



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E
POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDP

GUILHERME SANINI SCHUSTER

Levantamento sobre as contratações de profissionais do magistério para atender necessidade temporária de excepcional interesse público da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia/GO entre 2012 e 2020: análise sobre a (des)continuação do projeto pedagógico na escola e o perfil dos profissionais temporários

GOIÂNIA

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS FACULDADE DE DIREITO

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE
TESES
E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

GUILHERME SANINI SCHUSTER

3. Título do trabalho

LEVANTAMENTO SOBRE AS CONTRATAÇÕES DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PARA ATENDER NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GOIÂNIA/GO ENTRE 2012 E 2020: ANÁLISE SOBRE A (DES)CONTINUAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO NA ESCOLA E O PERFIL DOS PROFISSIONAIS TEMPORÁRIOS

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: **a)** consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a); **b)** novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Sanini Schuster, Usuário Externo**, em 16/06/2023, às 20:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robert Bonifácio Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 22/06/2023, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3823434** e o código CRC **25D4D7C3**.

GUILHERME SANINI SCHUSTER

Levantamento sobre as contratações de profissionais do magistério para atender necessidade temporária de excepcional interesse público da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia/GO entre 2012 e 2020: análise sobre a (des)continuação do projeto pedagógico na escola e o perfil dos profissionais temporários

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas. Área de Concentração em Direito da Administração e das Políticas Públicas. Linha 1 – Regulação, Efetivação e Controle Constitucional das Políticas Públicas e no *Projeto Institucional*; n.1.1.: Avaliação, controle e adequação constitucional de políticas públicas nas linguagens jurídica e sociopolítica: experiências de efetividade.

Orientador: Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva.

GOIÂNIA

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Schuster, Guilherme Sanini
LEVANTAMENTO SOBRE AS CONTRATAÇÕES DE
PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PARA ATENDER NECESSIDADE
TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO DA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GOIÂNIA/GO ENTRE
2012 E 2020 [manuscrito] : ANÁLISE SOBRE A (DES)CONTINUAÇÃO
DO PROJETO PEDAGÓGICO NA ESCOLA E O PERFIL DOS
PROFISSIONAIS TEMPORÁRIOS / Guilherme Sanini Schuster. - 2023.
107 f.

Orientador: Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e
Políticas Públicas, Goiânia, 2023.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, abreviaturas, símbolos, gráfico, tabelas, lista de
tabelas.

1. Professor. 2. Temporário. 3. Educação. 4. Constitucionalismo. 5.
Política. I. da Silva, Robert Bonifácio, orient. II. Título.

CDU 32



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL

Ata nº **04-2023** da sessão de Defesa de Dissertação (produto final do mestrado) de **GUILHERME SANINI SCHUSTER**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**.

Aos **dezesesseis dias do mês de maio de dois mil e vinte e três**, a partir da(s) **oito horas**, por meio de videoconferência pública, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“LEVANTAMENTO SOBRE AS CONTRATAÇÕES DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PARA ATENDER NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GOIÂNIA/GO ENTRE 2012 E 2020: ANÁLISE SOBRE A (DES)CONTINUAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO NA ESCOLA E O PERFIL DOS PROFISSIONAIS TEMPORÁRIOS”**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Robert Bonifácio da Silva (PPGDP/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **José Mario Wanderley Gomes Neto (UNICAP)**, membro titular externo; Professor Doutor **Saulo de Oliveira Pinto Coelho (PPGDP/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Robert Bonifácio da Silva**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos **dezesesseis dias do mês de maio de dois mil e vinte e três**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **JOSE MARIO WANDERLEY GOMES NETO, Usuário Externo**, em 11/09/2023, às 08:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robert Bonifácio Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 11/09/2023, às 08:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo De Oliveira Pinto Coelho, Coordenador**, em 13/09/2023, às 08:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4019088** e o código CRC **969199BC**.

GUILHERME SANINI SCHUSTER

**LEVANTAMENTO SOBRE AS CONTRATAÇÕES DE PROFISSIONAIS DO
MAGISTÉRIO PARA ATENDER NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE
EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE GOIÂNIA/GO ENTRE 2012 E 2020: ANÁLISE SOBRE A
(DES)CONTINUAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO NA ESCOLA E
O PERFIL DOS PROFISSIONAIS TEMPORÁRIOS**

DATA DE SUBMISSÃO À DEFESA:

RESULTADO: () APROVADO () NÃO APROVADO

Examinador: Prof. Dr.: **Saulo de Oliveira Pinto Coelho**
PPGDPP/UFG-GO

Examinadora: Prof. Dr.: **José Mario Wanderley Gomes Neto**
PPGD/UNICAP

Orientador: Prof. Dr.: **Robert Bonifácio**
PPGDPP/UFG-GO

GOIÂNIA

2023

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Robert Bonifácio, pela paciência, entendimento, direcionamento e pelas grandes contribuições quanto a presente pesquisa, bem como pelo seu enorme respeito ao Programa do PPGDP.

Deste mesmo lado, à Professora Najla Franco Frattari, pela orientação inicial referente a este trabalho, pelas sugestões e ensinamentos quanto a realização das entrevistas, bem como por todos os conselhos que enriqueceram o conteúdo deste trabalho.

Aos professores do PPGDP, pois além de terem construído um brilhante programa que originam estudos e pesquisas tendentes a redirecionarem as políticas públicas locais, regionais e nacionais, com vocação para alterar a realidade fática, dedicaram horas de ensinamentos que muito contribuíram para minha formação.

À minha esposa, que muito cedeu para que eu pudesse cursar o programa de mestrado, bem como pelo amor e cuidado comigo durante esta jornada.

À professora Pollyana, por muito auxiliar nos agendamentos das entrevistas e pela disposição quanto a organização dos procedimentos de campo, sua ajuda foi de grande valia.

Aos colegas da Procuradoria Geral do Município que me auxiliaram e incentivaram durante esta jornada, alimentando com boas perspectivas da sua conclusão.

À Universidade Federal do Goiás, pela excelente oportunidade de crescimento.

A todas as pessoas que auxiliaram, de alguma forma, na presente pesquisa.

RESUMO

A presente pesquisa versa sobre levantamento das contratações por prazo determinado da Secretaria Municipal de Goiânia/GO, entre 2012 e 2020, com objetivo de auferir se essas contratações foram feitas de forma relevante pelo Município e, também, conhecer a percepção dos profissionais goianos da rede pública municipal de ensino acerca dos efeitos da rotatividade de professores sobre a qualidade da Educação. Para alcançar este propósito, o estudo analisa a lei local que estabelece a hipótese de excepcional interesse público, realiza levantamento quantitativo de professores temporários na série histórica, identifica o perfil dos docentes temporários e efetivos da Rede e, ainda, ilustra o impacto que o modelo de contratação acarreta a Educação municipal. A pesquisa adotou o pluralismo metodológico, tendo na fase quantitativa o modelo empírico descritivo, efetuando-se levantamento dos dados do Censo Escolar e do Portal da Transparência e, na fase qualitativa, procedeu-se um estudo de caso, valendo-se de entrevistas realizadas com profissionais da Educação. Revelou-se que a previsão na lei local, em grande medida, contribui para que as contratações temporárias sejam realizadas de forma recorrente. Constatou-se alguns períodos que o quantitativo de professores temporários ocorreu de forma exorbitante da média histórica. Definiu-se o perfil dos docentes efetivos e temporários, sob variáveis: idade, sexo, raça/cor, escolaridade e instituição de ensino superior. Detectou-se, na visão dos entrevistados, que as contratações temporárias facilitam a ocorrência da rotatividade de professores e a descontinuação do projeto político pedagógico na escola, ocasionando uma ruptura do ensino. Frente ao panorama encontrado, utilizando-se do Constitucionalismo de Resultados, conclui-se que a ferramenta de Contratação Temporária, embora necessária para determinadas situações, desfecha por carregar efeitos danosos à Educação de qualidade, sendo, portanto, sugestivo que a política pública educacional local seja retroalimentada para fins de adequação do seu prumo.

Palavras-chave: Professor. Temporário. Educação. Constitucionalismo. Política.

ABSTRACT

The present research deals with a survey of contracting for a fixed period of the Municipal Secretariat of Goiânia/GO, between 2012 and 2020, with the objective of verifying if these hirings were made in a relevant way by the Municipality and, also, to know the perception of the professionals in the network from Goiás municipal public education about the effects of teacher turnover on the quality of Education. To achieve this purpose, the study analyzes the local law that establishes the hypothesis of exceptional public interest, carries out a quantitative survey of temporary teachers in the historical series, identifies the profile of temporary and effective teachers of the Network, and also illustrates the impact that the model contract entails municipal education. The research adopted methodological pluralism, having in the quantitative phase the descriptive empirical model, carrying out a survey of data from the School Census and the Transparency Portal and, in the qualitative phase, a case study was carried out, using interviews carried out with education professionals. It was revealed that the provision in the local law, to a large extent, contributes to temporary hiring being carried out on a recurring basis. It was found in some periods that the number of temporary teachers was exorbitantly compared to the historical average. The profile of effective and temporary professors was defined, under variables: age, sex, race/color, education and institution of higher education. It was detected, in the view of the interviewees, that temporary hires facilitate the occurrence of teacher turnover and the discontinuation of the political pedagogical project at school, causing a rupture in teaching. In view of the scenario found, using the Constitutionalism of Results, it is concluded that the Temporary Hiring tool, although necessary for certain situations, ends up having harmful effects on quality Education, and it is therefore suggestive that the local educational public policy be fed back for purposes of adequacy of its plumb line.

Keywords: *Teacher. Temporary. Education. Constitutionalism. Policy.*

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Quantitativo - Censo Escolar.....	59
Gráfico 2	Quantitativo - Folha de Pagamento.....	60
Gráfico 3	Idade Média na Série Histórica.....	62
Gráfico 4	Idade na Série Histórica - Faixa de 38 a 47 anos.....	63
Gráfico 5	Homens e Mulheres na Série Histórica.....	65
Gráfico 6	Raça/Cor - Média na Série Histórica.....	66
Gráfico 7	Escolaridade - Composição na Série Histórica.....	69
Gráfico 8	Instituição de Ensino Superior de Origem - Média na Série Histórica.....	71
Gráfico 9	Transferências, Relotações e Movimentações dos Temporários.....	72
Gráfico 10	Rotatividade dos Temporários em Função da Temporalidade.....	75
Gráfico 11	Interrupção do Projeto Político Pedagógico na Escola.....	77
Gráfico 12	Ciência sobre Lecionar Disciplina Diversa.....	83
Gráfico 13	Dificuldade Apresentada Pelos Temporários - Visão Diretores.....	87
Gráfico 14	Dificuldade Apresentada Pelos Temporários - Visão Efetivos.....	88
Gráfico 15	Distinção entre o Trabalho Desempenhado pelos Temporários e Efetivos.....	89
Gráfico 16	Perspectiva do Trabalho Desempenhado - Visão Temporários.....	86
Gráfico 17	Diferença de Tratamento Ofertado pela Administração.....	91
Gráfico 18	Fatores da Diferença de Tratamento Ofertada pela Administração.....	92
Gráfico 19	Satisfação com o Trabalho.....	939
Gráfico 20	Principal Dificuldade Apresentada - Visão Temporários.....	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Professores Efetivos X Temporários do Município de Goiânia/Go – Censo Escolar.....	55
Tabela 2	Efetivos X Temporários - Folha de pagamento.	58
Tabela 3	Efetivos e Temporários em razão da idade – Censo Escolar	57
Tabela 4	Efetivos e Temporários quanto ao gênero - Censo Escolar	64
Tabela 5	Efetivos e Temporários por Raça/cor - Censo Escolar	65
Tabela 6	Efetivos e Temporários por escolaridade.....	67
Tabela 7	Efetivos e Temporários por Instituição de Ensino - Censo Escolar.....	70
Tabela 8	Movimentação dos professores temporários na Rede.....	72
Tabela 9	Rotatividade dos professores temporários	75
Tabela 10	Interrupção do projeto pedagógico na escola em razão da rotatividade dos professores temporários	77
Tabela 11	Conhecimento de professor lecionar matéria/disciplina diferente da de ingresso no processo seletivo simplificado.....	83
Tabela 12	Avaliação desempenho dos temporários pelos Diretores.	86
Tabela 13	Avaliação desempenho dos temporários pelos Efetivos.....	87
Tabela 14	Autoavaliação de desempenho - temporários.	89
Tabela 15	Diferença de Tratamento dos Efetivos com Temporários pela Administração Pública.	90
Tabela 16	Principais dificuldades e/ou que pode ser melhorado - temporários.	93

