quantitativa, numérica, mas em entender a essência de um comportamento organizacional e as imposições sobre a prestação dos serviços. A amostra, independente do tamanho, deve produzir informações profundas e ilustrativas cuja capacidade produza informações novas sobre o tema (DESLAURIERS, 1991, p. 58 apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

As técnicas para consecução são pesquisa documental e entrevista semiestruturada. Na pesquisa documental se busca dados em materiais que não receberam tratamento analítico ou que não podem ser reelaboradas aos objetivos da pesquisa (GIL, 2008, p. 51). Na entrevista o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas para obtenção dos dados que interessam à investigação. É um diálogo assimétrico em que um polo busca coletar dados e o outro se mostra como fonte de informação (GIL, 2008, p. 109).

A escolha pela pesquisa documental ocorre justamente pelas características que a diferenciam das demais técnicas, posto que os documentos subsidiadores do trabalho foram colhidos em sítios na *Internet*, não receberam tratamento analítico, tampouco podem ser reelaborados à intencionalidade da pesquisa. Além disso, tanto a coleta de dados pela pesquisa documental, quanto a busca por informações por meio de entrevistas semiestruturadas, são pertinentes ao delineamento de pesquisa exploratória.

Outra razão para a escolha da entrevista repousa na flexibilidade da coleta de informações, já que o entrevistador pode elucidar o significado das perguntas e adaptá-las à realidade do entrevistado, captar a expressão corporal, tonalidade da voz e ênfase na resposta (GIL, 2008, p. 110). Somada à flexibilidade, esta a semiestruturação, na qual, a partir de uma relação fixa de questões, o entrevistador poder ampliar a coleta de informações por desdobramentos da intencionalidade inicial das perguntas.

3.2. Caracterização da área do estudo

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal integra o conjunto de entes da administração direta do Distrito Federal. Conforme o sítio da entidade, a

missão é proporcionar uma educação pública, gratuita e democrática, voltada à formação integral do ser humano para que possa atuar como agente de construção científica, cultural e política da sociedade, assegurando a universalização do acesso à escola e da permanência com êxito no decorrer do percurso escolar de todos os estudantes.

A estrutura organizacional da entidade configura-se em linha e assessoria. No topo do organograma está posicionado o gabinete da Secretaria de Educação do DF. Conectado horizontalmente por linhas tracejadas, o Conselho de Educação e o Conselho de Alimentação Escolar. À esquerda, sem conexão com qualquer unidade de trabalho, a Fundação Universidade Aberta do DF. Abaixo do gabinete, as assessorias de Gestão Estratégia, de Comunicação, Jurídico-Legislativa e Especial, e as unidades Ouvidoria e Controle.

Abaixo das assessorias e das unidades, estão as Subsecretarias de Planejamento, de Acompanhamento e Avaliação Educacional, de Modernização e Tecnologia, de Gestão dos Profissionais da Educação, de Educação Básica, de Administração Geral, de Infraestrutura e de Apoio Educacional. Na mesma linha das subsecretarias, a Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação. Abaixo das subsecretarias, ficam as Coordenações Regionais de Ensino e as Unidades Escolares.

O organograma revela uma tendência de centralização da autoridade e não permite inferir se existem práticas de atribuições de tarefas ou delegação de autoridade. Cada subsecretaria é dividida em coordenações e gerências. Para ilustrar, a Subsecretaria de Gestão dos Profissionais da Educação possui cinco coordenações e dezenove gerências. A distribuição de tarefas por cada unidade de trabalho não deixa dúvidas de que a estrutura da entidade segue a configuração funcional.

Ao todo, são 697 Unidades Escolares e 14 Coordenações Regionais de Ensino do Distrito Federal. O quadro de professores efetivos e temporários do DF alcança cerca de 62.000 profissionais. Cada Coordenação Regional de Ensino possui uma unidade de trabalho denominada Gerência de Gestão dos Profissionais da Educação – GPROF, cuja atribuição é gerenciar toda movimentação dos profissionais de educação lotados na respectiva regional de ensino. Em cada gerência, há cerca de seis profissionais.

A SEEDF desenvolve parcerias com a comunidade, como o Programa Escola Aberta, cujo objetivo é incentivar a abertura das unidades escolares públicas à comunidade para que sejam utilizadas como espaço de lazer. Nesse mesmo programa, mediante integração com instituições privadas, são oferecidas oficinas para que ocorram atividades culturais e cursos. Ainda, com o incentivo ao voluntariado, os próprios professores da rede de ensino do DF dão suporte e orientação pedagógica em ações que integram escola e comunidade.

Além de programas, a SEEDF trabalha em projetos, como a Cidade Escola Candanga. O objetivo do projeto é a promoção da educação em tempo integral, ampliando tempos, espaços e oportunidades educacionais. De acordo com o projeto, a ampliação ocorre por meio do trabalho pedagógico que favoreça as aprendizagens com foco na formação integral do educando. Consoante o projeto, a ideia da Cidade Escola Candanga surge com a transferência do DF para o centro do país e a missão de formar integralmente o cidadão que nele habita.

Caracterizar a área de estudo sofre restrições, pois a principal fonte de dados acerca da Secretaria de Estado de Educação — o sítio <http://www.se.df.gov.br/sobre-a-secretaria/ppp.html> — apresenta constantes falhas no carregamento dos conteúdos ou os reporta como componente não encontrado na página. Suspeita-se que as respostas não concluídas estejam relacionadas a programas e projetos de gestões anteriores e que não habitam o conjunto de ações intencionadas pelo atual governo.

3.3. Participantes

Embora existam aproximadamente 700 Unidades Escolares e 14 Coordenações Regionais, optou-se por um estudo com foco na Região Administrativa de Ceilândia. As razões repousam no fato da cidade ser a mais populosa, totalizando 528 mil habitantes, conforme o sítio do Correio Braziliense, possuir 96 escolas, constar no quadro de professores aproximadamente 14.000 docentes e alcançar aproximadamente 86 mil alunos matriculados, consoante o sítio da SEEDF.

Nesse sentido, foram selecionadas três unidades escolares e a Coordenação Regional da cidade. A escolha de uma escola classe, de um centro de

ensino fundamental e de um centro de ensino médio e da Coordenação de Ceilândia parece, em tese, de pouca representatividade. Contudo, trata-se de um estudo qualitativo e exploratório em que o fator numérico cede para dados capazes de trazer informações novas sobre o tema. Além disso, em termos quantitativos, é maior regional de ensino do DF.

Ainda, sobre a escolha das unidades participantes, as escolas contemplam todos os anos escolares da educação básica, conforme expõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Em cada unidade escolar, foi entrevistado um único gestor que atua diretamente na solução e no contingenciamento da ocorrência de falta de professor. Na Coordenação Regional de Ceilândia, foi entrevistado um único gestor do quadro da GPROF que atua diretamente na movimentação de professores da regional de Ceilândia.

TABELA 1 - Dados biográficos e profissiográficos dos entrevistados (E)

	E1	E2	E3	E4
Faixa Etária	40 - 50	50 - 60	40 - 50	40 - 50
Gênero	Masculino	Masculino	Feminino	Masculino
Formação	Educação Física	História	Letras	Matemática
Tempo na SEEDF	22 anos	20 anos	23 anos	22 anos
Tempo na Chefia	16 anos	06 meses	18 meses	18 meses

Conforme a Tabela 1, a faixa etária dos gestores fica entre quarenta e cinquenta anos. O gênero tende ao masculino, porém a reduzida amostra não é conclusiva quanto ao predomínio desse gênero na função gerencial. A formação acadêmica no nível de graduação não traz especialistas em administração ou gestão. A média de tempo na SEEDF alcança 22 anos e sugere a experiência no órgão como um dos requisitos para o cargo de gestor. Por fim, o tempo da função de chefia de E1 destoa dos outros entrevistados.

3.4. Procedimentos de coleta

A coleta de dados na pesquisa documental ocorreu em consultas e buscas no sítio da SEEDF, no atalho Sobre a Secretaria, e em outras páginas eletrônicas

cujos conteúdos e documentos referem-se à temática da pesquisa. A busca em outros sítios decorre devido a falhas na página eletrônica a Secretaria de Educação e pelo fato de que dados referentes à falta de professores, bem como a constância em que ocorrem e períodos em que os discentes ficam à espera de docentes são mais presentes em sítios de noticiários, de sindicatos e do Ministério Público.

A coleta de informações por meio de entrevistas semiestruturadas ocorreu presencialmente nas entidades selecionadas. Não houve contato prévio para agendamento das visitas às unidades escolares e à Coordenação Regional de Ensino. O entrevistado se dirigiu ao local, apresentou-se como estudante de Administração Pública da Universidade de Brasília, em fase de conclusão de curso, expôs o objetivo da visita e solicitou informações sobre setor e gestor aptos ao interesse da visita.

Apenas em uma unidade escolar, o gestor indicado como apto à entrevista solicitou ao entrevistador que retornasse em dia e hora marcado, posto que particularidades gerenciais exigiam dedicação exclusiva para realização de uma tarefa. Vencida essa ressalva, no momento das entrevistas, novamente o objeto da investigação foi elucidado, o sigilo no procedimento assegurado, os dados biográficos e profissiográficos coletados e a autorização para gravar a entrevista dada pelo entrevistado.

A entrevista seguiu um roteiro de cinco questões, o qual se encontra no Apêndice A, desdobráveis em novos questionamentos caso fosse necessário ao melhor entendimento das informações passadas pelo entrevistado. No término da entrevista, os participantes foram instigados a expor suas opiniões no sentido de complementar ou incrementar as informações prestadas. Captar expressões corporais e possíveis hesitações foi objeto do encontro e não houve oferta pelo pesquisador de disponibilizar um sumário dos resultados aos participantes.

A escolha pela não oferta ocorreu porque o entrevistado já considera a disponibilização como inata ao trabalho, ou seja, ao término do estudo, os resultados serão entregues a cada participante, bem como disponibilizados à consulta pública. Na preparação dos dados coletados na entrevista, não houve transcrição, pois a análise das informações, bem como dos dados documentais, ocorre pela técnica de categorização. Diante disso, a exaustiva audição das entrevistas para alcançar o esgotamento das categorizações substitui a transcrição.

Contudo, sempre que necessários ao tratamento dos dados, trechos essenciais à análise e ao alcance dos resultados são inseridos na pesquisa de modo a reforçar e a comprovar a interpretação dos dados, bem como as inferências decorrentes deles. Por fim, nenhuma marcação de entrevista ocorreu com intermediação da SEEDF, nem por indicação de qualquer outro servidor de qualquer entidade ligada ao GDF, tampouco foi sugerido ao entrevistador que procurasse outros setores no decorrer das entrevistas.

3.5. Análise de dados

Os dados e informações coletados neste trabalho por meio das técnicas pesquisa documental e entrevistas almejam a qualificação do conteúdo e não, propriamente, a quantificação. Diante dessa realidade, a análise dos dados e das informações requer maiores cuidados acerca dos teores dos documentos e das ideias e dos posicionamentos críticos dos entrevistados do que propriamente uma observação centrada no número de discrepâncias ou consonâncias em uma amostra de maior extensão.

Nesse contexto, o exame de dados e informações segue a metodologia Análise de Conteúdos. Nesse método são criadas categorias que se relacionam ao tema do estudo. A partir da categorização, são obtidas deduções lógicas e inferências cujos papéis são levantar questões importantes inseridas nos conteúdos das mensagens (MEIRELES; CENDÓN, 2010). O método permite ao pesquisador exceder a literalidade e encontrar sentidos que se encontram além das linhas escritas (BARDIN, 1977 apud MEIRELES; CENDÓN, 2010).

Nesse viés, para a análise dos dados, são criadas categorias e subcategorias a partir da temática do estudo. Em seguida, os dados originados da pesquisa documental e das entrevistas são cruzados em consonância com a categorização e na busca de convergência e divergência entre eles. O cruzamento gera a interpretação e os resultados da pesquisa. Ao longo da construção dos resultados, o referencial teórico e as percepções do pesquisador acerca do tema são inseridos para o encerramento do estudo.

3.6. Limitações da pesquisa

As limitações da pesquisa são principalmente o prazo para concretizar o estudo e os recursos à disposição do pesquisador para ampliar a amostra de participantes, bem como inserir ao rol de entrevistados docentes e outras regiões administrativas do DF, em que pese o caráter qualitativo da pesquisa. Porém, antes de prejuízos aos resultados, são espaços para novos olhares que podem corroborar com as conclusões, incrementá-las ou revertê-las e, neste último caso, corrigir os desvios capazes de subverter o real resultado do estudo.

Cabe ressaltar que inicialmente constava uma visita a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para entrevistar um gestor lotado na Subsecretaria de Gestão de Pessoal – SUGEPE. Contudo, as cinco tentativas de contato não resultaram na entrevista e, no último contato, o entrevistador foi orientado pela Subsecretaria a encaminhar as perguntas por escrito e aguardar o prazo de quinze dias para a resposta. Todavia, além do prazo ser inviável para a concretização da análise dos dados, a semiestruturação é condição inerente da pesquisa.

4. Resultados e discussões

Os resultados e discussões são alcançados pela análise do referencial teórico e documentos e entrevistas coletados. Nessa esteira, inicialmente intersecciona dados de entrevistas e de documentos na busca de harmonias e desarmonias no comportamento gerencial da SEEDF. Em seguida, categoriza o trabalho para promover interpretação e inferência acerca da ausência de professores nas salas de aula e de seus impactos sobre o planejamento de pessoal. Por fim, adentra nos desafios, realidades e sugestões referentes ao estudo.

4.1. Interseccionando dados de entrevistas e de documentos

A coleta de dados por meio de entrevista e pesquisa em documentos revelou que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal busca adequar seu quadro de professores ao quantitativo necessário a regular prestação dos serviços públicos educacionais. Na busca pela adequação, e em consonância com a única opção legal à disposição da SEEDF, usa o concurso público para gerir as ausências de caráter efetivo e temporário, conforme prescreve a Constituição Federal e leis distritais correlatas.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições legais, o disposto na Lei nº 4.949, de 15 de outubro de 2012, na Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, na Lei nº 5.105, de 03 de maio de 2013, bem como a autorização do Conselho de Política de Recursos Humanos publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 45, de 04 de março de 2013, torna pública a realização de concurso público para provimento de vagas no cargo de Professor de Educação Básica, da Carreira Magistério Público do Quadro de Pessoal do Distrito Federal mediante as condições estabelecidas neste Edital.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, no uso de suas atribuições legais e considerando o Decreto no 21.688, de 7 de novembro de 2000, e posteriores alterações; a Lei Distrital no 4.266, de 11 de dezembro de 2008, alterada pela Lei 5.240, 16 de dezembro de 2013; bem como a autorização do Conselho de Política de Recursos Humanos publicada no Diário Oficial do Distrito Federal no 194, de 18 de setembro de 2013; torna pública a realização de processo seletivo simplificado para contratação temporária de docentes para a rede pública de ensino do Distrito Federal, mediante as condições estabelecidas neste edital e em seus anexos.

Trechos dos editais de contratação de professore efetivo e temporário da SEEDF

A busca pelo alinhamento à legalidade é perceptível na atuação da SEEDF, mas situações de salas de aula sem a presença de professor perduram, conforme narram as entrevistas. O gestor E1 salientou que, *dependendo do caso, eu posso ficar até trinta dias sem professor*. E2 asseverou que *na verdade, a demanda só vai ser atendida quando a escola confirma as matrículas, resolve os remanejamentos e as lotação efetivas, os excedentes são reencaminhados* e as escolas abrem as carências de professores substitutos.

A gestora E3 afirmou que *no ano retrasado, o professor de Geografia aposentou no início de março, o professor substituto chegou faltando um mês para o recesso*. Acrescentou que *teve um ano que nós passamos o ano todo sem professor de arte e que temos uma carência de Português, até agora não mandaram substituto*. O gestor E4 explicou que *as ausências ocorrem e, se forem por mais de quinze dias, a gente faz o pedido de abertura, aí depende da Regional [Coordenação] mandar ou não. Se for menos, a gente não pode pedir*.

Os editais de contratação de professores efetivos e temporários reforçam o alinhamento da SEEDF aos preceitos legais de ingresso de professores e a tentativa de evitar a ausência deles em sala de aula. Porém, os relatos dos gestores mostram que apenas o atendimento à legalidade não se converte em eficácia de oferta de serviços públicos: é necessário que Administração Pública aplique ferramentas administrativas que melhorem sua gestão, em especial, as utilizadas para se antecipar ao cálculo de pessoal.

Nesse viés, a Portaria nº 192, de julho de 2013, regula o processo de lotação, exercício e remanejamento servidores da Carreira Magistério Público e contribui para a possível melhora. O texto traz as formas de movimentação de docentes e como proceder a lotação e o remanejamento. É um texto que dá à SEEDF respaldo legal para gerir, com relativa flexibilidade, o quadro de servidores e reduzir as ausências, pois imprime poucos impedimentos à movimentação dos docentes no contexto necessário ao ajustamento de pessoal.

2.1 – O servidor que, excepcionalmente, quando da posse, for encaminhado para uma CRE de remanejamento externo, será considerado exercício provisório e poderá atuar em qualquer CRE onde houver carência definitiva.

7 – O Pedagogo-Orientador Educacional, que possui lotação na CRE, somente terá assegurado o exercício definitivo na UE, se encaminhado antes do procedimento de escolha de turmas.

11 – Caso não haja carência nas áreas de habilitação do servidor onde possui lotação, e encontrar-se ainda excedente, ele será devolvido à SUGPE/CPMOM/GELOTEM, para exercício provisório em outra CRE, preferencialmente a mais próxima de sua residência comprovada, sendo-lhe garantido o retorno à CRE de origem, quando do surgimento de uma carência ou no final do ano letivo.

14 – No início de cada ano letivo, as UE deverão devolver à GRGP os professores que estiverem em exercício provisório na unidade ou que excederem após distribuição de carga horária por não haver carência, para que sejam realocados.

38.2 – O servidor que se encontrar remanejado de ofício poderá ter sua devolução solicitada pela SUGPE/CPMOM/GELOTEM a qualquer momento ou deverá, obrigatoriamente, ser devolvido a sua CRE de lotação ao término do ano letivo ou início do ano letivo subsequente, exceto nos casos de decisão judicial ou nas situações previstas no item 38, alíneas “a”, “b” e “g”.

- a) deficiência e/ou problemas de saúde do servidor, respaldado por parecer da COSAÚDE;
- b) pai ou responsável por dependentes deficientes, respaldado por parecer da COSAÚDE, desde que haja carência na CRE pretendida;
- g) por motivos de segurança, desde que comprovado por meio do boletim de ocorrência.

O gestor E3 trouxe um dado que destoa de E4. Em sua declaração, afirmou que *sete dias, você já pode pedir a carência de um professor*. Buscas no sítio da Secretaria de Educação e em outras páginas eletrônicas não trouxeram a normatização do pedido de abertura de carência, apenas orientação geral da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - Proeduc. Porém, independente do prazo exigido para solicitação de substituto, constata-se um período mínimo de ausência de professores deliberado e tolerado pela SEEDF.

Substituição de Professor:

Compete ao Diretor de escola pública comunicar à Diretoria Regional de Ensino (DRE) a carência de professor. Caso não haja reposição imediata do profissional ou previsão rápida de fazê-lo, deve o pai ou responsável informar o fato à Subsecretaria de Planejamento e Inspeção do Ensino (SUBIP), órgão da Secretaria de Estado de Educação responsável pela fiscalização das instituições educacionais da Educação Básica, no Distrito Federal.

Direitos e garantias inerentes à educação no Distrito Federal. <http://www.mpdft.mp.br/>

As incertezas dos gestores quanto ao prazo exigido pela Secretaria de Educação ficam justificadas pela inexistência motivada pela falta de regulamento que uniformize a rotina gerencial em caso de falta de professor. Contudo, a Proeduc aponta como direitos dos alunos a presença de professor e a garantia de reposição imediata do profissional, mas transfere para pais e responsáveis a tarefa de fiscalizar e informar ao próprio órgão da SEEDF, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Inspeção do Ensino, a falta de professor.