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CTD	Contratação por Tempo Determinado
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GO	Estado de Goiás
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
MP/GO	Ministério Público do Estado de Goiás
PGM	Procuradoria Geral do Município
PNE	Plano Nacional de Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
UFG	Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E A POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL.....	19
2.1	Educação de qualidade como direito fundamental	19
2.2	Constitucionalismo de Resultados e o resultado prático	22
2.3	Política Pública Educacional	26
3	CONTRATAÇÕES DE DOCENTES.....	29
3.1	Do histórico de contratação de pessoal da Administração Pública	29
3.2	Do Concurso Público aos Profissionais do Magistério.....	31
4	DAS CONTRATAÇÕES POR PRAZO DETERMINADO - CTD	36
4.1	Dos Contratos Por Prazo Determinado – “do excepcional interesse público” ...	36
4.2	Da previsão na lei municipal de contratação por prazo determinado de professores temporários.....	38
4.3	Das consequências práticas das contratações CTD.....	41
5	DA METODOLOGIA.....	40
5.1	Do Estudo Empírico Descritivo.....	46
5.1.1	Do Método Quantitativo	46
5.2	Do Estudo de Caso.....	42
5.2.1	Do Método Qualitativo.....	44
5.3	Da Integração dos Métodos Quanti-Quali	47
6	DA ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS	55
6.1	Análise Quantitativa.....	55
6.1.1	Evolução quantitativa de Professores Efetivos e Temporários	51
6.1.2	Do Perfil dos Professores Docentes.....	60
6.2	Análise Qualitativa	71
6.2.1	Quanto a Realocação e Movimentação dos Professores Temporários na Rede Municipal de Educação	71
6.2.2	Quanto a Rotatividade de Professores Temporários	74

6.2.3	Quanto a interrupção do projeto pedagógico pela rotatividade de professores temporários.....	72
6.2.4	Quanto ao conhecimento sobre a determinação de ministrar matéria/disciplina distinta daquela para a qual ingressou no processo seletivo	82
6.2.5	Qualidade do Desempenho dos Professores Temporários.....	82
6.2.6	Tratamento ofertado pela Administração.....	86
6.2.7	Satisfação com o Trabalho e Condições de trabalho.....	93
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	91
	REFERÊNCIAS	100
	ANEXO I - Minuta de Projeto de Lei para Alterar a Lei Municipal de Goiânia de N° 8.546/2007, que Dispõe sobre as Contratações por Prazo Determinado do Artigo 37, Inciso IX, da Constituição Federal.....	107
	ANEXO II – Perguntas aos entrevistados.....	107

1 INTRODUÇÃO

A Educação é um Direito Social fundamental em nossa Constituição Federal de 1988, sendo inegável que, além de dever do Estado (art. 206), constitui um pilar capaz de proporcionar o desenvolvimento social e econômico de um povo baseado no investimento em instrução e rendimentos potenciais (SCHULTZ, 1961, p. 1-17). Com objetivo de cumprir este dever, frente ao Constitucionalismo de Resultados, a Educação não pode ser projetada com enfoque restrito a quantidade de alunos ingressos na escola, a manutenção destes no ambiente escolar e ao aprimoramento das estruturas físicas da unidade escolar, mas evidencia, sim, a necessidade de oferecimento de uma Educação de qualidade, dependendo diretamente da organização da escola¹ e dos docentes que a compõe.

Nesta conjuntura, o professor assume papel essencial na atividade pedagógica, haja vista que ele é o principal canal articulador para projeção de um ensino público eficiente. Em contraste a esta importância, quando se fala em qualidade de educação, apenas raramente o professor é tomado como unidade de análise, contudo, Almeida e Basilio (2018, p. 3) dizem que este tipo de análise permite revelar influências entre as condições de trabalho e os resultados escolares, fato que reflete diretamente no Educação fornecida pelo ente público.

Por isso, sobeja essencial o diagnóstico dos efeitos dos arranjos institucionais da política pública educacional que ditam e direcionam as escolhas sobre os meios e tipos de contratação dos docentes, fato que repercute diretamente no exercício de seu trabalho, precisamente quanto ao Município de Goiânia/GO.

Aproximando-se do tema, tem-se que a regra para admissão de pessoal pela Administração Pública é o concurso público (art. 37, II da CF), situação consolidada depois de longo percurso histórico. Contudo, existem exceções na própria Constituição, tais como os cargos em comissão e a Contratação por Tempo Determinado - CTD. Esta última segue autorizada pelo artigo 37, inciso IX, da CF/88, obstinada a atender ao indeterminado termo jurídico de “*necessidade temporária de excepcional interesse público*”.

Referido termo, muito em razão da espaçosa discricionariedade de definição do seu conteúdo, desfecha em situações práticas que culminam na recorrência e reiteração destas contratações precárias, a exemplo do Município de Goiânia, no qual se verifica a ocorrência de 24 (vinte e quatro) processos seletivos simplificados para contratação de professores temporários, no período de 10 (dez) anos (2010-2020).

¹ Neste sentido, veja: “estender a escolarização não é, por si só, uma garantia de justiça escolar. Na verdade, tudo depende da maneira como a escola se organiza e do que se faz nela”. (DUBET, 2012, p. 22-70)

Não se desconsidera a necessidade da contratação de professores temporários, haja vista existirem situações que reclamam a presença do profissional provisório e substitutos para realização de atividades educacionais. Contudo, a adoção de decisões públicas de os colocar como preferência, sendo estes contratados primordialmente e em caráter antecedente e excludente dos efetivos, para mais de poder contrariar a regra do concurso, tende a repercutir na prestação do serviço educacional. A revelação desta repercussão é um dos grandes propósitos do presente estudo.

Imagine, por exemplo, a situação de um professor temporário que inicia seu contrato no meio do ano letivo, por carência de profissional permanente. Referido professor, além de estreitar no meio do ano letivo, sem qualquer liame com a escola e com os alunos, muito possivelmente encerrará suas atividades, também, no mesmo período, em razão da temporalidade que é natural desta contratação. Desta forma, torna-se essencial analisar a existência de uma (des)continuação do projeto pedagógico na escola, com fito de verificar se os alunos são (ou não) privados de conteúdo por alterações de docentes, bem como se esta rotatividade dificulta o próprio processo de aprendizagem, diagnosticando como este contexto interfere na Educação que é prestada em razão do vínculo estabelecido entre o professor e a Administração Pública.

Para mais disto, impreterível conhecer como este professor temporário é tratado no ambiente escolar pelos demais colegas, diretores e pela própria Administração Pública, investigando situações de trabalho que podem afetar seu desempenho, como relações, alterações de disciplina, exercício de hora extra, apego escolar, vinculação com os propósitos e projetos da escola e outros.

Assim, como problemas de pesquisa, indaga-se: a rotatividade de professores, via contratação por prazo determinado (temporários), ocorreu de forma relevante no Município de Goiânia? Referida indagação foi objeto da fase quantitativa desta pesquisa. Além disso, qual a percepção dos profissionais goianos de educação, da rede pública municipal de ensino, acerca dos efeitos desta rotatividade de professores sobre a qualidade da Educação que é fornecida? Esta indagação, por sua vez, foi objeto da fase qualitativa deste estudo.

Testa-se, logo, as seguintes hipóteses de pesquisa: as contratações de professores temporários, no Município de Goiânia, não impactam na qualidade de educação que é prestada; as contratações habituais de professores temporários acarretam na descontinuação do projeto pedagógico da escola; a previsão na lei local de contratações de professores temporários se amolda ao conceito indeterminado de excepcional interesse público.

Para adequado deslinde das indagações acima indicadas, o presente trabalho revela-se como empírico descritivo, amoldando-se a metodologia de levantamento e estudo de caso, sendo utilizada a integração entre métodos qualitativos e quantitativos (pluralismo metodológico), com fito de demonstrar uma robusta exposição da realidade local.

Através da abordagem qualitativa, a pesquisa se valeu de entrevistas diretas junto a diretores da rede municipal, a professores efetivos e com próprios professores temporários. Com os indicadores colhidos nas entrevistas, efetua-se análise quanto as fragilidades desta contratação CTD, dos efeitos que sua reiterada realização gera na política pública educacional goianiense, bem como identifica aspectos que os gestores devem sopesar para fins de adoção deste mecanismo de contratação por prazo determinado, comparando-se, ao fim, com outros estudos similares encontrados em revisão bibliográfica.

De outro lado e em complementação, efetuou-se levantamento do quantitativo de professores contratados por tempo determinado em comparação com os efetivos na série histórica de 2012 a 2020, por meio do vasto banco de dados do Censo Escolar e, também, do Portal da Transparência do ente local, com fito de fortificar os achados e, ainda, identificar se a hipótese da lei local se encontra inserta no termo constitucional do “*excepcional interesse público*”.

Além deste diagnóstico, o perfil dos profissionais contratados por tempo determinado também é traçado, pois que o professor, tido como burocrata de rua, desempenha o serviço público de forma distinta quando existente condições socioeconômicas desiguais (LOTTA e CHARLES, 2022, p. 110), para mais de o seu perfil poder ser ligado a Educação de qualidade (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 205). Assim, as seguintes variáveis foram escolhidas para traçar o perfil: raça/cor, idade, gênero, instituição de origem e escolaridade. Referido levantamento pode auxiliar na identificação de revelações significativas da política pública educacional municipal com a forma de seleção dos quadros de professores e, reflexamente, com a qualidade do trabalho depreendido. Para tal desiderato, foi utilizado exclusivamente a fonte de dados secundárias do Censo Escolar, fornecida pelo do INEP.

Independentemente do conhecimento da realidade local, tem-se que a Administração Pública deve observar com olhos atilados o objetivo maior de ofertar uma educação de qualidade, almejando atingir patamares referentes ao Constitucionalismo de Resultados, de modo a identificar situações que possam desvirtuar do oferecimento *pro forma* e inadequado deste direito fundamental e corrigir o percurso da política pública educacional.

Feitas essas ponderações iniciais, passaremos a expor, sem a pretensão de esgotar a complexa temática, sobre: direito fundamental à Educação; Constitucionalismo de Resultados

e o resultado prático da ação pública; a política pública educacional e seu arranjo jurídico; o histórico de contratações de docentes da rede básica de ensino; panorama da contratação por tempo determinado; a lei municipal de CTD e a qualidade do ensino. Após, justifica-se o porquê da utilização do Estudo de Caso e do levantamento, bem como das integrações dos métodos qualitativos e quantitativos, efetuando-se, logo em seguida, o diagnóstico da situação do Município de Goiânia. Ao final, sugere-se a retroalimentação da política pública educacional de acordo com os achados de pesquisa, propondo-se, para tanto, minuta de projeto de lei para ajustamento da lei municipal.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E A POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

2.1 Educação de qualidade como direito fundamental

O direito a Educação está previsto no artigo 6º da CF/88, erigido a direito social de todo cidadão brasileiro. Mais adiante, o artigo 205 estabelece ser direito de todos e dever do Estado o fornecimento de Educação, visando o pleno desenvolvimento da pessoa para a cidadania e para o trabalho.

Referido direito é alçado à condição de fundamental na Constituição, isto porque através dele que o indivíduo abre seus horizontes para o crescimento pessoal. Na visão de Theodoro H. Marshall (1967, p. 73)², a “*educação é um pré-requisito necessário a liberdade civil*”, justamente porque, com o conhecimento, o cidadão passa a exercer suas escolhas e perseguir outros caminhos impossíveis de serem trilhados sem ele.

Além do mais, a educação é tida como um direito de síntese, em razão de possibilitar e potencializar a garantia de outros os direitos, tanto na exigibilidade quanto no gozo. Neste sentido, veja Franciszek Przetacnik (1985, p. 257):

Entre os direitos humanos, o direito à educação é o mais importante, com a única exceção do direito à vida, fonte de todos os direitos humanos. O direito à educação é uma condição prévia ao verdadeiro gozo de quase todos os direitos do homem por uma pessoa individual. Este direito é uma pedra angular de todos os direitos do homem, pois, se uma pessoa não é correctamente educada, ele ou ela é incapaz de gozar verdadeiramente os outros direitos do homem. Em consequência, a realização do direito à educação é a tarefa mais elevada que se impõe, tanto a cada indivíduo como ao Estado em que esse indivíduo vive.

E mais, segundo Emerson Garcia (2004, p. 1), a Educação também é tida como força motriz para evolução de todo o Estado de Direito, pois que, além de ser um passaporte para a cidadania, permitindo a compreensão e o alcance das suas liberdades, a qualificação para o trabalho e o incremento de capacidade crítica dos indivíduos se tornam imprescindíveis para o alcance deste objetivo.

Nesta linha de pensamento, de que a Educação é sustentáculo essencial para o desenvolvimento do país, não só em termos de fruição, mas também econômico e social, os

² E segue dizendo que “O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado.” (MARSHALL, 1967, p. 73);

autores Motta e Buíssa (2018, p. 99), reproduzindo a teoria do capital humano de Theodore Schultz³, relatam que o investimento em educação se torna o principal ativo para estruturação de capacidades humanas que levem a realizar um trabalho produtivo. Neste raciocínio, segundo estudo de James Heckman⁴ (ganhador do prêmio Nobel em 2000), a qualidade no desenvolvimento da primeira infância influencia fortemente os resultados econômicos, sociais e na saúde de toda a sociedade, de forma que a cada dólar gasto na educação infantil rende sete vezes mais a sociedade ao longo do tempo.

Afinal, não é acidental que o indicador “Educação” faça parte da medição do IDH⁵-Índice de Desenvolvimento Humano, sendo certo que a instrução não é algo de fonte natural, mas que demanda investimento para adquiri-la, revelando que, quanto mais instruída a população, mais desenvolvido o país.

Pela visibilidade individual, a educação funciona como instrumento para despertar a consciência crítica e a livre determinação. De outra ponta e com apoio na dissertação de mestrado de Maisa Castro Sousa (2019, p. 20), em nível coletivo é impensável o desenvolvimento de uma nação desatrelada da ampla e irrestrita oferta de um ensino de qualidade à sua população.

Desta forma, é concebível e crível que a Educação tratada no texto constitucional seja uma educação de qualidade, capaz, portanto, de transformar a vida do indivíduo, considerando que a educação tem caráter permanente e é base constitutiva na formação do ser humano. Por isto, sobeja impreterível conhecer as principais dificuldades da educação nacional. Reconhecer as particularidades brasileiras, tais como a redistribuição das competências federativas, as desigualdades sociais e a historicidade da evolução da educação, tornam-se tarefa substancial para compreensão da política educacional.

Sob ponto de vista histórico, a qualidade da Educação Pública, conforme análise de Oliveira e Araújo (2003, p. 8), associou-se a três grandes significados simbólicos: primeiro, condicionado a oferta de oportunidades de escolarização; segundo, relacionado ao fluxo

³ Motta e Buíssa, citando Schultz, indicam que o capital humano é composto de conhecimentos e habilidades, produtos de investimentos deliberados em pessoas, com objetivo de aumentar a capacidade de realizar um trabalho produtivo. Sendo que as atividades essenciais que propiciam o aumento destas capacidades humanas seriam a educação formal, o treinamento no trabalho, os programas de estudo de adultos e serviços de saúde. (Motta e Buíssa, 2018, p. 99);

⁴ HECKMAN, James. James Heckman e a importância da educação infantil Revista Veja online, São Paulo, 2017. Disponível em <https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/>

⁵ Neste sentido: “Educação: refere-se ao nível de conhecimento da população. Para isso são observadas as taxas de alfabetização, de escolarização e o grau de instrução que se referem à média de anos de estudos de um adulto (a partir dos 25 anos) e à expectativa de anos escolares para cada criança. Esse resultado mostra como as políticas públicas de cada país atuam na educação a fim de promover o acesso à escola e a diminuição da evasão escolar.” (Disponível em <https://brasile scola.uol.com.br/geografia/idh-indice-desenvolvimento-humano.htm>. Acesso em 01/04/2023, as 17:52 hrs);

escolar, representado pela quantidade de alunos que estão a progredir (ou não) dentro do sistema de ensino; e terceiro, a qualidade foi conectada com a elaboração de testes em larga escala.

Imperioso destacar que a qualidade da educação, consoante Gil (2021, p. 185)⁶, é indissociável do momento histórico e social havido no país, não tendo uma quantificação exata e pré-definida de maneira constante. Assim, com o passar do tempo e em conformidade com artigo de Biasi (2009, p. 36), repensou-se a escola frente as desigualdades sociais e regionais havidas. Atenta-se, agora e segundo o autor⁷, com outra dimensão para efetivação do direito a Educação, sobrelevando os meios que determinam a qualidade da educação, referindo-se aos atores envolvidos do processo propriamente dito, que incluem os alunos – sujeitos a aprender – e os professores – sujeitos que ensinam. Deste modo, argumenta Azevedo (2012, p. 6), que a Educação de qualidade demanda haver a mobilização dos envolvidos em toda a ação pedagógica do processo educativo, garantindo-se a estes as condições necessárias para o processo de ensino.

Posto isto, compreende-se que o desafio da educação básica brasileira é relativamente conhecido: após avanços importantes nas últimas décadas, nossas crianças e jovens, em grande medida, estão na escola (DE SOUSA CASTRO, 2019, p. 21). No entanto, da alfabetização ao ensino médio, poucos aprendem em níveis adequados. É exatamente nesta trama que o professor exsurge como ferramenta crucial para atingirmos níveis satisfatórios de Educação, sendo indispensável investigarmos aspectos inerentes ao magistério⁸ para soerguimento da política educacional.

Nesta oportunidade, ultimando o presente tópico, convém repisar que não é qualquer tipo de educação que o Estado há de prover ao cidadão, compreendendo-se como importantes os temas de acesso a escola, de permanência do aluno e de infraestrutura interna, contudo não podemos olvidar os atores envolvidos no processo educacional, abrindo-se os olhos para o

⁶ “No que se refere à quantificação da qualidade, a dificuldade tem início já na definição do que seja uma educação de qualidade. Longe de ser questão simples e consensual, o que busquei sublinhar foi o fato de que tais concepções são resultado de processos sócio-históricos que, em meio a constantes disputas, engendram a coexistência de sentidos nem sempre concordantes. Tais sentidos, por sua vez, são mobilizados nos debates atuais, com peso e eficácia variados.” (GIL, 2021, p. 184-209);

⁷ “Com isso, o que fica claro é que a declaração do direito estabelecido no texto constituinte criou condições para a expansão do acesso à escola nestes últimos anos, mas que é necessário alcançar outras dimensões para a efetivação e legitimação desse direito, como a garantia de um padrão de qualidade definido pelas condições materiais e humanas que interferem no ensino.” (BIASI, 2009, p.36);

⁸ Neste mesmo sentido, Gatti expõe que repensar e revalorizar o professor em todos os seus aspectos é fundamental para o sistema de educação, espelhando este fato no aprendizado de crianças e jovens: “esse papel está atrelado às suas próprias condições sociais e de trabalho, aí, incluídas suas características socioeconômicas e culturais, estrutura de carreira e salários, e sua formação básica e continuada.” (GATTI, 2011 p. 28);

ferramental humano do ensino que é o professor. Reforça-se, portanto, que a Educação não pode ser ofertada *pro forma* ou desprovida de intenção construtiva, mas justamente o contrário, estando umbilicalmente ligada a uma Educação de qualidade, apta ao desenvolvimento humano.

2.2 Constitucionalismo de Resultados e o resultado prático

Hodiernamente a busca pela eficácia e efetividade prática das ações administrativas está na pauta do dia, contudo nem sempre foi assim.

Na dogmática clássica, conforme ilustra Diogo Figueiredo Moreira Neto (2016, p. 171), não se falava em eficácia do ato administrativo, sendo este desprovido da apreciação quanto ao resultado concreto da ação administrativa, somente o fazendo abstratamente. Isto, segundo Sérgio Guerra (2019, p. 133), é reflexo de como o Direito Administrativo foi institucionalizado⁹, mostrando-se, ainda hoje e em muitas das vezes, incapaz de apresentar as respostas necessárias e aptas a atingir os anseios da sociedade. Exemplo desta conjuntura é verificado quando a Administração Pública adota uma postura conforme a lei, por expressa permissão legal autorizativa, valendo-se, logo, do positivismo jurídico, malgrado o resultado alcançado seja ineficiente ou desprestigiado dos aspectos inerentes a qualidade. Afinal, a quem beneficia o ato carente de efetividade?

Importante verificar a crítica a este positivismo jurídico, tecida por Guerra (2019, p. 167), no sentido de que o seu normativismo lógico pode conduzir a um abismo entre o mundo da vida e o mundo das normas, consubstanciando em um incontornável déficit de realidade da norma. Isto porque, conforme o autor, “*no processo de concretização prática do direito, este e a realidade não constituem duas grandezas independentes, existentes cada uma por si*”, mas ao revés, a norma está “*constantemente ligada ao contexto e situações sociais*” do momento.

Este direito administrativo clássico, enraizado nos pilares da supremacia da administração pública nas relações para com os particulares, na prevalência do interesse público sobre o privado, na hierarquia da burocracia e na submissão ao princípio da legalidade estrita, criou atributos como poder de polícia, imperatividade e coercibilidade dos atos

⁹ Fabrício Motta assim reverbera sobre as características de surgimento do direito administrativo: “(...) no mesmo contexto da revolução francesa e do surgimento do Direito Administrativo, algumas características que passaram a ser exigidas no exercício do poder estatal: a) ênfase na proteção dos valores fundamentais da liberdade, propriedade e segurança; b) afirmação do princípio da separação de poderes; c) entendimento da lei como expressão da vontade geral; e d) consagração do princípio da legalidade como subordinação do Estado às leis.” (MOTTA, 2010, p. 201);

administrativos, e, ainda, manteve aberto espaço para as escolhas discricionárias. Entretanto, este panorama, de acordo com Gustavo Binjenbojm (2014, p. 106), vem sofrendo forte influências do constitucionalismo¹⁰.

Neste caminhar, este aludido pensamento clássico do direito administrativo se inclina a evolução, desvinculando-se da realidade para o qual foi parametrizado, modificando-se à luz das novas sociedades que, diga-se de passagem e conforme Bustamante (*apud* Guerra, 2019, p. 196), são dotadas de complexidade com seu amplo extrato social (pluriclasses) e providas, ainda, de diferentes interesses. Esse momento, segundo Guerra (2019, p. 166), é o da pós-modernidade, significando que se ultrapassa os ideais do positivismo jurídico – com sua ligação restrita ao eixo da legalidade¹¹.

Este período evolutivo, segundo relata Motta (2010, p. 216) é fortificado pela presença do Estado Constitucional, o qual atribui novo enfoque normativo a Constituição, com a valorização e normatização dos princípios, dos direitos fundamentais e edificado na dignidade da pessoa humana, desarmonizando, desta feita, com o positivismo jurídico extremo. Reaproxima-se, afinal, o direito da justiça e da moral¹². Ganha destaque o princípio da juridicidade/legitimidade da Administração que, conforme o autor (2010, p. 219), corresponde a submissão da Administração não somente a lei formal, mas a todo o Direito e, em especial, à Constituição.

Este novo paradigma do direito administrativo, consoante Motta (*idem*), “*não somente lhe compete ordenar, disciplinar e limitar o poder, mas também assegurar eficácia e efetividade à ação administrativa*”, enaltecendo o princípio constitucional da eficiência (previsto no *caput* do art. 37 da CF/88), circunstância amoldável ao Constitucionalismo de Resultado.