Existe obrigatoriedade de reposição do professor, mas não das aulas em decorrência da falta. As reposições ocorrem somente em casos de paralisações ou de greves, os quais envolvem toda a categoria de docentes. O gestor E1 deixa bem nítido tal fato ao afirmar que *não temos reposição específica para um professor*. E3 reforça a afirmação ao comentar que *não existe reposição para turma que ficou sem aula, o que existe é, quando o professor chega, dá uma condensada no conteúdo, vê o que é primordial*.

A legislação federal obriga a realização de, por no mínimo, 800 (oitocentas) horas distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias letivos. No caso das unidades de ensino fundamental e ensino médio, a falta de um ou dois professores não representaria a perda do dia letivo, mas em escolas de educação infantil, a ausência dos docentes reduz os dias exigidos pela LDB. Diante disso, em um intervalo de sete ou quinze dias para o pedido de professor, acrescido do período de atendimento da carência, existe desarmonização com a norma.

A Recomendação N.º 002/2002 da Proeduc reforça a obrigatoriedade de realização de, no mínimo, 800 (oitocentas) horas distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias letivos. A recomendação conceitua dia letivo e coloca no núcleo do conceito a presença do aluno no trabalho escolar e como centro de toda prática pedagógica. O documento recomenda a reposição de todos os dias letivos não configurados, quer pela ausência de professores, de alunos ou por circunstâncias que tenham impedido a realização do efetivo trabalho escolar.

CONSIDERANDO que efetivo trabalho escolar somente ocorre com envolvimento de alunos, objetivo de toda prática pedagógica;

CONSIDERANDO que a orientação vigente do Conselho de Educação do Distrito Federal (Parecer n.º 152/90) é no sentido de que dias letivos são “aqueles em que o estabelecimento de ensino funciona com suas atividades normais de aula e aqueles em que se comemoram datas cívicas ou se realizam promoções culturais e desportivas, com a participação de alunos e professores”;

CONSIDERANDO que os estabelecimentos de ensino têm a incumbência de assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas em lei, conforme determina o artigo 12, inciso III, da Lei n.º 9.394/96, sendo essa uma das consequências do princípio da autonomia escolar em que se funda a LDB;

RESOLVE

RECOMENDAR às direções, membros dos Conselhos Escolares e professores das escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal que:

3) providenciem a reposição de todos os dias letivos não configurados, quer pela ausência de professores, quer pela ausência de alunos, quer por circunstâncias que tenham impedido a realização do efetivo trabalho escolar;

O documento do MP remete ao movimento grevista de 2002 e reforça o fato de que a reposição de aula ocorre apenas em casos de paralisações reivindicatórias. Não verdade, pesquisas na Internet não retornaram pistas de que exista determinação legal da SEEDF de reposição do número de aulas para ausência isolada de professor, apenas a Recomendação do nº 003/2005 – PROEDUC, embora a carga horária do dia não seja cumprida e as atividades normais de aula não sejam realizadas.

EMENTA: Abonos e Atestados Médicos conferidos a Professores das Escolas Públicas do Distrito Federal. Impossibilidade de prejuízo aos estudantes. Necessidade de atuação da direção da escola para efetivação do trabalho escolar. Irregularidade dos procedimentos de dispensa dos alunos.

CONSIDERANDO reiteradas denúncias formuladas perante a Promotoria de Justiça de Defesa da Educação de não realização integral de dias letivos ou da diminuição da carga horária de dias letivos em virtude da falta de professores, decorrente de abonos e atestados médicos conferidos a estes;

CONSIDERANDO, no entanto, que o exercício dos direitos atribuídos aos professores não pode restar em prejuízo para os alunos, mormente quanto ao direito que têm a uma carga horária mínima anual, na Educação Básica, de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar (artigo 24, inciso I, da Lei 9.434/96);

RESOLVE

RECOMENDAR às direções de todas as Escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, por meio de seus Diretores, Vice-Diretores e Assistentes que providenciem que todos os alunos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal tenham assegurado o seu direito ao efetivo trabalho escolar em todos os dias previstos como letivos no calendário escolar, inclusive para reposição de aulas, ainda que seus professores estejam no gozo de abonos ou licenças médicas, abstendo-se de liberar os alunos ou antecipar o horário de aula de componente curricular específico (subir aulas) em virtude da ausência do professor regular.

Os comportamentos gerenciais em face da ausência de professor também foram alvo da coleta. E1 asseverou que *pequenas licenças, de um ou dois dias, são recompostas ao longo do ano letivo e a gente vai recuperar o conteúdo, mas os dias ficaram perdidos. Na estratégia de recuperação, os alunos das séries são monitorados e comparados com as outras turmas para ver se estão no mesmo nível e, caso não estejam, a gente entra com estratégias para recuperar o tempo perdido e nivelar os alunos, com reagrupamentos e reforço escolar.*

E3 pontuou que, em caso de falta de professor, *a coordenação, à medida que possível, pode passar alguma atividade que o professor deixar, caso contrário, os alunos ficam sem aula.* A gestora comentou que pode ocorrer a *subida de aula*, que é o reajustamento do horário para ocorrer a liberação dos alunos mais cedo. E4 apontou o mesmo comportamento gerencial e acrescentou a entrada da coordenadora ou da orientadora para execução de projetos pertinentes ao Projeto Político Pedagógico da escola

E4 alertou para o fato de que, no caso de *subir aula, o professor pode ficar em duas salas ao mesmo tempo.* Além disso, a possibilidade de ajustar o horário só existe em escolas cujas aulas sejam ministradas por mais de um professor, como é o caso de unidades de ensino fundamental e de ensino médio. No caso da educação infantil, como todo o conteúdo é ministrado por um único profissional, em situação de longa ausência, se não for possível o contingenciamento ou a presença de professor substituto, os alunos retornam para casa.

Os gestores E1, E3 e E4 são consoantes no sentido de evitar o prejuízo pedagógico e E1 aproveitou a configuração da educação infantil, que possuiu um único regente por sala de aula, para arquitetar uma forma eficaz para repor os conteúdos não ministrados, mas não para os dias perdidos. E3 e E4 são gestores de escolas cujas grades horárias são preenchidas por diversos professores e, em muitos casos, ministram aulas em anos escolares diferentes, por isso não permite instituir um único comportamento gerencial.

E2, no caso de falta de professor, apontou o comportamento de realizar *concurso público que seleciona para todas as áreas onde ocorrerão carências.* Diante disso, aberta a carência pela escola, *nós procedemos à contratação do profissional.* Para tanto, o cálculo de previsão de carências, conforme expõe E2, parte de um *planejamento prévio* embasado no ano anterior em que se verifica o *avanço na série ou no ano de estudo* e, diante disso, a SEEDF sabe *quantas turmas serão formadas e quantos professores serão necessários.*

Entretanto, o gestor afirmou que *a matrícula pode exceder o número previsto ou pode ficar aquém do número e, pelas normas do concurso temporário, o professor tem direito de recusar até três propostas, depois disso, se ele recusar uma quarta, ele é excluído.* E2 ressalta que a maior dificuldade está em contratar professores para escolas de regiões mais periféricas e que há casos de *passarmos*

uma semana trabalhando com cinco, seis carências e, em outros, contratamos 80 professores em uma semana.

Na verdade, os dados apresentados por E2 são muitos destoantes dos outros gestores. E2 fala, em no máximo, uma semana sem a presença de professor, enquanto as entrevistas trouxeram situações de meses. Conforme E3, *a professora tirou 15 dias, a gente abriu carência, agora mais 30.* A gestora complementa dizendo que *a sala de recursos está sem professor desde o ano passado.* Ademais, as unidades escolares escolhidas para a pesquisa não são da periferia de Ceilândia. A recusa pelo substituto também foi alvo do MP.

RECOMENDAÇÃO N. 01/2013–PROEDUC, de 18 de junho de 2013.

Ementa: Contratação de professores temporários. Atos da Administração Pública. Obediência a princípios constitucionais e à regulamentação local: Lei n.º 4.266/2008, Decreto n.º 31.439/2010, Portaria n.º 6/2010 da SEEDF, Decreto n.º 31.439/2010. Imposição legal para recusas consecutivas e/ou alternadas às convocações. Exclusão do candidato a professor substituto do banco de reserva.

RECOMENDAR

1. aplique a legislação pertinente à contratação temporária de professores para excluir do banco de reserva os candidatos ao contrato temporário de professor que recusarem por três vezes consecutivas ou cinco alternadas ao chamamento para substituição de professor efetivo;

Se existe a necessidade de imprimir à contratação temporária uma espécie de punição para forçar os selecionados a ocuparem as vagas temporárias, é possível concluir que a recusa ao contrato temporário é comum e seja um fato crítico para a gerência de pessoal. Outra possível leitura repousa no fato de que a contratação de 80 profissionais em uma semana seja para ocupar as ausências de longa duração, como as destinadas a cobrir as carências em virtude dos cargos de direção, coordenação e supervisão.

O cálculo de previsão de carência relatado por E2 coloca o contingente exato de professores necessários para não existirem salas de aula sem professores dependente de um dado instável e, por conseguinte, de pouca segurança para formular quantitativos exatos de pessoal. Além disso, o gestor confirma situações de até uma semana sem conseguir realizar a contratação de substitutos e, levando-se em consideração os relatos dos outros gestores, há casos de escolas que podem ficar meses sem a presença de professor.

Observa-se que o cálculo se origina de *planejamento prévio* que, na verdade, é o número de matrículas do ano escolar anterior. Em unidade escolar nova, não existem dados anteriores e, por consequência, o número de matrículas para quantificar os docentes. Se for o ingresso no primeiro ano escolar, nunca haverá a quantidade de alunos que será promovido à série posterior. Na verdade, o número de alunos em idade escolar depende de estatísticas de nascimento e de intencionalidade de matriculá-los em instituições públicas.

O relato de E2, bem como as ressalvas acerca do comportamento gerencial, reforçam a ideia de que nem sempre os gestores utilizam as ferramentas administrativas para gerir situações de rotinas. A atuação de E2 restringe-se à lei no que tange à substituição de professores, mas as imprevisibilidades inerentes ao cálculo obrigam os gestores a serem criativos e conciliarem lei, planejamento de pessoal e técnicas da ciência administrativa para se antecipar às ausências e ter soluções rápidas que evitem a não realização das aulas.