¹⁰ Para o leitor se ambientar com o Constitucionalismo, vejamos os dizeres do autor: “A grande inovação das constituições da modernidade consiste em que, permeadas pelos ideais humanistas, posicionam o homem no epicentro do ordenamento jurídico, verdadeiro fim em si mesmo, a partir do qual se irradia um farto elenco de direitos fundamentais. Tais direitos têm assento, sobretudo, nas ideias de dignidade da pessoa humana e de Estado democrático de direito, servindo, concomitantemente, à legitimação e à limitação do poder estatal.” (BINENBOJM, 2014, p. 106);

¹¹ Fabrício Motta, citando Garcia de Enterría, relembra que o “o direito público todo foi erguido sob as sólidas bases do princípio da legalidade”, e que este princípio “surge como a técnica precisa por meio da qual se consagra a idéia de que somente a comunidade pode impor mandamentos aos homens, mediante a lei feita por ela, pode castigar, proibir, levantar impostos e aplica-los em proveito geral, pode habilitar a ação dos agentes, juizes e funcionários que atuam em seu nome”. (MOTTA, 2010, p. 202);

¹² O autor cita o contexto da metade do sec. XX, período com base na necessidade de reforçar a força da Constituição frente ao contexto de barbáries da segunda guerra mundial e, por isso, a necessidade de reaproximação do direito de justiça e moral;

A noção de Constitucionalismo de Resultado, concebida por Diogo Figueiredo de Moreira Neto, perpassa pelo novo conceito constitucional de *interesse público e de efetividade*. Vejamos.

Com o desenvolvimento do positivismo jurídico, o conceito de *interesse público* ganha autonomia, não se confundindo mais com o interesse do rei, mas, ainda assim, estava limitado e contido nas definições legislativas, posto nesta época não se reconhecer eficácia imediata as normas constitucionais. Desta margem, neste Estado de Direito positivista prevalecia o caráter meramente programático¹³ dos preceitos constitucionais, situação que deixava exclusivamente ao governo e ao legislador ordinário a tarefa de tornar os preceitos eficazes, conforme o momento e meio que lhes soassem mais conveniente.

Entretanto, referida concepção avançou. Com o advento do pós-positivismo, como se viu, por influência do constitucionalismo e da eficácia geral dos comandos constitucionais, o conceito do interesse público deslocou-se para sede constitucional, permitindo o entendimento de que o interesse público, uma vez consagrado em determinado direito na Constituição, somente não terá eficácia imediata quando existir cláusula de reserva legal devolvendo ao legislador infraconstitucional a sua regulação (MOREIRA NETO, 2016, p.170). Assim, não caberá ao legislador restringir o elenco de interesses públicos elegidos pelo Constituinte, mas sim atendê-los, por atos efetivos da Administração Pública.

Desta feita, a Educação, como direito fundamental (art. 6º da CF/88), é um dever do Estado (art. 196 da CF/88) e, por isso, o direito deverá ser atendido por este, impondo-se tais comandos tanto ao legislador como ao administrador público, não podendo nenhum deles eximir de efetivá-los concretamente, minimizar ou procrastinar seu atendimento (MOREIRA NETO, 2016, p.171). Ainda, referido dever estatal de atender a este relevante interesse público da Educação deverá ser concretizado mediante o acolhimento de diversas garantias expostas no artigo 208 da Constituição.

No que diz respeito a *efetividade*, o constitucionalismo não só elevou a importância dos princípios, como possibilitou que o sistema constitucional alcançasse novos padrões de exequibilidade. Na visão clássica, a eficácia dos atos públicos não tinha consigo qualquer apreciação do resultado concreto da ação, mas tão somente da aptidão para que este se produzisse, isto é, redundava no mundo abstrato. Logicamente, tal ideia, no contexto atual de

¹³ Conforme STRECK, “a constituição dirigente e programática estabelece objetivos e metas a serem preenchidas pelos governos, e, desta forma, ampla é a discricionariedade nas escolhas administrativas e nas políticas de governo, contudo limitadas ao agir conforme a Constituição.” (STRECK, 2009, p. 2);

direito ampliado, é incapaz de corresponder aos anseios das realizações públicas. Daí exsurge a necessidade de aferição do resultado da ação estatal.

Assim, no que se refere ao Constitucionalismo de Resultados, importante consignar que este conceito suplanta o constitucionalismo pragmático, de modo que o interesse público, agora, encorpa o resultado da ação administrativa como um elemento essencial do ato, estando contido nele a nova ideia de efetividade, avaliando-se o resultado prático que alcance satisfação geral de interesse público. Avalia-se, portanto, o resultado do que se decidiu, a consequência alcançada e o efeito prático decorrente.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao versar sobre a inclusão da eficiência da Carta Constitucional, destaca que isto proporcionou um mecanismo de controle da atuação administrativa:

Restava, porém, mais um passo, com a introdução do conceito de efetividade, ou seja, do atingimento satisfativo geral do interesse público. A destacada consequência dessa despertada preocupação, não apenas com o processo de decisão, como era da tradição administrativa, mas, ainda além, com o resultado do decidido, pode ser bem apreciada na evolução da técnica do controle, pois além dos tradicionais controles de existência, de validade, de eficácia e de eficiência dos atos públicos, acrescentou-se um quinto, o de efetividade, destinado a verificar se a ordem dos fatos reproduz, enfim, a contento, o que foi disposto na ordem jurídica. (2016, p. 172)

Exige-se, à luz desta noção de Constitucionalismo de Resultados, que a conduta administrativa ganhe uma nova característica concernente ao resultado prático da sua ação, isto é, a verificação finalística de que a Administração Pública está perseguindo o interesse público, possibilitando, por isso, o controle desta atividade. Ultrapassa-se, com isto, a compreensão de que a decisão administrativa ter, tão somente, uma adequação com a lei - por existir autorização normativa - seria bastante para atendimento da finalidade pública. Não é porque é legal que é o melhor caminho, fazendo com que seja sopesada, para referida decisão e atuação administrativa, se a escolha provê resultados eficientes na prática que atendam da melhor forma o interesse público reclamado.

Portanto, a ação estatal deverá atender, na realidade e na prática, aos anseios para a qual foi demandada, sendo imbuída de efetividade. Mas não é só, também as consequências da ação devem ser avaliadas concretamente e, acaso suas implicações não demonstrem o atendimento satisfativo geral, com alcance suficiente qualitativo do interesse público em jogo, demandará correção.

2.3 Política Pública Educacional

Uma das precursoras do desenho institucional sobre Direito e Políticas Públicas no Brasil, a professora Maria Paula Dallari Bucci, possui o entendimento de que as políticas públicas correspondem a “*arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins*” (2008, p. 251).

Em que pese não existir uma convecção uníssona sobre o conceito de políticas públicas, adotando a orientação supra, as finalidades almejadas por esta não há de ser outra senão aquelas externadas na Carta Constitucional. Nesta senda, a decisão quanto ao modelo de recrutamento de pessoal na área da Educação há de ser concebida como um dos arranjos institucionais necessários para a realização da política pública educacional, estando, portanto, dentro do amplo “guarda-chuva” da política pública educacional.

A gestão de pessoal, segundo Braga (2013, p. 106), corresponde a um “*conjunto de atividades de mobilização de pessoal para o atingimento das finalidades de um órgão, programa de governo ou política pública*”, de forma a coadunar que trata de um elemento intrínseco da política pública, ao passo de “*praticamente todo tipo de política pública envolver essa área de gestão, em maior ou menor grau*”. Assim, segundo o autor, as atividades de “*seleção de pessoal, de capacitação de agentes, gestão dos deslocamentos*” são atribuições de gestão de pessoal que estão afetas a toda política pública, sendo, para a educação, um componente apriorístico para a consecução da política pública educacional. Afinal, sem professores, não há Educação.

Mesmo que se compreenda que a gestão de pessoal possa se caracterizar como uma política pública em sí, ou mesmo que não faça parte de qualquer política pública, o que, como defendido acima, não é a visão do presente trabalho, um fato que não há de passar por desapercibido é que esta gestão de pessoal impacta em política pública! Apoia-se tal afirmação na circunstância de que configura uma variável que produz efeito sobre o resultado de uma política pública.

Ao fim de avaliar se a política pública educacional está sendo efetiva, trazendo aspectos inerentes a qualidade da educação, considerando o arranjo anteriormente dito e, claramente, com fito de proporcionar melhoramentos futuros e capacidade de antecipar as adversidades hodiernamente presentes, é que se evidencia a necessidade de um monitoramento deste feixe. Ciente de que a etapa de avaliação da política pública corresponde ao monitoramento cotidiano da execução de uma política pública, segundo Bonifácio e Motta

(2021, p. 344), revelando-se em “ações coordenadas que posteriormente alimentarão uma pesquisa estrutural sobre as limitações e as virtudes de determinada política pública”, ou seja, afere-se as fragilidades e qualidades existentes em um momento *ex post*, em um claro sentido de retroalimentação desta avaliação, tal ponderação não deixa de ser propósito da presente análise.

Aliás, neste sentido, oportuno destacar que, nesta avaliação e ainda segundo os mesmos autores (BONIFÁCIO e MOTTA, 2021, p. 343), existe uma utilidade social e plural da sua construção, de forma a permitir uma “reflexão ou exposição de resultados que indiquem o impacto advindo de determinada política pública”, ou de parte desta política pública que possa afetar a finalidade almejada, “incorporar experiências e saberes sobre políticas públicas de atores sociais não pertencentes ao campo da ciência”, tendo em vista que o campo das políticas públicas é eclético e envolve a multidisciplinariedade¹⁴, e “publicizar resultados de forma que o grande público tenha pouca dificuldade de compreendê-los”, haja vista que a tecnicidade de determinados setores não seja aplicada em sua mestria para fins de propagação do conhecimento a nível satisfativo geral. Tal disposições, portanto, importam em conhecimento geral dos problemas existentes em determinado arranjo da política pública.

Demais disso, nesta pesquisa, pretende-se efetuar um diagnóstico que, posteriormente, poderá ser utilizado para análise quanto a efetividade da política pública educacional, no sentido de ilustrar o “impacto de uma política pública, ou seja, o quanto essa intervenção contribuiu para a transformação da realidade social dos beneficiários” (BONIFÁCIO e MOTTA, 2021, p. 345), valendo-se, também, da necessidade de alcance dos objetivos estabelecidos na carta constitucional e os resultados alcançados¹⁵, para que, frente a isso, identificando as vulnerabilidades, possam os gestores públicos adotarem caminhos aptos a redirecionar o prumo da mesma.

Neste sentido, utilizando-se do direito como uma caixa ferramenta (meio) para alcance de uma finalidade – na visão de Coutinho¹⁶ - entende-se concebível que o arranjo jurídico possa ser aprimorado para que reorganize a modelagem das contratações com fito de melhor atender ao interesse público e ao objetivo da política pública educacional. A oferta de

¹⁴ “O campo de conhecimentos conexos às Políticas Públicas está, pois, mais ligado ao contexto plural e eclético da Tecnociência do que o cartesianismo da Ciência Moderna” (JANNUZZI, 2016, p. 126);

¹⁵ Norma GUID 3910 da INTOSAI: “O princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos” (TCU);

¹⁶ Alude o autor que o direito pode servir para “apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas) oferecer meios (caixa de ferramentas) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional)” (COUTINHO, 2013, p. 194);

educação, via política pública, requer adequado planejamento, financiamento, execução, apropriada avaliação e, também, regulação. A presente pesquisa aspira explorar parte deste ciclo, no intento de aperfeiçoar a política pública educacional local, com a sugestão, ao final, de alteração da lei local.

3 CONTRATAÇÕES DE DOCENTES

3.1 Do histórico de contratação de pessoal da Administração Pública

Modernamente é comum mencionar o concurso público como meio regular de admissão de pessoal pela Administração Pública, contudo nem sempre foi assim. O instituto que é regra atual no ordenamento para admissão de pessoal passou por diversas influências de outros instrumentos e das formas de gestão da coisa pública.

A contratação de pessoal não é tema exclusivo do ambiente público, haja vista ser intrínseco as atividades da iniciativa privada. Nesta, fortificada pelo sistema capitalista, promoveu-se ao longo do tempo a reinvenção e inovação das modalidades e formas de exercer o labor, a exemplo de, atualmente, surgir institutos como a terceirização, quarteirização, pejetização e uberização, sempre com a perspectiva de gerar maior lucro e menos gasto, além da intenção de encontrar mão de obra cada vez mais qualificada.

Em ambiente de direito público e, especificadamente, quanto as contratações de pessoal da Administração Pública, esta mesma lógica assim não segue, por fortes razões históricas e, em paralelo, com a consolidação do próprio direito administrativo. Afinal, não há como conceber que a regra do concurso público, externada no artigo 37, II, da CF, foi ali exposta sem nenhum fundamento, pelo contrário, o texto está inculcado de valor histórico, além de sustentado nos princípios da moral e da isonomia, sobressaltando, manifestamente, o princípio da eficiência (meritocracia).