O gestor ainda citou outras razões para a recusa de vaga. Segundo ele, existem situações em que o professor, antes de assinar o contrato de trabalho, pondera a respeito dos benefícios da atividade temporária. *Há casos em que o período de substituição é curto e o professor prefere procurar emprego ou fazer outras atividades que garantem algum rendimento.* E2 ainda saliente que a relação do contrato temporário é *extremamente frágil* e que *na hora que chega um efetivo, ele é devolvido.*

A recomendação nº 003/2014 da Promotoria de Justiça da Defesa da Educação – PROEDUC traz sua visão acerca do problema. Para a entidade, a ausência de professores nas salas de aula do Distrito Federal não decorreria da falta de profissionais no quadro, mas, sim, de um problema de planejamento do quantitativo de docentes ao número necessário para contemplar as lotações de professores em atividade em sala de aula, ou seja, professores exercendo a atividade de magistério em regência de classe.

Ementa: Falta de professores nas salas de aula da rede pública do Distrito Federal. Alocação dos professores não realizada de forma planejada, eficiente e equitativa. Turmas dispensadas. Perda didático-pedagógica irreparável. Necessidade de Revisão da modulação de coordenadores e supervisores pedagógicos. Atividade-fim prioridade.

CONSIDERANDO o resultado da Auditoria Operacional realizada por Corpo Técnico do TCDF, conforme Decisão no 3147/2014, de que a alocação dos profissionais de magistério não é realizada de forma planejada, eficiente e equitativa pela SEE/DF, **e que ora se adota o inteiro teor como parte integrante dos considerandos da presente.**

CONSIDERANDO a existência de elevado número de professores fora de regência de classe devido à lotação exclusiva para elaboração/execução de projetos pedagógicos;

CONSIDERANDO que, embora as atividades pedagógicas de coordenação e supervisão, bem como os projetos pedagógicos sejam importantes, a prioridade da Pasta de Educação deve ser a atividade-fim, ou seja, a efetivação do conteúdo didático-pedagógico e dos 200 (duzentos) dias letivos para todos os alunos da rede pública de ensino;

RESOLVE RECOMENDAR

1. Realize a revisão da modulação das quantidades de coordenadores e supervisores por instituição de ensino, ficando explícito na Portaria ou documento normativo que, em caso de falta de professores, os coordenadores/supervisores pedagógicos deverão assumir a regência das classes.
2. Determine às instituições de ensino que, enquanto não solucionadas as carências em sala de aula, não seja autorizada a criação e execução de novos projetos pedagógicos que demandem a dedicação exclusiva do docente;
3. Determine às direções das instituições de ensino, que não liberem as turmas por falta de professores, devendo alguém da equipe pedagógica assumir a supervisão da turma, especialmente nos casos de carências curtas em que não há a substituição por professor temporário;

A recomendação do MP é contrária à visão dos gestores. Os gestores pontuaram a impossibilidade de acúmulo de funções caso membros da coordenação, supervisão ou direção entrem em sala para cobrir faltas de um ou dois dias. E1 colocou que possui aproximadamente 40 turmas, 800 alunos e quase 70 crianças especiais, que requerem atenção exclusiva. Além disso, *no aspecto legal*, sua graduação não permite ministrar aulas para as turmas. Todavia, mesmo assim *promovem ajustes mediante a falta de curta duração*.

Isso significa que há acúmulo de função para evitar a falta de aula, ou seja, semelhante ao professor que ocupa duas salas de aula ao mesmo tempo, membros da supervisão, coordenação e direção entram nas classes e dividem a tarefa de gerir e de ministrar aula. Como há acúmulo de funções, os alunos podem ficar sozinhos em sala, dúvidas de conteúdo podem não ser sanadas, os trabalhos específicos realizados por coordenadores e supervisores ficam prejudicados, além da escola ficar temporariamente sem direção.

A recomendação do MP não incorpora a possibilidade de os diretores acumularem funções, mas os relatos mostram que isso ocorre, especialmente se a formação for a mesma do ausente. E4 já entrou em sala para ministrar aulas de Matemática. E3, no mesmo sentido, ministrou aulas de Língua Portuguesa. E1, embora habilitado em Educação Física, já entrou em sala para regência de

conteúdos não pertinentes à sua formação. Aliás, a entrada de diretores, supervisores e coordenadores é anterior à recomendação do MP.

Contudo, E3 pontua que, na falta de professor, o *aluno fica em tempo ocioso, existem turmas que naquele horário estudam, mas a maioria não faz. É um transtorno para a escola. Ademais, a ausência do professor atrapalha o andamento da escola, sem contar que o fator pedagógico fica prejudicado. Os alunos são prejudicados e muito.* E4 citou a euforia dos alunos, os quais *se mostram mais agitados* e, na aula seguinte, *o professor tem dificuldade para focar a turma em função da agitação decorrente da falta de professor.*

A Lei Complementar Distrital nº 840 não distingue o gozo de direitos pelo cargo. Diante disso, podem ocorrer ausências concomitantes de coordenadores, supervisores e professores. A ideia de que, em caso de ausências curtas, o professor possa ser substituído por membro da coordenação ou da supervisão não denota certeza de que a ausência será evitada. Somam-se ao fato, os prejuízos advindos do acúmulo de função, do excesso de trabalho e que, como relatado, ausências curtas podem se converter em períodos longos.

Ainda, a recomendação nº 003/2014 aponta na rede pública de ensino cerca de 5.870 (cinco mil oitocentos e setenta) professores de carreira fora de regência de classe, dentre os quais 1.524 (mil quinhentos e vinte e quatro) coordenadores e 253 (duzentos e cinquenta e três) supervisores. A diferença é cerca de 4.093 professores fora de sala de aula e que não se encontram em unidades de ensino. A consulta do MP não traz o quantitativo de professores desviados de função, em especial, os lotados em outras secretarias.

CONSIDERANDO que, segundo informações da própria Secretária de Educação, há hoje na rede pública de ensino cerca de **5.870 (cinco mil oitocentos e setenta) professores de carreira fora de regência de classe**, dentre os quais 1.524 (mil quinhentos e vinte e quatro) coordenadores e 253 (duzentos e cinquenta e três) supervisores;

E2 citou como consequência a interferência no trabalho devido ao *fato de passarmos parte do dia respondendo a processos que questionam a razão de não se contratar professor.* O gestor comentou que dedica a maior parte do tempo destinado a gerir o quantitativo de pessoal para responder questionamentos originados do Ministério Público, Tribunal de Contas e Ouvidoria do GDF. Nesse ponto, afirma a presença de um conflito de poderes em razão de não dialogarem sobre o tema e apenas cumprirem suas funções típicas.

Na visão do gestor, o Ministério Público cobra a presença do professor, o Tribunal de Contas recomenda não contratar e pais e diretores reclamam de falta de docentes. Para E2, *se não tem como contratar, segura um pouco e espera um pouquinho, mesmo que tenha um desgaste da cobrança da sociedade, mas não pode ter a irresponsabilidade de contrair o gasto sem ter como honrá-lo. Para o gestor, esses poderes não conversam entre si. Estamos sujeito à punição, um porque não quer contratar, outro porque contratou.*

O posicionamento crítico de E2 leva à discussão do modo de pensar e gerir as entidades públicas em face das entidades privadas. Estas organizam suas finanças com o objetivo de lucro. Ao selecionarem seus consumidores, excluem outros, tudo ocorre em função da sobrevivência do negócio. Aquelas, mesmo quando há contrapartida pecuniária, não selecionam os usuários conforme estrato econômico ou negócio e, diante disso, prejuízos embasados em argumentos financeiros se desarmonizam à legalidade.

Ainda, a ideia de contratar conforme a arrecadação não se coaduna com o entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Na decisão nº 534/2015, a corte entendeu que, mesmo em situação de proximidade do teto de gastos com o pessoal estabelecido na LRF, bem como em face de superá-lo, o ingresso de docentes no quadro de efetivos é legal, desde que em alinhamento ao artigo 37 da Constituição Federal, à Lei Complementar Distrital nº 840/2011 e também à Lei Distrital nº 4.266/2008.

(...) é possível a realização de contratação e/ou nomeação de pessoal para as atividades das áreas de educação, saúde e segurança, desde que seja para a reposição da força de trabalho decorrente de vacância prevista na LC distrital nº 840/2011, e/ou no caso de afastamento de professor ocorrido durante o período letivo decorrente da concessão de licença de natureza obrigatória, sendo imprescindível, em todo caso, a existência de autorização da chefia do Poder Executivo para ocorrência de tais reposições.

Além disso, os papéis dos poderes são definidos pela CF, de modo que não os exercer acarreta consequências legais aos indicados pela omissão. Nesse sentido, dentro da configuração de estado democrático, a qual impõe submissão do Poder Público às leis, não cabe escolher atuar ou não atuar e, sim, atuar conforme a prescrição legal. Em outras palavras, neste caso, não existe discricionariedade na atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas, tampouco na escolha entre contratar professores ou impor problemas ao caixa do GDF.

Mesmo assim, E2 defende que todos os governos, quando contratam, *devem ter responsabilidade fiscal e assevera que tanto o governo atual, quanto os passados, pelo histórico de contratações, precisam arrecadar para poder contrair despesas, e os governos tem feito isso. Ou seja, contratar conforme a arrecadação. No entender dele, isso vem da economia. Você não pode contratar alguém para exercer um trabalho sem ter garantia de que vai pagar o salário dele ao final do serviço ou vai chegar um momento em que eles vão parar.*

Essa forma de pensar o gerenciamento do quadro de professores denota preocupação em atender à LRF, em que pese desconsiderar as ressalvas de contratação nos setores educação, saúde e segurança, já autorizada pelo TCDF, mas se distancia da noção de que a Administração Pública deve agir com eficiência, eficácia e efetividades ao atender às demandas públicas. Na verdade, em relação aos prejuízos impostos aos usuários, não há diferença se não foi prestado em decorrência de paralisação de pessoal ou de seu quantitativo.

A opinião do gestor restringiu a atuação dos governos à responsabilidade orçamentária. Não adentrou na perspectiva histórica de apresentação de propostas e ações para solucionar a falta de professor. Já E1 deixa bem nítido que já passou *por quatro ou cinco governos, e sempre os problemas se repetem.* E3 afirma que *o governo não tem feito nada* e ressalta que o único lampejo foi uma promessa eleitoral de dispor, em cada Coordenação de Ensino, *um banco de professores substitutos à disposição das unidades escolares.*

O gestor E4 apontou melhora para o problema da ausência de professores em sala de aula. Para o gestor, houve uma pequena redução no prazo de atendimento da carência e assevera que *a minha carência, quando eu assumi, a substituição teve um espaço de tempo menor.* Acrescenta que *o ano começou faltando menos professores e mesmo a carência de menor tempo, houve uma redução na demora de envio de professor.* Contudo, não atribuiu a melhora a mudanças no modo de gerir a falta de professores.

E2 salienta uma subordinação orçamentária à liberação de professores substitutos. O gestor explicou que *ao mesmo tempo em que conseguimos a liberação de horas, que com essas horas liberadas é que nós realizamos as contratações, chega uma quantidade de carência maior ainda.* Diante disso, *nos estabelecemos prioridades. A primeira prioridade é aquela carência que irá durar o*

ano inteiro. A segunda é aquele professor de educação infantil que tem 25, 30 alunos e que os mandará para casa.

Na verdade, não existe formalização dos procedimentos para gerir o quadro de professores da SEEDF estabelecidos em um único documento. Entender com ocorre a gestão depende de conjugar determinações legais e atuações dos gestores. De forma resumida, tudo se inicia com um cálculo de carências em função de matrículas, depois de feitos os ajustes dos professores efetivos, inicia-se a contratação dos professores substitutos, primeiro para as carências longas, depois das unidades de educação infantil, em seguida, das demais.

Independente da existência de procedimento formalizado ou de praxe administrativa coletiva, a falha na gestão de ausência de professor em sala de aula é danosa à educação do DF. Além do prejuízo à qualidade da prestação dos serviços públicos educacionais e, em especial, ao corpo docente, vai de encontro ao Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e impõe dificuldade de cumprimento dos deveres dos diretores e vices diretores das unidades escolares, bem como papel de fiscalização da Secretaria Escolar.

Art. 12. São obrigações e responsabilidades do Diretor e Vice-Diretor, em articulação com os órgãos colegiados:

XI- acompanhar e garantir o cumprimento do Calendário Escolar, bem como o cumprimento da carga horária estabelecida na Matriz Curricular aprovada pelo Conselho de Educação do Distrito Federal - CEDF;

Art. 16. São atribuições do Chefe de Secretaria Escolar:

XI- acompanhar e garantir o cumprimento do Calendário Escolar, bem como o cumprimento da carga horária estabelecida na Matriz Curricular aprovada pelo Conselho de Educação do Distrito Federal - CEDF;

Para os gestores, a subordinação da Administração Pública à legalidade não justifica a ausência de professores nas salas de aula de Ceilândia. Consoante expõe E1, *não existem tantos problemas em relação à legislação e acrescenta que pode colocar dinheiro que não vai organizar as coisas, se não houver planejamento e organização nunca a gente vai equacionar mão de obra e dinheiro. Falta planejamento e organização, porque dinheiro tem.* Na verdade, *não é propriamente a falta de professor, mas como é gerida a falta do professor.*

E2 considera o *aparato legislativo extremamente avançado e muito meticuloso com cada uma das necessidades e das dificuldades historicamente*

registradas durante a vida da SEEDF. Além disso, considera que os contratos temporários são necessários, porque temos professores que adoecem, é um quantitativo muito grande. Complementa afirmando que a complexidade que se tem na educação é totalmente atendida pelas leis que nós temos.

E3 já questiona alguns pontos da lei, em especial o fato de apenas *professor de contrato poder substituir efetivo, então é complicado, às vezes você tem um professor efetivo na Regional [Coordenação] e ele não pode ser enviado porque o concurso dele é de efetivo. Ele fica esperando uma carência de saída de efetivo para ocupar a vaga.* Porém, considera correta a metodologia de contratação dos professores substitutos, mas pontua o fato de ser morosa, visto os procedimentos para entrar em contato com o professor para cobrir carências temporárias.

E4 afirma que *se a lei existe, o governo conhece essa lei, então tem que se planejar para trabalhar com a lei* e chega a levantar dúvidas se de fato a subordinação à lei tem implicações nas ausências de professores ou se não seria a *falta de boa vontade de quem está no poder para resolver o problema.* Na verdade, o gestor fecha o raciocínio asseverando que a falta de professor é *mais pela vontade de quem se encontra no poder do que dá própria lei*, afinal, para resolver o problema, *o governo depende do recurso, não depende da lei.*

Os gestores consideram, de um modo geral, a legislação adequada às necessidades dos servidores e da SEEDF. Na verdade, o raciocínio que embasa o comportamento gerencial da Secretaria de Educação de Educação do Distrito Federal na gestão do quadro de professores, bem como a legislação que ampara o raciocínio, são perfeitos: sob o quadro de efetivos, mantém-se uma reserva de professores à disposição do Estado para cobrir a falta de professor efetivo, tanto por desligamento definitivo, quanto por ausências temporárias.

Entretanto, ao mesmo tempo em que defendem a qualidade e a adequação do conjunto normativo, apontam possibilidades de melhorias, como salienta E3 ao questionar a Lei Distrital nº 4.266, que não autoriza um professor efetivo substituir outro efetivo. E1 já se distancia do aspecto legal e aponta a inexistência de políticas públicas de educação em termos de Estado. Para o gestor, *entra governo e sai governo, ele [governo] planeja a educação que ele quer, nos moldes que ele quer. Saiu e o outro governo entra com o seu olhar sobre a educação.*

O gestor acresce que os níveis centrais não planejam com a participação dos gestores das unidades escolares. É muito mais questão de falta de organização

e de planejamento central a falta de professores do que a efetiva falta de professores. Pontua que *existe todo um histórico de burocracia e centralização na Administração que amarram a gestão escolar e retira a autonomia da escola*. A queixa de E1 é perceptível ao se ler a Apresentação do Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

O presente documento foi elaborado com a participação de representantes das várias Subsecretarias que compõem esta casa, bem como de representantes de órgãos colegiados [...] O Regimento subsidiará o planejamento e o adequado desenvolvimento do trabalho realizado pelas Unidades Escolares, considerando as normas e regulamentações aqui discutidas (grifo nosso). Destaca-se, que este Regimento contempla os princípios da Gestão Democrática, ou seja, as ações que devem permear a Gestão Educacional Pública, garantindo a participação ativa e consciente de toda a comunidade escolar, em especial, a dos estudantes, sujeitos valorosos desse processo; bem como constitui mais um canal de comunicação e manifestação do comprometimento desta Secretaria com a qualidade da Educação Pública.

A opinião de E1 vai ao encontro do motivo que trouxe o Gerencialismo para a esfera pública: a exigência de velocidade, agilidade e flexibilidade na prestação dos serviços públicos. Explica que, *se tivéssemos condições de termos um banco de professores que nos mesmos formássemos, à medida que faltava um, dois professores por dia e que cobrissem essas pequenas licenças, nós mesmos contrataríamos a preços muito mais acessíveis do que da forma como ocorre. A gente atestaria a contratação e o governo pagaria as horas contratadas*.

E1 traz para a discussão a burocracia em dois aspectos antagônicos: o da lentidão pelas rotinas e procedimentos, e dos comportamentos que oferecem segurança ao Estado. De fato, a tríade velocidade, agilidade e flexibilidade se encontram na sugestão, o que afasta a morosidade, porém a descentralização dos pagamentos dificultaria o trabalho dos órgãos de controle e, além disso, não resolveria a recusa dos professores temporários, porque continuaria a inexatidão se o professor aceitaria a temporariedade do contrato.

Neste ponto se pode afirmar que a SEEDF possuiu uma estratégia para evitar a falta de professores, que se amolda à definição de Mintzberg (2000), ou seja, tem um plano para manter as salas de aula com a presença do professor. Contudo, esse plano considera que todas as carências temporárias serão atendidas pelos professores substitutos, o que é comum acontecer com as carências de longa duração. Na verdade, o ingresso de pessoal se alinha aos interesses da entidade e parcialmente aos dos indivíduos.

Pode-se concluir que a SEEDF não possui um planejamento estratégico formalizado e que considere os ambientes externo e interno, pontos fortes e fracos, com definição explícita de objetivos e de estratégias, as quais reluzam em estratégias funcionais e análise da situação estratégica. Em desarmonia à essencialidade do planejamento estratégico e distante da eficiência e eficácia que o processo oferece, guia-se pelo roteiro legal e segue a tendência dos entes públicos de não dar destaque ao planejamento estratégico.

E2 cita a sujeição da educação *a pautas orçamentárias ou legislativas, as duas deveriam se sujeitar à educação*. O gestor também ressalta que a falta de um plano de saúde contribui para as ausências de professores, já que *a saúde na rede pública tem dificuldades imensas e o acesso privado é praticamente proibitivo, porque é muito caro*. Segundo o gestor, o Estado deveria criar um setor que desse *mais atenção ao servidor, para saber onde está a doença e que atitudes preventivas serão tomadas*.

O gestor ainda ressalta o grande número de licenças em virtude de diagnósticos de depressão e o fato de que seja *possível que haja nesse contexto, alguns colegas que acabam escapando e poderiam ter até uma dedicação maior, que poderia ter uma contribuição maior, mas entram na vala dos afastados*. Tal percepção é dividida com E3. *Alguns professores postam foto em Buenos Aires. Para a depressão é ótimo, mas afastado por problema sério no estômago e não pode comer nada, é estranho*.

Entretanto, reconhece que os docentes são mais suscetíveis a doenças e sugere que *a SEEDF deveria ter pessoal para olhar, ter mais zelo pelo professor que está doente, porque às vezes a pessoa está realmente doente e fica sendo jogado de um lado para o outro. Sem encaminhamento para um tratamento*. Para a gestora, semelhante ao posicionamento de E2, os afastamentos em decorrência de doenças agravam a ausência de professor e fecha raciocínio defendendo que *cuidar do professor é uma forma de ter professor em sala de aula*.