Em breve exposição sobre o passado das contratações públicas de pessoal pelo Estado, tanto tem território tupiniquim como em países estrangeiros, Carvalho (2009, p. 111) elucida o caminho trilhado para chegar aos patamares que hoje se encontram, sendo pertinente citar algumas modalidades (que não as esgotam), tais como: o sorteio, a sucessão hereditária, o arrendamento, a compra e venda de cargos, as nomeações absolutas e relativas.

O sorteio consistia, segundo a mesma autora (CARVALHO, 2009, *idem*), no direcionamento do cargo público por inspiração divina, consubstanciado na ideia de proteção divina do indivíduo sorteado, frequentemente utilizado na antiguidade clássica (Esparta e Atenas). Pela sistemática inerente ao sorteio, claramente não conservava atributos de escolha vinculados a eficiência e a qualidade.

Na idade média inaugurou-se o sistema de compra e venda de postos públicos, iniciado na França, com a criação de órgão público destinado a estas transações e,

posteriormente, alastrado por parte da Europa, correspondendo os cargos à moedas de trocas e favores à determinada casta real que alçava ao Poder. Neste formato, o Estado, dono do cargo, vendia ao particular o emprego na Administração, sendo usado como fonte de receita, sem qualquer controle público, sendo vendido aos mais ricos e não aos mais capazes, não primando, portanto, pela eficiência do serviço público. Neste período surge o sistema de transmissão por sucessão hereditária (CARVALHO, 2009, idem), pelo qual o cargo público permanecia na linhagem familiar do titular após sua morte (resíduos deste sistema ainda são perceptíveis nas serventias cartorárias), sendo que tampouco se assegura o mínimo de eficiência da função pública exercida, passando do titular ao sucessor sem avaliar os atributos de capacidade e aptidão deste.

Situação equivalente às vendas de ofícios públicos, antes vista, se deu com o arrendamento (CARVALHO, 2009, p. 112), pois neste método o Estado cedia cargos públicos a terceiros sem a aquisição, mas mediante locação por tempo determinado e com contrapartida pecuniária, desconsiderando, também, aspectos de habilidade e competência para exercício da função, sendo os cargos públicos utilizados como mercadoria.

No Brasil preponderou, no período imperial e decorrente do modelo patrimonialista¹⁷ de gestão da coisa pública, o mecanismo das nomeações absolutas e condicionais, o qual, vinculado à forte razão de subjetivismo da escolha, exortava o clientelismo e o favoritismo nas indicações aos cargos públicos, ao passo de submeter, de uma forma ou de outra, a nomeação ao crivo da autoridade nomeante. Referido aspecto também menosprezava aspectos referentes a eficiência e efetividade, prestigiando a predileção de familiares/amigos e apadrinhamentos, pois que não havia diferenciação da “*coisa pública e da res principis, restando favorecidas até os dias atuais, algumas práticas reprováveis, incluindo-se a do nepotismo*” (SILVEIRA, 2009, p. 30).

Ultrapassados estas modalidades exemplificativas de admissão de pessoal no setor público, chegamos, neste recorte, na modalidade que é regra atual, refletida no concurso público. Segundo Silveira (2009, p. 276), o concurso remonta ideia antiga assumindo importante papel de inovação no mundo oriental, correspondendo a marcante instrumento de progresso da nação chinesa, haja vista que os postos públicos foram preenchidos pela meritocracia:

¹⁷ Por esse modelo patrimonialista, o aparelho estatal constituía-se propriedade do soberano. O monarca podia dispor livremente das funções públicas, nomeando e demitindo agentes, sem qualquer vinculação legal. Segundo o art. 102 da Constituição de 1824, o imperador – chefe dos poderes executivo e moderador, possuía competência para nomear discricionariamente todos os servidores civis e agentes políticos, inclusive os magistrados. No mesmo sentido, o art. 165 da Constituição de 1824 dispunha que, em cada província, haveria um presidente nomeado e removido segundo livre convencimento do Imperador.” (SILVEIRA, 2009. p. 30);

Numa perspectiva histórica, o recrutamento objetivo e meritório de servidores públicos, substituindo a seleção pela linhagem familiar, entre outros métodos, surgiu no Oriente, anos 818-907 d.C., mais precisamente durante a dinastia Tang, na China. O concurso propiciou a eficiência vivenciada pelo Estado chinês nos séculos X a XIII, período conhecido como a ‘idade de ouro’. O historiador Paul Kennedy mostra que a profissionalização da burocracia chinesa, por meio do concurso, fez com que Marco Polo, ao chegar à China, se surpreendesse com certas invenções, como livros impressos, embarcações bem mais sofisticadas que as mediterrâneas, explosivos, indústria bélica, metalurgia e complexas redes de canais fluviais, além da porcelana e da seda. A construção de um Estado forte chinês com base na meritocracia foi tão clarividente que quando o país foi invadido pelos mongóis, em 1234 – o apogeu do Estado não incluía o desenvolvimento militar-, foram os invasores que acabaram sendo absorvidos e incorporados pela tradição e cultura chinesas.

Assimila-se que o concurso público, desde o seu nascedouro, não cobiçava somente a pretensão de selecionar e recrutar pessoal para exercer as funções públicas no Estado, mas se revelava, igualmente, como procedimento atrelado a eficiência e a entrega de resultados pelo setor público.

3.2 Do Concurso Público aos Profissionais do Magistério

Consecutivo dos processos de urbanização e industrialização, com o movimento crescente de pessoas do campo para as cidades, despontou-se uma grande demanda de matrículas em escolas públicas primárias e secundárias, situação esta que, consoante Paz (2013, p. 341), impactou diretamente o ambiente de trabalho dos profissionais do magistério. Segundo o autor, o número de professores, até então existentes, mostrou-se incompatível com demanda de educandos, induzindo os profissionais da educação a acumularem cargos públicos de magistério, situação esta, inclusive, tida por constitucional desde a Constituição de 1946 até a atual.

Referida conjuntura eclodiu a necessidade de resguardar as situações dos docentes, com fito de que estes não abandonassem os postos públicos e lhes possibilitassem condições de trabalho razoáveis, por meio de positavações jurídicas que impusessem aos entes públicos obrigações de *hard law*¹⁸. Aludida consolidação ainda segue sua trajetória, comportando, até então e depois de bastante resiliência, importantes avanços, pois o percurso que sucedeu foi de extensa peleja para que os sistemas de ensino estruturassem as carreiras do magistério, no sentido de valorização do professor e, também, de preocupação com o ensino.

Vejamos de maneira abreviada este período.

¹⁸ “A *hard law* é um termo que contempla o direito rígido ‘duro’, dentro do qual se reputam inseridas sanções contra as infringências perpetradas, e possuem força vinculativa.” (MAIA, 2016, p. 316);

A reforma Capanema previu leis orgânicas sobre o ensino, preparação dos professores e estruturação da carreira, contudo, conforme Paz (2013, p. 341), somente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (L.D.B. n 4.024/61) se passou a prever disposições quanto a remuneração adequada aos professores, quanto ao aperfeiçoamento profissional e a sinalização do concurso como ferramenta de acesso aos cargos do magistério. Esta lei, de acordo com Davies (2012, p. 2), caracterizou-se por demonstrar a luta entre interesses privatistas, que se opunham à expansão do ensino público e pressionavam para que os recursos públicos fossem destinados para escolas particulares, frente aos defensores da manutenção e difusão da escola gratuita, laica e pública, situação que refletia a luta ideológica do período¹⁹.

Passo seguinte, pretendeu-se descentralizar o sistema regulatório do magistério, por meio da lei de nº 5.692/71, com a determinação de criação de um estatuto jurídico em cada sistema de ensino do seu âmbito. Referida descentralização, segundo Bucci e Vilarino (2013, p. 135), escoa da própria tônica do regime federal adotado pelo Estado Brasileiro, que além de descentralizar o ensino também prescreveu a necessidade de cooperação entre os entes federados, fator a ser, ainda, melhor concretizado, ao fim haver a “*efetiva cooperação e equilíbrio entre os entes, existindo a colaboração entre os sistemas de ensino*”. De se ver que, desde a época da promulgação desta lei era possível visualizar críticas havidas quanto a falta de articulação dos níveis de ensino, nas palavras do então presidente Médici²⁰, situação ainda atual.

Frente a inércia na criação dos estatutos, após a queda do regime militar, o governo Federal editou o decreto de nº 91.781 de 15/10/1985, como forma de pressionar os Municípios a estabelecê-los, pois que, segundo a dissertação de Abreu (2008), o decreto condicionava “*o recebimento, por parte dos municípios, do salário educação, à aprovação por leis de estatutos de carreira do magistério municipal*”. Observa-se, portanto, frequentes

¹⁹ Segundo o autor “foi sobretudo uma luta ideológica maior, de concepção de sociedade, de projeto social, entre, de um lado, setores da burguesia (industrial), das camadas médias, do operariado, e de outro, e da oligarquia agrária exportadora, grupos exportadores e importadores, capital estrangeiro e capitais associados ao capital estrangeiro.” (DAVIES, 1999, p.2);

²⁰ “A desconexão entre os diversos graus de ensino; a alarmante evasão do ensino primário e, nele, a repetência em taxa muito alta; a falta de planificação da oferta; a seletividade antidemocrática, sobretudo do ensino médio (...) O sistema é tão falho a esse respeito que a sua inadequação se patenteia dramaticamente nos próprios exames de admissão ao curso secundário e de vestibular ao curso superior. Além disso, currículos irrealísticos exigem forte carga horária de informações puramente acadêmicas, sem qualquer preocupação de qualificação gradativa de mão – de obra nacional ao longo das diversas etapas dos cursos. Com vistas à melhor produtividade do ensino, já está pronto o estudo para a integração do curso primário com o primeiro ciclo do atual ensino médio, de modo a criar-se o conceito de educação fundamental, que virá corrigir os defeitos de desconexão hoje existentes entre os currículos desses graus de ensino.” (MÉDICI, 1987, p. 406);

normativas para impulsionar a edição dos estatutos locais quanto a necessidade de regulação das carreiras do magistério público.

Perante a Constituição de 88, uma vez incorporada à concepção de Educação como direito, reforça-se a necessidade do ensino público gratuito, incrementa-se a gestão democrática da escola pública e, quanto aos profissionais do magistério, fixa-se o ingresso exclusivo por meio de concurso público (art. 206), para mais de impor o dever de valorização destes.

Com ares de programaticidade deste preceito constitucional, na leitura de trazer objetivos e metas a serem alcançados, mas que, por isso, desfechem por ocasionar na crise de efetividade das normas (visto em tópico antecedente), advém a L.D.B. de nº 9.394/96²¹, impulsionando a necessidade de se fixar planos de carreira aos professores, atribuir condições adequadas de trabalho, assegurar o piso salarial, as progressões profissionais e os vincular a ferramenta de seleção do concurso público.

Surge então o FUNDEF, pela lei de nº 9.424/96 e fortificado na Emenda Constitucional de nº 14/96, que, segundo Bucci e Vilarino (2013, p. 125), traz como marco mais visível a redivisão das atribuições dos entes federados tomando por base a fase escolar, competindo aos Municípios os anos iniciais, aos Estados os intermediários e, a União, a educação superior. Convém salientar deste período, também, a regulamentação do Conselho Nacional de Educação (pela lei 9.131/95), incumbindo-se de assegurar maior organicidade das diretrizes para a Educação, sendo salutar, para o presente estudo, a resolução do CNE/CEB nº 03/97, que propaga a necessidade de formulação dos planos de carreira do magistério público.