Conforme asseverado, o impacto da legislação é mínimo e atende a professores e entidade, mas procedimentos que envolvem as ausências são impactantes na gestão de pessoal. E3 esclarece que a abertura de carência só pode ocorrer mediante documento comprobatório e esse documento nem sempre vem na velocidade necessária para evitar a ausência do professor em sala. Em alguns

casos, o professor prolonga uma licença em decorrência da continuidade do problema. Em outros, *apenas comunica que tirará um abono*.

Além do prolongamento da ausência, que muitas vezes não contempla o período mínimo para abertura de carência, os gestores E2 e E3 sugerem má fé de parcela dos servidores no que tange ao gozo de licenças. Cobram maior rigor na concessão de licenças motivadas por problemas de saúde, bem como a necessidade de um programa de médico direcionado para as particularidades do profissional de educação, não apenas para tratamento, mas para verificação do grau de enfermidade e para prevenção de doenças.

E4 não faz apontamentos relacionados à saúde dos professores. Seu posicionamento já busca uma direção acerca do valor individual que cada um tem sobre educação. Aponta uma distorção entre o período eleitoral e comportamento dos eleitos sobre a gestão educacional. Para o gestor, *para distribuir, tirar dinheiro da conta, qualquer um pode fazer, não precisa ter estudo*. Além disso, afirma que medidas cujos resultados sejam de longo prazo, como a educação, não agradam aos políticos, pois seus governos necessitam de visibilidade rápida.

Embora seja uma visão que já conste no consciente coletivo, ações cujos resultados não tragam visibilidade para o mesmo período de mandato do eleito costumam não constar no centro de realizações dos eleitos. Não é o caso da falta de professores, nem de outros profissionais em serviços públicos essenciais. A ausência de um professor em sala de aula é percebida por todos e, pela persistência do problema em todos os governos, o gerenciamento de modo a neutralizar o problema traria grande visibilidade ao eleito.

E4 ainda aponta que *o ideal é ter os professores do quadro, professor efetivo, mas demora muito para abrir concurso e, quando abre, é uma confusão, e muito próximo. Não sei se dá tempo de estudar. Passam poucas pessoas e, quando passam, muitos já não querem mais, já estão em outros empregos. Demora muito para chamar. O concurso vence e o professor não foi chamado*. Para o gestor, *deveria abrir mais concursos, pesquisar para saber onde nós temos mais carências. Qual a disciplina que nós temos mais carências*.

A crítica do gestor, novamente, não recai na legislação, mas nas circunstâncias de aplicabilidade da lei. Resumidamente, a SEEDF alinha-se à legalidade ao utilizar o concurso público para preencher o quadro de professores. A entidade possui um plano não formalizado, mas perceptível pela conjunção de

normas e comportamentos gerenciais e, nesse plano, a certeza da não rejeição da carência pelo professor substituto é crítica e afeta a eficácia. Não há planejamento estratégico e prática gerencial formalizados.

A liberação orçamentária interfere na prestação dos serviços educacionais e condiciona a SEEDF a contratar conforme a liberação de horas aulas. Possui alto número de ausências motivadas por gozo de licenças médicas. A qualidade da legislação não é questionada, mas ocorrem críticas à norma distrital de contratação temporária e aos procedimentos e rotinas de aplicação das leis. Os comportamentos gerenciais de subir aula e dispensar os alunos são considerados ilegais em face da LDB.

Nesse sentido, antes de alcançar as interpretações e as inferências por meio da categorização, assevera-se que a falta de professor nas salas de aula de Ceilândia decorre mais da falta de planejamento estratégico para gerir o quadro docente do que a ponderação dos aspectos limitantes impostos pelo orçamento e pela vinculação da atividade estatal à lei. Na verdade, a SEEDF não recorre à ciência administrativa na sua atuação e, considerando a relação horas e dias para caracterizar a atividade letiva, não atende à legalidade.

4.2. Categorias para interpretação e inferência

As categorias para interpretação e inferência foram selecionadas com base no confronto entre referencial teórico, documentos coletados e entrevistas realizadas. A escolha da categoria ocorre pelo potencial de abarcar outros tópicos, intitulados subcategorias. O conteúdo é a interpretação ou inferência embasado no resultado da intersecção de dados de entrevistas e de documentos. No quadro a seguir, a coluna Conteúdo foi dividida em diagnóstico e impacto. A divisão objetiva deixa mais nítida a relação entre diagnóstico e impacto.

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	Nº	CONTEÚDO	
			DIAGNÓSTICO	IMPACTO
1. Legalidade	1.1. Contratação	1.1.	Contratação de professor efetivo e temporário ocorre mediante concurso.	Alinhamento da entidade aos preceitos legais.

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	Nº	CONTEÚDO	
			DIAGNÓSTICO	IMPACTO
1. Legalidade	1.2. Dia letivo	1.2.	Falta de professor em sala de aula é comum.	Falha no ajuste do quantitativo de aulas em face ao exigido por lei e ao recomendado pelo Ministério Público.
	1.3. Reposição de aula	1.3.	Reposição de aula ocorre somente em caso de paralisação da categoria, reposição por falta individual não ocorre.	Distancia a entidade de sua missão institucional, do exigido por lei e das recomendações do MP.
	1.4. Reposição de conteúdo	1.4	Não existe previsão pela entidade de recomposição de conteúdo por falta individual de professor.	Dificuldade de concretizar a missão de formar o discente de forma integral.
2. Planejamento	2.1. Carência	2.1.	O cálculo de carência de docentes é previsto com base nas matrículas e se funda em número passivo de sofrer alterações.	Curto espaço de tempo para alcançar o quantitativo ideal de docentes.
	2.2. Estratégia	2.2.	A estratégia (plano) de reposição de professores em caso de ausências está definida.	Constantes falhas no quadro de pessoal e sugestão de que pontos da estratégia estão inadequados ao objetivo.
	2.3. Planejamento Estratégico	2.3.	Não há formalização do processo.	Comportamentos divergentes entre as escolas e dificuldade de traçar objetivos e metas.
	2.4. Comportamento das pessoas	2.4	O órgão central não consulta integrantes das escolas para construir o planejamento.	As pessoas não são guiadas por práticas coletivas capazes de melhorar os resultados da prestação de serviços.
	2.5. Substituição	2.5.	Curtos períodos de substituição e opções não cativantes de ingresso.	Desmotivação dos professores temporários para ocupar vagas de curta duração.

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	Nº	CONTEÚDO	
			DIAGNÓSTICO	IMPACTO
3. Normatização	3.1. Regras de alocação	3.1.	A entidade editou regras de lotação, exercício e remanejamento de docente.	Persistência da falta de professor e inadequação das regras à realidade da organização.
	3.2. Comportamento gerencial	3.2.	Atividades de rotinas comuns a todas as unidades escolares não estão definidas pela unidade central.	Diversos modos de agir sobre um mesmo objeto.
	3.3. Substituição de ausentes	3.3.	O procedimento de pedido de substituição de professores não está claro para os gestores de unidades escolares.	Diversos comportamentos gerenciais e incertezas se o não envio de professor é falha ou procedimento.
	3.4. Reposição	3.4	A reposição de dias letivos e de conteúdos não é normatizada pela entidade.	Consonância com a irregularidade de distribuição de horas aulas entre os dias letivos e falha na fiscalização.
4. Ausência	4.1. Orçamento	4.1.	A educação dispõe de fundo constitucional e orçamento para despesas com pessoal, a LRF não veda a contratação de professor, mesmo em situações de excesso de pessoal.	Problemas de caixa não justificam a falta de professor em sala de aula.
	4.2. Gozo de direito	4.2.	As possibilidades legais de ausência de servidor se encontram nas leis.	O planejamento deve se adequar à previsão de gozo de direitos, bem como os procedimentos pertinentes.
	4.3. Quadro de docentes	4.3.	Não há déficit no quadro de docentes efetivos.	Falha no planejamento de substituições.
	4.4. Adoecimentos	4.4.	A categoria professor adocece muito.	Medidas de prevenção e cuidados especiais com a categoria são essenciais para manter o professor em sala.

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	Nº	CONTEÚDO	
			DIAGNÓSTICO	IMPACTO
4. Ausência	4.5. Atestados	4.5.	Dúvidas da adequação do atestado médico à necessidade do professor se ausentar de sala de aula.	Necessidade de revisar as diretrizes para afastamento de pessoal.
	4.6. Desvio de função	4.6	O número de docentes em atividade fora de sala é alto.	Política de cessão de servidores inadequada às necessidades da organização.
5. Atuação	5.1. Qualidade	5.1.	Formação integral do discente comprometida.	Reprovação escolar e resultados ruins em provas internacionais de proficiência.
	5.2. Prestação de serviços	5.2.	Distanciamento da eficácia, eficiência e efetividade.	Inadequação ao Gerencialismo.
	5.3. Governo	5.3.	Incapacidade de apresentar soluções para o problema.	Persistência do quadro de ausências nas salas de aula da rede de ensino.
	5.4. Professor	5.4.	A falta de recomposição de quadro docentes das escolas.	Redução dos conteúdos curriculares, elevado número de alunos por sala e redução dos cuidados com alunos especiais.
	5.5. Direção, coordenação e supervisão	5.5.	A obrigatoriedade de suprir o professor ausente.	Dificuldade de dedicação exclusiva à função designada e comprometimento de tarefas específicas do cargo.
	5.6. Atendimento à lei	5.6.	Impossibilidade de contingenciar a falta de professor	Falha na tarefa estatal de prestar serviços públicos de qualidade conforme alude a teoria Gerencialista.

QUADRO 4 – Da categoria ao impacto.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise de conteúdo sobre ausência de professor e impactos no planejamento de pessoal revela a exigência de revisar o comportamento da entidade no propósito de implantar uma gerência que harmonize legalidade e planejamento estratégico, com ênfase na presença do professor em sala de aula e consequentes desdobramentos positivos para a entidade. A revisão do comportamento pressupõe a neutralização da persistência da falta de professores na Região Administrativa de Ceilândia e, em termos mais amplos, em toda a região do DF.

4.3. Realidade, desafios e um olhar renovado

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal tem em sua atuação o histórico de ausência de professores em suas salas de aula. Diante disso, não se trata de um problema recente e de raízes rasas. Em todos os governos do DF, situações de falta de professores, que envolvem entrada de diretores, supervisores, coordenadores para substituir docentes, reorganização de horários do dia letivo e dispensa de alunos por falta de professores são comportamentos que compõem a realidade da organização.

O número de ausências de professores motivado por situações de atestado médico é alto, bem como a quantidade de professores que são direcionados para atividades que não contemplam a regência de sala. O contrato temporário para substituições de curta duração não estimula os temporários a ocuparem as carências. Tais fatos colocam a gestão de pessoal da SEEDF em uma posição crítica cuja solução exige empenho gerencial e mobilização conjunta com outras entidades da administração distrital.

As mudanças de governo e os diversos olhares sobre a importância da educação para o crescimento do país desafiam o desempenho da entidade. Isso remete à necessidade de implantar uma política pública em termos de estado cuja orientação vislumbre resultados de longo prazo, mas com objetivos e metas definidos para cada ano de uma continuidade de mandatos políticos. Em outras palavras, retirar a visão individual de cada novo governo e implantar uma conjunção de interesses coletivos.

A política não deve caminhar apenas por metas de alfabetização e por números que revelam redução no número de não alfabetizados. Deve ser ampla e incluir aspectos técnicos de planejamento, organização, direção e controle orientados pela ciência administrativa. De forma mais nítida, profissionalizar a gestão da entidade sem, contudo, desconsiderar que se insere em um contexto estatal cujos componentes remetem aos pilares inerentes às idiossincrasias dos entes públicos: ciência, legalidade e política.

A figura do professor em sala possui uma relação lógica que invalida qualquer argumentação contrária sobre a urgência de gerir de modo eficaz e eficiente as ausências para mantê-lo durante todo o ano letivo em sala. Em outras palavras, se falta, não existe aula. Além da manutenção do profissional em classe, a saúde do professor deve ser monitorada e as estruturas físicas que o auxiliam na tarefa de lecionar devem atender a todas as exigências da profissão, sob pena de nunca alcançar a efetividade.

As sugestões são diversas, mas em termos de contribuição da ciência administrativa, pode-se pensar em um modelo de gestão que reúna todos os elementos positivos que já compõem a realidade da SEEDF e associá-los a outros capazes de aprimorar o desempenho da entidade. Não se trata de inovar, mas de inserir, às práticas da Secretaria, correções e ajustes embasados na dinâmica que envolve o processo de planejamento estratégico e em respostas a questões não respondidas ou, simplesmente, nunca formuladas.

O número total de professores efetivos, independente de estarem em regência de sala, satisfaria o total de turmas hoje existente na SEEDF? Os professores que exercem outras funções ocupam cargos compatíveis com sua formação? Os professores ausentes por questões de saúde estão sendo tratados de modo a se tornarem novamente aptos à regência de turma? O cálculo de previsão de carências utiliza ferramentas potencialmente capazes de reduzir a imprevisibilidade das ausências?

Os professores temporários se sentem seguros para aceitarem todas as ofertas de substituição de efetivos? Qual vantagem pode se oferecer ao contrato temporário para que não ocorra recusa de substituição? Diretores, supervisores, coordenadores, bem como professores, ao não serem ouvidos pela unidade central sentem-se, de fato, integrantes da entidade? Em caso de falta, qual o procedimento

para evitar o prejuízo pedagógico? Quantos gestores, ou administradores, compõem o quadro da Secretaria?

Outras perguntas poderiam ser formuladas. Contudo, para findar a lista: investir em educação, de fato, não traz bônus eleitorais para o governo? A seguir, esboça-se um processo de planejamento estratégico aplicável à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e cujo intuito é ilustrar brevemente a pertinência do processo à entidade, bem como inserir achados que impactam, não somente na ausência de professores nas salas de aula do DF, mas em toda a atuação da entidade.

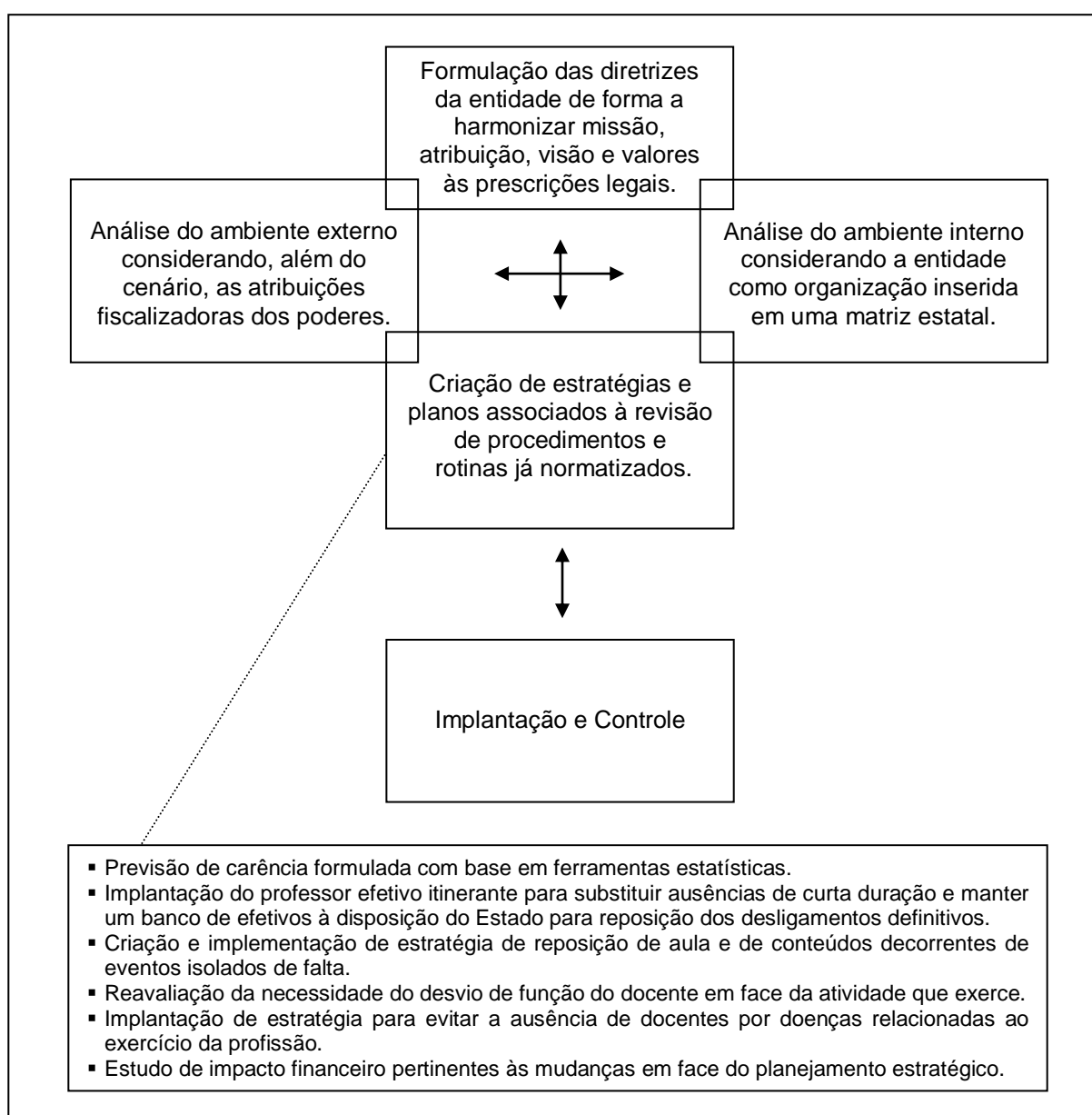


FIGURA 3 – Um olhar renovado para a SEEDF

Fonte: Elaborado pelo autor.

No esboço, o ponto inicial repousa no estabelecimento das diretrizes da organização em harmonia à lei. O intuito é reunir em um único texto o traçado de atuação da Secretaria em consonância com os limites legais. A análise do ambiente externo deve se focar nos elementos comuns à vida em sociedade, como crescimento da população, economia, sociopolítica e cultura. Vale ressaltar que, por se tratar de entidade pública, o atendimento à lei é inerente à análise do ambiente externo, bem como o papel fiscalizador dos poderes.

A análise do ambiente interno remete à busca de pontos fortes e pontos fracos. Alguns, inclusive, já elencados neste estudo. O levantamento desses pontos permite corrigir as falhas e reforçar os acertos. É importante salientar que, antes mesmo da análise do ambiente interno, a indicação política a cargos de gerência é indissociável da realidade estatal. Não se trata, preliminarmente, de um ponto positivo ou negativo, mas de uma realidade que deve ser considerada, já que pode interferir na execução de todo o planejamento.

Estratégias e planos, bem como implantação e controle são consequências da interpretação dos elementos anteriores ao mesmo tempo em que pode modificá-los. As setas indicam justamente esse fluxo de informações e realizações em função da harmonia entre os elementos que compõem o planejamento com os objetivos e metas traçados no documento. Por fim, retomando a ideia de política estatal de educação, cujo objeto vincula a educação a um olhar coletivo, a conversão em lei do planejamento parece apropriada para a finalidade coletiva.

Conforme salientado, os usuários dos serviços público educacionais convivem com situações de sala de aula sem a presença de professor. O estado dispõe dos elementos para reverter o problema, porém é necessário mudar o comportamento gerencial. As raízes da questão não são rasas. Pautas políticas dificultam propostas de mudança e a própria mudança instala um clima de receio e de insegurança que a inibe, mas o cenário de uma educação ineficiente, ineficaz e não efetiva é crítico para qualquer nação.

5. Considerações Finais

O trabalho investigou a gestão de pessoal do quadro de professores da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com foco na Região Administrativa de Ceilândia. Concentrou o estudo na falha de prestação dos serviços públicos educacionais relacionada à persistência de salas de aula do DF sem a presença de professor, seja efetivo ou temporário. Nesse contexto, analisou a ausência de professores, bem como os impactos sobre o planejamento do quadro de docentes dessa Secretaria.

Os resultados trouxeram uma entidade engajada no respeito à lei no que tange ao ingresso de professores, seja de caráter efetivo ou temporário. Contudo, as situações de salas de aula sem a presença de professores perduram e distanciam a organização da exigência legal de combinar 800 horas de aula em 200 dias letivos. Nesse viés, e por não institucionalizar a obrigatoriedade de reposição do dia letivo não integralizado, bem como dos conteúdos, distancia-se também do alcance da missão, que envolve formar integralmente o discente.