Referida resolução do CNE sofreu a influência dos ideais fortes da época (1996/97), baseada na reforma gerencial do Estado, a qual objetivava uma racionalização dos recursos e ignorava variáveis que incentivam a profissionalização, a exemplo do art. 6º, inciso I²², de referida resolução. Importante destacar que surgiram diversas propostas neste período, todas sob o crivo da diminuição do tamanho do Estado, mas que, conforme narra o voto do

²¹ Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho;

²² I - não serão incluídos benefícios que impliquem afastamento da escola, tais como faltas abonadas, justificativas ou licenças, não previstas na Constituição Federal. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf> >. Acesso em 22/12/2021 as 14:05 hrs;

conselheiro João Antônio Cabral de Monlevade, não preconizavam a valorização do professor, veja:

[...] se queremos valorizar o professor do ensino fundamental e dos outros níveis da educação básica – educação infantil e ensino médio – não posso absolutamente concordar com mecanismos que resultem em salários abaixo do potencial e, pior, tão insuficientes e indefinidos que irão forçar o professor à escolha da multi-jornada e do multi-emprego, condições que os Conselheiros desde o princípio da discussão das Diretrizes tinham identificado como fator de desvalorização profissional e desqualificação do ensino público. (Parecer CNE nº 03/1997)

Coadunando com aludido parecer e, ainda, efetuando avaliação sobre as legislações pretéritas quanto a condição do magistério, Paz (2013, p. 347/348) reflete que a forma de acesso aos cargos públicos e a falta de valorização do professor desfecham por acarretar sérios prejuízos a aprendizagem e ao desenvolvimento dos alunos, veja:

Não bastasse o montante de legislações e, mesmo, a própria Resolução CNE/CEB nº 03/97 ter tentado instituir definitivamente que o ingresso na carreira do magistério público far-se-ia mediante concurso público de provas e títulos, novamente a questão do acesso se coloca como problema ainda não plenamente solucionado. Numa nova ação para reverter esse quadro que ocasiona sérios prejuízos a aprendizagem e desenvolvimento dos alunos, as novas diretrizes para os planos de carreira e remuneração retomam essa exigência em seu texto, amparada justamente em dispositivo já previsto na LDB nº 9394/96, que estabelece em seu artigo 85 que ‘qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos

Não obstante as previsões anteriores, com advento da E.C. 53/2006 introduziu-se o inciso V²³, no artigo 206 da CF/88, no intento de, uma vez mais, fazer valer o regramento do concurso público para o ingresso nos quadros do magistério, além da instituição dos planos de carreira e a valorização destes profissionais. Cumpre mencionar que referida emenda constitucional lançou as bases do FUNDEB, após extinção do FUNDEF, pautado na justificativa de promover aumento de recursos ao ensino, não somente ao ensino fundamental, como outrora o fazia o FUNDEF, abrangendo agora o ensino básico, além de ter se aprofundado na reorganização federativa e ampliado o direito a Educação (Bucci e Vilarino, 2013, p. 126).

Consecutivo destas novas orientações, o CNE emitiu outra resolução, a de nº 02/2009, revogando as disposições da resolução anterior e repisando a obrigatoriedade de os

²³ V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

municípios adotarem medidas de valorização dos profissionais - inclusive quanto ao piso salarial profissional.

Percebe-se, desta evolução legislativa, a existência de uma preocupação do ordenamento com a valorização do professor, com a necessidade de instituição de plano de carreira e com a forma como o trabalho é prestado, algo que, conforme se vê abaixo, impacta diretamente na qualidade do ensino.

Ao se falar em qualidade da educação, importante debruçar sobre o parecer que a alicerçou referida resolução de nº CNE/CEB de nº 09/2009, porque, conforme narra Paz (2013, p. 346), ilustra-se que a atenção exclusiva quanto a universalização do ensino não assegura necessariamente um ensino de qualidade. De acordo com esta peça fundamentadora da resolução, a qualidade do serviço educacional não pode ser medida exclusivamente de forma quantitativa, no sentido de quanto mais alunos a escola acolher maior será a qualidade do ensino, porquanto existe, na aprendizagem, a dimensão pedagógica e educativa²⁴, o que nos faz voltar os olhos para os atores da Educação.

Ainda de acordo com o apontado parecer, para o ensino é apropriada a intenção de ver o professor comprometido com uma escola, de forma que ele possa aderir ao projeto pedagógico, assumindo, com isto, papel de coautores e de verdadeiro protagonismo no processo educacional. Desta forma, seria impreterível que o sistema educacional ofertasse ao professor esta possibilidade, assegurando “*as condições necessárias para que possa aderir de forma consciente e competente ao projeto político pedagógico da escola*” (Parecer CNE/CNB nº 09/2009, p. 18).

Emerge-se com isto e em conformidade com o indigitado parecer (CNE/CNB nº 09/2009, p. 22), que a ferramenta do concurso público avulta como artifício apto a garantir a vinculação do professor ao cargo e a carreira, pois que a escola demanda profissionais longínquos, com vínculo de trabalho duradouro numa escola, por ser a Educação atividade permanente e o processo educacional não se afeiçoar de forma fragmentada para um ensino de qualidade, possibilitando, com isto, a chance de concluir o projeto político pedagógico.

²⁴ Neste sentido: “A escola que queremos construir, por outro lado, necessita que a questão da organização do tempo escolar seja tratada não apenas enquanto medida quantitativa, cronológica, e sim como qualidade, ou seja, em sua dimensão pedagógica e educativa. Para o sociólogo alemão Norbert Elias, sob o ponto de vista sociológico, o tempo não é apenas algo matemático e quantitativo, mas, sobretudo, alguma coisa que se institui a partir de determinadas exigências que são sociais; ou melhor, essa outra concepção temporal parte do pressuposto de que o tempo é, por princípio, uma instância de regulação social que ordena os próprios acontecimentos sociais”. (Parecer CNE/CEB nº 09/2009, p. 18);

4 DAS CONTRATAÇÕES POR PRAZO DETERMINADO - CTD

4.1 Dos Contratos Por Prazo Determinado – “do excepcional interesse público”

Ciente das exposições anteriores, as quais, resumidamente, rememoraram modelos de contratação de pessoal pela Administração pública, reviveram a identidade e fundamento do concurso público, expôs-se a necessidade de vinculação do professor com a escola para uma educação de qualidade, agora, importante trazer à lume a possibilidade de contratação de pessoal permitida pela Constituição Federal, a qual é componente central deste estudo e que muito influencia no ensino público. Trata-se da contratação de pessoal por tempo determinado, que encontra raízes normativas no artigo 37, inciso IX²⁵, da CF/88, comumente denominada de contratação de profissionais temporários.

No que se refere as contratações por prazo determinado, Araújo (2014, p. 109) relata que há mais de três décadas da vigência do texto constitucional ainda pairam divergências acerca da aplicação do dispositivo constitucional autorizativo, fato que leva os gestores públicos, em determinados casos, a adotarem políticas de preenchimento dos quadros de pessoal da Administração Pública com predominância deste modelo, culminando no adágio, segundo afirma Pedro Carlos Bitencourt (2016, p. 73), de que a exceção se tornou a regra.

Vejamos melhor os contornos deste modelo.

Segundo a literalidade da Constituição Federal, este tipo de contratação não se aproveita para admissões definitivas de pessoal pela Administração Pública, isto é, quando existe a necessidade permanente desprovida do caráter de temporalidade, mas ao revés, sendo uma norma excepcional, ajusta-se para hipóteses que se enquadrem no termo “*necessidade temporária de excepcional interesse público*”. Para ilustrar, Celso Antônio Bandeira de Mello (1991, p. 80) possui entendimento bastante replicado no sentido de que não há como arrolar ou qualificar as hipóteses que se encaixam no conceito, mas o que a Constituição certamente objetivou foi o enfrentamento de situações anômalas e de exceção, com repercussões imprevisíveis, porquanto a regra é o concurso público.

Referida expressão do legislador constitucional constata a presença de um termo jurídico indeterminado, o qual, devido ao seu alto grau de indefinição e indeterminação, encerra por abrir possibilidades de atuação administrativa de distintos e divergentes modos para o atingimento das finalidades públicas plurais e diversas (GUERRA, 2019, p. 182).

²⁵ IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Oportuno citar que existem duas correntes oscilando entre acatar ou não margem de discricionariedade aos conceitos jurídicos indeterminados. Existe, de um lado, a corrente que compreende o conceito jurídico indeterminado ser passível de integração por processo de interpretação – e aqui Di Pietro (2001, p. 93) lembra que a doutrina germânica aceita uma única solução justa nas escolhas administrativas, no sentido de que “*caberia a Administração a escolha da única solução correta*”, e, de outra ponta, a corrente que entende haver liberdade de opção neste conceito, com a discricionariedade administrativa imanente ao eixo do próprio termo indeterminado, não existindo única solução justa, mas sim margem de apreciação para aplicação de um conceito jurídico indeterminado (GUERRA, 2018, p. 187/188)

Em que pese a discussão supra, importante sobressaltar que, para o presente trabalho, a discricionariedade administrativa tem seus contornos delineados de forma paulatina no tempo e, tal como aponta Odete Meaduar (2003, p. 195), “*aos poucos o caráter totalmente livre invocado na ideia originária de discricionariedade vai se atenuando*”, de forma que a atuação estatal, por meio de escolhas administrativas, deve sopesar não só a prevalência de interesse público a todo caso, mas interesses privados e coletivos, custos, benefícios, eficácia, além de critérios técnicos e científicos, ao fim de se amoldar a realidade factual.

Deste modo, compreende-se existir, tal como anuncia Eduardo Garcia (ENTERRIA, 2005, p. 135), uma “*tendência a se reduzir margem*” da dita discricionariedade, havendo, conforme alude Barroso (2006, p. 58), uma limitação da atuação do administrador na aplicação deste juízo discricionário, muito em razão dos postulados pós-positivista do constitucionalismo e da imersão do conceito de juridicidade, aliado a complexidade atual que demanda respostas imediatas e atendimentos a interesses múltiplos, sem olvidar da indispensável efetividade que deve propagar a atividade administrativa.

Neste contexto, a se pensar no Constitucionalismo de Resultados, que suplanta o constitucionalismo programático (MOREIRA NETO, 2016), haverá ainda maior limitação neste espaço discricionário com as decisões administrativas refletirem necessariamente em eficiência e resultados da política pública.

Pois bem, aludido termo indeterminado, por sua própria natureza, gera debate sobre seu alcance. Referido fato desfecha em situações práticas que podem não refletir, ao final, o melhor atendimento do direito fundamental a Educação.

No olhar da jurisprudência, segundo o STF, mesmo que a contratação se destine para atividades consideradas constantes e perenes da Administração Pública, deve existir na

situação anômala apresentada o caráter da temporalidade²⁶, isto é, deve ser passageiro e momentâneo, porque a norma excepcional e, por isso, com interpretação restritiva²⁷ à luz do Supremo, é destinada para atender uma necessidade temporária atípica frente a um espectro normal de Administração.

Ademais, Marcondes (2016, p. 71) rememora que este mecanismo de contratação por tempo determinado exige a presença de lei do ente público federado para sua efetiva validade, tratando-se de norma de eficácia limitada, na visão de José Afonso da Silva²⁸. Portanto, integra a problemática o fato de os entes federados disciplinarem as situações que supostamente atendem ao conteúdo da necessidade de “*excepcional de interesse público*” com previsões totalmente díspares, deixando ao legislador local a definição do cerne do que corresponderia ao interesse público reclamado.

Nesta linha, vale ressaltar que o STF²⁹ possui o entendimento de que referida lei deve destinar-se para situações específicas que se enquadram no conceito jurídico, vendando, com isto, a previsão de situações genéricas que abarquem toda e qualquer possibilidade de realização, pois que, caso assim não fosse, o mecanismo encerraria por se transformar como regramento principal de contratação para o ente público.

Ultrapassado este contorno, vejamos a lei municipal de Goiânia/GO.

4.2 Da previsão na lei municipal de contratação por prazo determinado de professores temporários

Vejamos, então, que o Município de Goiânia editou a lei local estabelecendo as hipóteses de contratação por prazo determinado, qual seja, a Lei nº 8.546/2007³⁰, incluindo,

²⁶ O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.068, decidiu que “o inciso IX do art. 37 da Constituição do Brasil não separa, de um lado, atividades a serem desempenhadas em caráter eventual, temporário ou excepcional e, de outro, atividades de caráter regular e permanente. Não autoriza exclusivamente a contratação por tempo determinado de pessoal que desempenhe atividades em caráter eventual, temporário ou excepcional. Amplamente, autoriza contratações para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público em uma e outra hipótese. Seja para o desempenho das primeiras, seja para o desempenho de atividades de caráter regular e permanente, desde que a contratação seja indispensável ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.”;

²⁷ “(...) 2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. (...)” (RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014);

²⁸ Sobre eficácia limitada da norma constitucional: “Através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário os estructure em definitivo, mediante lei” (SILVA, 1998. p. 126);

²⁹ A título exemplificativo, segue as ADI de nº 2125-7 e ADO-MC de nº 890;

³⁰ Artigo 2º da Lei Municipal de nº 8.546/2007;

em seu seio, a possibilidade de recrutamento de professores substitutos e professores visitantes. Referida previsão não é exclusiva deste Município, existindo outros entes com previsão equivalentes, tais como no Município de Aparecida de Goiânia/GO (lei nº 2.424/2004) e no Estado de Goiás (lei nº 20.918/2020).