Nos resultados, outro ponto de destaque se refere à ausência de planejamento estratégico formalizado. Na verdade, a organização possui apenas uma estratégia (plano) para lidar com a falta de professor, que se embasa no cálculo de matrículas e posterior ajuste de carências conforme a necessidade de cada unidade escolar. As demais diretrizes gerenciais da entidade são estipuladas pelo ordenamento jurídico e por regulamentos instituídos pela própria entidade, os quais não se mostram adequados à gestão do quadro de pessoal.

A pouca atratividade da vaga temporária de curta duração convertem-se em ausências mais difíceis de serem preenchidas. Nesse sentido, a Secretaria precisa pensar em como converter a pouca atratividade da vaga de curta duração em um contrato cobiçado pelos substitutos, já que as ausências temporárias são mais comuns à rotina da entidade. Os resultados ainda afastaram os argumentos que associam a falha na prestação de serviços a questões de déficit orçamentário, bem como de quadro de pessoal abaixo do quantitativo necessário.

Os resultados também afastaram o gozo de direitos legais como motivadores de ausência, mas incluíram os procedimentos e as rotinas que envolvem a aplicabilidade da lei como morosos e, em alguns casos, como inadequados, em

especial os relacionados a ausências em virtude de licenças médicas. O número de professores que se encontram em atividade fora de unidades escolares é alto e não há estudos de que a função exercida por eles sejam compatíveis com o desempenho da função.

O desempenho da entidade, bem como do quadro docentes e de diretores, supervisores e coordenadores se incluem entre os resultados. De modo geral, a ausência de docentes impõem dificuldades na realização das tarefas desses servidores. No que se refere ao Estado, aponta para a incapacidade ou desinteresse em promover melhoras substantivas na prestação de serviços educacionais para mudar um cenário de educação cuja eficácia é questionável, cuja eficiência é duvidosa e cuja efetividade está distante de ser alcançada.

Para o ambiente acadêmico, os achados reforçam as pesquisas que apontam o planejamento estratégico como essencial às organizações, independente de ocuparem a esfera pública ou privada, e a necessidade de aplicar técnicas de construção de cenários para antever eventos de pouca previsibilidade. Para a Secretaria de Educação, proporcionam uma reflexão sobre acertos e erros em seu modelo gerencial e a possibilidade de aprimorá-lo pela inserção de contribuições norteadas pela ciência administrativa.

Recomendações para estudos futuros podem envolver a relação do quantitativo de professores que se encontram desviados de função e a compatibilidade da formação acadêmica para a função desviada que exercem. Gerenciamento de estratégias de reposição de dias letivos e de conteúdos em consonância com a LDB. Ausência de professores nas salas de aula e números de alunos não aprovados para progressão de série. Motivação e desempenho em face do quadro de constante ausência de professores em sala.

Um grande limitador da pesquisa foi a dificuldade de acesso a documentos e a entrevistas de gestores lotados na unidade central da SEEDF, bem como o reduzido número de participantes em função dos recursos à disposição do pesquisador. O pesquisador entente que o estudo busca um diagnóstico importante acerca desempenho da organização, bem como os impactos sobre a prestação dos serviços públicos. É uma contribuição para a melhora da atuação estatal e a imposição de dificuldade restringiu os resultados do estudo.

Entrevistar professores efetivos também agregaria valor ao estudo, pois seria possível aferir a intencionalidade e a disposição dos docentes em contribuir para um sistema que os próprios servidores alimentariam com dados de possíveis comportamentos que acarretariam situações de ausência de docente em sala de aula. Por exemplo, a intencionalidade de engravidar ou de realizar um procedimento cirúrgico passível de agendamento. O sistema somado a estudos estatísticos daria mais previsibilidade ao evento de carência.

De um modo geral, o diagnóstico aponta para incongruências na busca pela manutenção do professor em sala de aula. Os impactos apontam desvios em relação às prescrições legais, a que o Poder Público se submete, desdobramentos negativos associados à falta de planejamento estratégico formalizado, regras e procedimentos destoantes das necessidades gerenciais da entidade, foco em aspectos financeiros e de gozo de direitos no lugar de gerenciais, e comprometimento do desempenho da entidade e de seus integrantes.

Por fim, trata-se um estudo exploratório e intencionou um aprofundamento no tema na busca de informações acerca da falta de professores nas salas de aula do DF, bem como os impactos no planejamento de pessoal. Antes de ser um estudo quantitativo, privilegiou a produção de resultados relevantes e capazes de contribuir para reverter à continuidade da ausência de professores. Além disso, aponta a necessidade de incrementar a gestão da SEEDF harmonizando o planejamento estratégico formalizado ao conjunto normativo que regula a atuação da entidade.

Referências Bibliográficas

ABICHEQUER, C. C. H. **Elaboração de Planejamento Estratégico**: estudo em empresa franqueadora de calçados e acessórios. 2001. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP; 52. p, n. 10, 1997. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1614. Acesso em: 12/05/2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12/05/2015.

BRASIL, Decreto Federal nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 12/05/2015.

BRASIL, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 12/05/2015.

BRASIL, Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993. Dispõe sobre a vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, ao Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8647cons.htm. Acesso em: 12/05/2015.

BRASIL, Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm. Acesso em: 12/05/2015.

BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12/05/2015.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12/05/2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F.H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

BUARQUE, S. C. **Metodologia e Técnicas de Construção de Cenários Globais e Regionais**. Texto para discussão do IPEA, Brasília, nº TD 0939, 2003.

CARVALHO-PIRES, Vitor César Freire. **Administração Pública**: princípio da legalidade. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos>. Acesso em: 12/05/2015.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. EnANPAD, 30., 2006. Salvador. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>. Acesso em: 12/05/2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da administração das organizações. 7 ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2003, 14ª reimpressão.

DISTRITO FEDERAL, Lei nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaLegislacao!consultar.action>. Acesso em: 12/05/2015.

DISTRITO FEDERAL, Lei nº 4.949, de 15 de outubro de 2012. Estabelece normas gerais para realização de concurso público pela administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaLegislacao!consultar.action>. Acesso em: 12/05/2015.

DISTRITO FEDERAL, Lei Distrital nº 5.450, de 12 de janeiro de 2015. Altera a Lei nº 4.949, de 15 de outubro de 2012, que Estabelece normas gerais para realização de concurso público pela administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaLegislacao!consultar.action>. Acesso em: 12/05/2015.

DISTRITO FEDERAL, Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaLegislacao!consultar.action>. Acesso em: 12/05/2015.

DISTRITO FEDERAL, Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 junho de 1993. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: 12/05/2015.

GEMELLI, I.M.P; FILIPPIM, E. S. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE**, Unoesc, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, jan./dez. 2010

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Método de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, V. A.; ROSA, M.R.; BARBOSA, F.L. **O planejamento estratégico como ferramenta para a gestão educacional no processo decisório dentro das IES.** Disponível em: <http://www.facimed.edu.br/site/revista/pdfs/3ad61ed07d995e0bc6d41e412505f9f2.pdf>. Acesso em: 12/05/2015.

LOBATO, D. M.; FILHO, J. M.; SOTELINO, M. C.; RODRIGUES, M. R. R. **Estratégia de Empresas.** 9 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LOURENÇO, D. S.; FERREIRA, P.A. Cidadão-consumidor: em Busca de um Conceito. **Gestão Social e Gestão Participativa.** IV Encontro Nacional de Pesquisadores Gestão Social, 2010. Disponível em: <http://anaisenapegs.com.br/2010/index>. Acesso em: 12/05/2015.

MAINARDES, E. W.; FERREIRA, J. R. M. Conceitos de estratégia e gestão estratégica: qual o nível de conhecimento adquirido pelos estudantes de gestão? **FACEF Pesquisa**, v.14, n.3, p. 278-298, set./out./nov./dez. 2011. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/facefpesquisa/article/view/296>. Acesso em: 12/05/2015.

MARCONI, N. **Políticas integradas de recursos humanos para o setor público.** 2005. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt_apoio_marconi_rh.pdf

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2007, p.157.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública:** foco nas instituições e ações governamentais. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração.** 7.ed. rev. e ampl. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELES, M. R. G.; CENDÓN, B. V. Aplicação prática dos processos de análise de conteúdo e de análise de citações em artigos relacionados às redes neurais artificiais. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 15, n. 2, p. 77 - 93, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/viewFile/4884/6993>. Acesso em: 12/05/2015.

OLIVEIRA, J. A.; MEDEIROS, M. P. M. **Gestão de pessoas no setor público.** 2. ed. reimpr. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração; [Brasília, DF]: CAPES, UAB, 2011.

OLIVEIRA, G. J. **Modelos Teóricos de Administração Pública.** IESDE BRASIL S.A. Disponível em: <http://www.iesde.com.br>. Acesso em: 27/05/2015.

SARAVIA, E. J. Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem? **Revista ADM.MADE**, ano 10, v.14, n.3 p.1-8, outubro/dezembro, 2010. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/view/100/103>.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à gestão pública.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, W. C.; MUCCI, C. B. M. R.; BAETA, O. V.; ARAUJO, D. S. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol13/artigo6vol13-1.pdf>. Acesso 15/05/2015.

Apêndice

Apêndice A – Roteiro de entrevista para gestores das unidades escolares e da unidade central.

1 - Comente a atuação da gerência dessa unidade organizacional a respeito do remanejamento de professores em decorrência de ausências no quadro de docentes?

2 - Cite os principais problemas e impactos para a atuação dessa gerência, e para os objetivos dessa organização, diante da ocorrência de eventos de falta de professores?

3 - Considerando que a ausência de docentes nas salas de aula da rede de ensino distrital não é recente, opine sobre a atuação dos governos do DF acerca da questão?

4 - A gestão do quadro de professores da SEEDF subordina-se ao trâmite de ingresso de efetivos, temporários e ao Regime Jurídico. A vinculação às leis traz quais complicadores para o problema de ausências?

5 - Diante da sua experiência, bem como seus conhecimentos técnicos, quais aprimoramentos faria acerca do problema de ausência de professores, efetivos e temporários?