Não é desconsiderado que, conforme alude Florivaldo Dutra de Araújo (2014, p. 120), em situações específicas de substituição, tais como licença maternidade, saúde e afastamento para aprimoramento profissional, o preceito constitucional do excepcional interesse público estaria justificado durante o interregno temporal da reposição do professor ausente. Coaduna-se deste entendimento, pois que nessas situações a norma apresenta utilidade e essencialidade, socorrendo situações de interesse público, emergenciais e temporárias que implicarão na continuidade do serviço público. Ratificando este entendimento, o STF³¹ permite a contratação de professores temporários para as atividades de magistério, restringindo, contudo, para não se ofertar de modo contínuo e para que a necessidade da medida seja transitória, somado ainda ao excepcional interesse público que a justifique.

Entrementes, essa *ratio* nem sempre é justificada como fundamento para estas contratações, seja sob o aspecto de veracidade ou legitimidade. Senão vejamos.

A lei municipal de Goiânia/GO, de nº 8.456/2007, traz a possibilidade da contratação de professores temporários para a ocasião de quaisquer tipos de vacância do cargo público do professor efetivo, tal como positivado no artigo 2º, p. único, III, ‘a’³². Deste lado, ocorrendo as hipóteses previstas no Estatuto do Ente Público como ensejadoras da vacância do cargo público (presente no art. 48, da L.C. 011/1992), tais como a exoneração, demissão, readaptação, aposentadoria, falecimento, perda do cargo por decisão judicial ou posse em

³¹ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, INC. VII, DA LEI 6.915/1997 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO DAS EXPRESSÕES “NECESSIDADE TEMPORÁRIA” E “EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO”. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA PERMANENTE. TRANSITORIEDADE CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO. 1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública – não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República. 2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição.” (ADI 3247, Min. Carmem Lúcia. Dje. 18/08/2014);

³² III - 01 (um) ano no caso do inciso III, desde que o prazo total não exceda 02 (dois) anos, podendo ocorrer a contratação de professores substitutos, para suprir a falta de professores efetivos em razão de: (Redação acrescida pelo art. 2º da Lei nº 9.339, de 07 de outubro de 2013.) a) vacância do cargo;

outro cargo inacumulável, de professor efetivo, estaria plenamente permitido pela lei local a realização de processo seletivo para contratação de professores temporários.

Um dos efeitos práticos de referida autorização legal é perceptível na quantidade de processos seletivos realizados. Para ilustrar, veja que, de 2010 a 2020, o Município de Goiânia realizou 24 (vinte e quatro) ³³ processos seletivos para seleção temporária de profissionais da educação, enquanto, neste mesmo período, somente 2 (dois) concursos públicos foram realizados, estando em curso, desde o ano de 2020 - retomado agora, em 2022/2023 (em razão da pandemia do Coronavírus) - o terceiro concurso público.

Desta forma, um dos enfoques deste trabalho reside no diagnóstico se esta previsão local na lei municipal retrata, na prática, uma alternativa que configura verdadeiramente uma hipótese de excepcional interesse público – tecida pelo legislador constitucional no art. 37, IX, tal como a substituição de professor efetivo pelo temporário em razão dos afastamentos legais deste, ou, de outro lado, se caracteriza como um mecanismo de preenchimento de vagas ociosas por inexistência de professor efetivo.

Em caso análogo, analisando as contratações temporárias da rede estadual Paulista de Educação, Quibão Neto e Pinto (2016, p. 2) citam, em seu estudo, que o Tribunal de Contas da União detectou altos índices de temporários frente ao número total de docentes, de forma que o percentual perfilhava entre 40% a 67% no ano de 2012, o que caracterizava, em certo ponto, uma quantidade maior de temporários do que efetivos na Rede de Educação. Outro dado que chama atenção é transmitido pelo parecer do Conselho Nacional da Educação de nº CNE/CEB 9/2009 (2009, p. 21), pois identifica que, em 2009, um a cada cinco professores em atividade é contratado por tempo determinado, ou seja, 20 %.

Levando em conta o passado brasileiro, oriundo do paternalismo e do clientelismo, Araújo (2014, p. 119) adverte que o uso excessivo desta ferramenta constitucional de contratação de profissionais fulminou em abusos por parte da Administração Pública, justamente por ocorrerem ao arrepio dos limites legais e constitucionais e, ainda, com viés político. Para tal identificação, neste estudo e durante o período de 2012-2020, efetua-se o levantamento sobre o quantitativo de profissionais efetivos e temporários de docentes da Rede Municipal de Educação de Goiânia/Go.

Visualiza-se este cenário, também, por outra vertente. Assim, é importante destacar que, por mais que a contratação temporária tenha como consequência imediata o suprimento de uma vaga ociosa, com o professor provisório preenchendo a ausência do titular, a manutenção de contingente de profissionais interinos em nível significativo dentro da Rede,

³³ Disponível em: <<https://www.goiania.go.gov.br/sistemas/sicon/html/principal.htm>> . Acesso em: 08 Jul. 2020;

inculcados de vínculos com natureza precária perante a Administração Pública, tende a afetar diretamente a eficiência do serviço público e, portanto, a qualidade do ensino, por diversas variáveis adiante vistas.

Deste norte, em capítulo específico identificou-se o perfil dos professores temporários do Município de Goiânia, em paralelo com os professores Efetivos, bem como efetuou-se levantamento sobre as consequências práticas do uso desta ferramenta de contratação no processo educacional, ao fim de examinar se a situação tende a observar a finalidade de uma Educação de qualidade e se amoldar (ou não) ao Constitucionalismo de Resultados.

4.3 Das consequências práticas das contratações CTD

Resguarda-se que, para além de eventual desacerto com o preceito constitucional para que as contratações aconteçam, tal como em situações que deveria ocorrer o concurso público, a manutenção de coletivo de professores temporários em nível significativo, dotados de vínculos instáveis perante a Administração Pública, inclina-se a repercutir na execução do ensino prestado e, portanto, na própria eficiência do serviço público.

Este aspecto é crucial no presente debate. Quais as consequências práticas da manutenção de professores temporários na rede de ensino?

Sobre isso, Almeida e Basílio (2018, p. 4), em estudo sobre as consequências práticas ao professor decorrente do seu vínculo com o ente público, expõe ser indicativo de ocorrer: (i) maior ou menor estabilidade no emprego e no próprio local de trabalho; (ii) maior ou menor possibilidade de participar da decisão sobre a escola e dela participar; (iii) maior ou menor possibilidade de decisão sobre o local de trabalho; (iv) maior ou menor possibilidades de acesso a posições de formação específica de professor; (v) e, por último, maior ou menor acesso a rede de proteção social do serviço público.

Neste mesmo estudo, compreendendo o professor como meio crucial para uma Educação produtiva, demonstrou-se haver influência entre as condições de trabalho dos professores, que são distintas em razão do modelo de contratação, e a maneira como eles se relacionam com a escola, fato que reflete diretamente nos resultados escolares. Veja:

A discussão sobre as relações entre as condições de trabalho e de remuneração dos professores e os resultados escolares dos alunos é um aspecto central do problema mais geral da desigualdade de resultados escolares e suas consequências para a desigualdade social. Uma das dificuldades que essa discussão enfrenta é a mobilização de metodologias que permitam documentar, para os grandes números, aquilo que pesquisas apoiadas em observações e entrevistas com professores têm

indicado há várias décadas, isto é, o fato de que as condições de trabalho e de remuneração dos professores afetam a maneira como eles pensam sobre si próprios em termos profissionais e como se relacionam com a escola em que trabalham com seus alunos. Nosso estudo procurou oferecer uma contribuição para essa discussão por meio da análise das relações entre contratos de trabalho e resultados escolares. Os resultados apresentados mostram que o bom desempenho dos estudantes está fortemente associado às condições de trabalho dos professores e diretores. (ALMEIDA e BASÍLIA, 2018, p. 12)

No que concerne as implicações que a precarização das condições de trabalho provocam nos docentes, a leitura feita a partir da dissertação de Pagani (2019) indica que existem causas influenciadoras na prestação laboral do docente, tais como o fator *Burnout*, a falta de estímulo, o baixo prestígio social, a intensificação das atividades, a baixa remuneração, motivos estes que, além de repercutirem no serviço educacional, podem levar até mesmo a abdicação do cargo pelos professores.

Em dissertação de mestrado sobre “a condição docente na escola pública paulista”, Basílio (2010) vislumbra que, uma parcela dos professores temporários é atribuída a obrigação de assumirem disciplinas para as quais não se formaram, ou seja, a exemplo de um professor de matemática disciplinar história, em verdadeiro devaneio do princípio de especificidade da função pública, configurando a situação de “tapa buracos” quanto a mão-de-obra do magistério. Ressalta o autor que, para possuírem um salário razoável, os temporários se submetem a jornadas recheadas de horas extras, para mais de se exporem a exercício de multitrabalho (aulas em diversos locais, públicos e privados) e ocupações distintas daquelas para as quais se formaram.

Levando em conta estes estudos e incutido da inquietação de conhecer a realidade local, emerge-se a necessidade de investigar as condições de trabalho dos temporários no Município de Goiânia/Go, diagnosticando se a situação descrita acontece, também, na capital goiana.

Por último, mas não menos importante, aspecto que merece enfoque extra pauta-se justamente na fragmentação do projeto pedagógico. O profissional contratado por tempo determinado ingressa em seu ofício independentemente de o ano letivo ter se encerrado e/ou iniciado na escola, muitas das vezes por falta de planejamento aliada a ausência de regramento do ente público, situação que leva os profissionais, corriqueiramente, a ingressarem em pleno curso do ano letivo, com a matéria em curso ou suspensa. E, se assim entra, justamente pela existência de termo final no contrato, assim sairá, ou seja, poderá abandonar a disciplina no meio do curso por ter encerrado seu contrato.

Deste lado, a rotatividade de professores temporários, decorrentes da determinação temporal do seu contrato, bem como da realocação em diversas unidades escolares, pode comprometer a continuidade e a execução do projeto político pedagógico. Visualizando este fenômeno, assim indaga o parecer do CNE/CNB de nº 9 (2009, p. 22): *“Como podemos assegurar a continuidade do projeto político-pedagógico da escola com a mudança constante de professores ano após ano, se aos temporários não há garantia de que continuarão nas mesmas escolas no próximo ano letivo?”*

Portanto, salutar a realização de levantamento sobre estas ocorrências em âmbito local e, igualmente, sobre a consequência prática desta rotatividade de professores para a Educação Municipal, concatenando com a qualidade da educação prestada e com o Constitucionalismo de Resultados.

5 DA METODOLOGIA

5.1 Trabalho Empírico Descritivo

A presente pesquisa realiza, em parte, um trabalho empírico descritivo quantitativo, sendo que, no próximo tópico (item 6.1) ilustra o resultado de uma pesquisa empírica exploratória quantitativa (levantamento) que teve o propósito de coletar informações específicas e detalhadas para descrever a realidade do Município de Goiânia, efetuando-se o diagnóstico sobre as contratações de professores temporários locais entre os anos de 2012-2020. Posteriormente, mas não menos importante, expôs-se o resultado de uma pesquisa qualitativa fundamentada em estudo de caso, que teve o propósito de apurar as visões dos demais profissionais da educação sobre a ferramenta do CTD.

Traz-se ao conhecimento geral, de tal modo, informações sobre as contratações realizadas na série histórica, sobre o perfil dos docentes, contendo variáveis relacionadas ao objeto de pesquisa que noticiam dados referente a estas contratações CTD.

Em matéria de política pública é comum o uso de ferramentas descritivas para diagnóstico e construção teórica relacionados a fenômenos da política pública (SECCHI, 2016). De forma que o emprego deste método descritivo marca as análises explicativas e argumentativas (RAMACCIOTI e BERNADINO, 2020), que não deixam de se caracterizar por um diagnóstico da realidade.

Por isso, versando a presente análise sobre a identificação de dificuldades apresentadas na política pública educacional, derivativas de um arranjo desta política que é a gestão de pessoal – especificadamente pela ferramenta de recrutamento de pessoal de forma inconstante-, tem-se como salutar a análise empírica descritiva da conjuntura.

5.1.1 Do Método Quantitativo

Como visto, a presente pesquisa apresenta parte metodológica quantitativa e outra qualitativa. No que concerne à parte quantitativa, almeja-se explorar parte do problema de pesquisa já citado, relacionado a indagação se as contratações de professores temporários, no Município de Goiânia e durante a série histórica de 2012-2020, ocorreram de forma relevante.

Nesta etapa, a pesquisa apoia-se em dados secundários, provenientes da folha de Pagamento do Município (Portal da Transparência³⁴) e, precipuamente, no vasto banco de dados do Censo Escolar, fornecido pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira³⁵, tomando por base os microdados do Município de Goiânia/Go.

Nesta etapa quantitativa, apresenta-se os dados concernentes a quantidade de professores temporários e efetivos do Município de Goiânia, durante o período de 2012 a 2020, extraído do Censo Escolar. Com fito de atrair maior legitimidade aos achados de pesquisa quanto a este levantamento histórico, que visualiza a quantidade de professores ao longo dos anos, efetuou-se, em paralelo, outra verificação pelos dados da folha de pagamento do Município de Goiânia/Go, extraído do portal da transparência do ente público, obtendo-se elementos quantitativos dos professores efetivos e temporários no mesmo período. Passo seguinte, munido das tabelas criadas, efetua-se a análise destes dados para associar com uma das hipóteses de trabalho – se a contratação permitida na lei local representa verdadeiramente uma situação de excepcional interesse público.

Sequencialmente, ainda no que concerne aos dados extraídos e filtrados do Censo Escolar, foi traçado um perfil dos professores no âmbito do Município de Goiânia, contendo as seguintes variáveis: idade, raça/cor, gênero, escolaridade e instituição de origem. Nesta etapa, efetua-se uma comparação dos professores efetivos com os professores temporários. Para tanto, confeccionam-se tabelas, de múltiplas entradas, contendo numerários e valores percentuais dos professores e, posteriormente, os índices que delas são originadas.

O Censo Escolar trata de um dos grandes bancos de dados públicos, que contém informações sobre as redes básicas de ensino, havendo, em seu conteúdo, diversas informações quanto aos professores, de forma que, a partir dele, evidencia-se a evolução quantitativa de professores efetivos e temporários no Município de Goiânia e o traça-se o perfil dos docentes.

Para realização da filtragem dos dados do Censo Escolar foi utilizado o software estatístico denominado de “R” livre, com a interface gráfica RStudio.

O acesso ao banco de dados do Censo Escolar foi intermediado pelo pacote aberto no R, criado pela comunidade, denominado de “basedosdados”.

³⁴ Disponível em https://www.goiania.go.gov.br/sing_transparencia/folha-de-pagamento-dados-gerais/. Acesso em 12 de dez de 2022;

³⁵ O sítio eletrônico do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira disponibiliza as informações relativas aos Município de Goiânia. Basta acessar: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>;

As variáveis utilizadas foram: ano, id_municipio, rede, id_docente, idade, sexo, raca_cor, escolaridade, tipo_ies_1, tipo_docente, tipo_contratacao, etapa_ensino.

Os filtros utilizados nas variáveis, mediante documentação do pacote, foram: ano nos valores de 2012 a 2020, id_municipio no valor de “5208707” (Goiânia/Go), rede no valor de “municipal”, tipo_docente no valor de “1”, tipo_contratacao nos valores de “1” e “2”.

A partir da coleta resultante destes filtros, foram elaboradas tabelas utilizando o Microsoft Excel e o Microsoft Word.

No que concerne aos dados extraídos do Portal da Transparência do Município de Goiânia/Go, veiculados no sítio eletrônico da Prefeitura de Goiânia, filtrou-se através dos próprios mecanismos do site, considerando-se que, quanto a este levantamento, constam na planilha dados de servidores com duplo vínculo - tendo em vista a possibilidade de acumulação de cargos de profissional do magistério - como também a consideração dos professores em situação de não regência de classe, fatores que divergem dos dados do Censo Escolar.

5.2 Do Estudo de Caso

O estudo de caso, na visão de Good e Hatt (1979, p. 422), corresponde a um método de organizar os dados, preservando do objeto estudado o seu caráter unitário e, por isso, o que se pretende é investigar, como uma unidade, as características importantes para o objeto da pesquisa. Através desse procedimento metodológico, se supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso (VENTURA, 2007). Almeja-se, portanto, a investigação de um caso específico e bem delimitado, contextualizado no tempo e em lugar, realizando-se uma busca circunstanciada de informações.

Deste lado, o estudo de caso é oportuno para que aspectos de um problema sejam estudados em profundidade dentro de um período delimitado, a exemplo dos efeitos que as contratações de professores temporários podem acarretar para o Ensino Municipal. Assim, resulta importante nesta pesquisa empírica, para construção de hipóteses e teorias sobre as causas dos efeitos, que o desenho da pesquisa seja centrado, também, em estudo de caso, investigando as causalidades que podem interferir na qualidade da educação que é prestada no Município de Goiânia, estimulando novas descobertas quanto ao assunto e revelando uma outra dimensão consequente das contratações de professores temporários. Sobre isso, vejamos

que Magda Maria Ventura (2007, p. 386) elenca que os procedimentos de estudo de caso “*são úteis também na exploração de novos processos ou comportamentos, novas descobertas, porque têm a importante função de gerar hipóteses e construir teorias*”.

Nesta pesquisa, o estudo de caso não corresponde a análise de casos múltiplos conduzidos por diversos estudos simultâneos, mas restringe-se a uma unidade, consistente sobre o caso do Município de Goiânia. O seu objetivo é intrínseco, procurando compreender melhor o caso particular em si com seus aspectos, mas não deixa de revelar um objetivo instrumental, ajustado para compreender algo maior e orientar ou ser instrumento de outras pesquisas futuras.

Nesta toada, conforme aponta Gil (1995, p.58), o estudo de caso não comporta um roteiro rígido para sua delimitação, de forma que não possui caminhos exatos a serem seguidos e trilhados, contudo, aponta algumas fases que podem auxiliar na sua efetivação, correspondendo a: 1. delimitação da unidade de pesquisa; 2. a coleta de dados; 3. a análise e interpretação dos dados; 4. relatório conclusivo.

Aproveitando-se desta orientação, no presente caso, a delimitação da unidade reveste-se nas contratações temporárias de professores do Município de Goiânia, conforme marco temporal já citado; a coleta de dados foi desempenhada através de procedimentos qualitativos, por meio de entrevistas diretas com professores; a seleção dos dados teve evidente relação e vinculação ao objetivo da pesquisa, isto é, restringiu-se aos efeitos desta contratação precária para a educação municipal; a análise partiu, por sua vez, somente dos dados selecionados, desconsiderando-se aqueles não úteis para o objetivo da investigação, sendo informado sobre as suas limitações e fragilidades no corpo da análise; por fim, o relatório conciso é apresentado foi feito tomando por base as conclusões parciais apresentadas e verificadas nas tabelas e gráficos.

Finalmente, avulta-se que estudos de caso e produção de tipologias explicativas, por deterem uma análise descritiva, auxiliam na identificação de mecanismos causais, tanto como na construção de teorias e de modelos (REZENDE, 2014, p.56). Desta forma, Flávio Rezende defende que, mesmo que:

(...) não se possa radicalmente gerar inferências a partir de casos, eles podem contribuir decisivamente com elementos fundamentais ao processo inferencial, quando compreendido no sentido de ‘tornar compreensível’ uma explicação a partir de dados observacionais sobre causação.

Assim, a demanda por compreensão da realidade e, mais precisamente, sobre a realidade do ensino público municipal decorrente das contratações de professores temporários, estampa a possibilidade de um estudo de caso representar uma configuração causal entre os mecanismos de contratações de professores e eventuais defeitos apresentados na qualidade do ensino que é fornecido.

5.2.1 Do Método Qualitativo

Nesta fase qualitativa, explora-se a outra parte do problema de pesquisa, atrelado a percepção dos profissionais goianos da educação, da rede pública municipal, acerca dos efeitos desta rotatividade de professores temporários sobre a qualidade da Educação que é praticada em ambiente municipal. Para exploração deste tema, justifica-se a realização de entrevistas focalizadas em determinados grupos de profissionais da educação municipal.

Então, esta abordagem qualitativa teve como objeto a realização de entrevistas em três grupos focais, quais sejam: Diretores da Rede Municipal de Educação, Professores Efetivos e Professores Temporários. As entrevistas seguiram o formato semiestruturado, valendo-se de roteiros previamente elaborados (anexos), contudo, a sistemática adotada comportou perguntas abertas que tinham o intuito captar a subjetividade dos entrevistados sobre o problema em estudo, bem como a percepção de valores, práticas realizadas no ambiente escolar e a sensibilidade destes agentes sobre a ferramenta de contratação por prazo determinado.

A escolha destes grupos focais não foi aleatória, pois se apoia no fato de existir o convívio rotineiro e a experiência prática quanto ao desenvolvimento das atividades laborais dentro da escola, pelos professores temporários.

No que concerne aos Diretores da Rede Municipal de Educação, estes possuem a visão hierárquica sobre a atuação dos professores temporários, além de exercerem o comando da escola, possuem a posição privilegiada de poder organizar o ambiente escolar e determinar os rearranjos necessários para o perfeito funcionamento da unidade educacional. Esse grupo também tem a percepção sobre a necessidade e carência de professores, tanto de efetivos como de temporários, além de terem avaliações próprias sobre o desempenho destes profissionais no ambiente escolar.

Os professores efetivos possuem uma visão paralela em relação a atuação dos professores temporários, ao passo de terem os temporários como colaboradores da mesma

atividade que executam, trabalhando lado a lado. Por isso, este grupo focal expõe e relata abertamente sobre as questões perquiridas, com uma visão crítica sobre a conjuntura dos temporários, haja vista possuírem uma estabilidade no serviço público inerente ao vínculo jurídico que o liga ao Ente Público e, diante disto, não terem o medo de haver uma represália e ruptura deste liame. Com efeito, a visão destes professores destrincha uma visão subjetiva mais acentuada do problema, não ocorrendo a limitação de apresentar nuances que possam lhes prejudicar, para mais de confrontarem o trabalho desempenhado pelos temporários com os de si próprios.

O último grupo de entrevistados foi o próprio grupo dos professores temporários contratados por tempo determinado. Estes possuem uma visão interna da sua realidade e do cenário escolar ao qual estão inseridos, podendo expor aspectos que lhes são submetidos pela Administração Pública e derivados da própria ferramenta de contratação temporária. Muito embora a posição deste grupo focal seja mais frágil frente aos professores efetivos, por não possuírem a segurança da estabilidade, a opinião subjetiva destes profissionais quanto ao seu desempenho e quanto a forma de prestação do ensino é crucial para vislumbrarmos os impactos que esta ferramenta pode encetar no aprendizado dos alunos.

Com isso, apresenta-se uma compreensão dos professores temporários vista de forma hierárquica (diretores), paralela (professores efetivos) e interna (professores temporários), evidenciando uma percepção rica do funcionamento da escola frente aos olhos da própria classe do magistério municipal.

A forma de seleção dos entrevistados, individualmente considerados, consistiu na metodologia de bola de neve, na qual um entrevistado indica outro e assim em diante, até ocorrer a saturação das respostas. Sendo que a primeira destas entrevistas aconteceu por mediação de contato conhecido e, à medida que as entrevistas iam ocorrendo, pediu-se indicação de novos entrevistados para participação na presente pesquisa. Ao todo foram realizadas 16 entrevistas, sendo 3 do grupo de Diretores, 6 do grupo de Professores Efetivos e 7 do grupo de Professores contratados por tempo determinado (temporários).

O ambiente de realização das entrevistas se deu na própria unidade escolar. Em princípio, intentou-se a realização de entrevistas fora da escola, para afastar eventual viés e pressão/medo dos entrevistados quanto as respostas a serem proferidas dentro da própria unidade de ensino. Contudo, pela baixa adesão de entrevistados em deslocar de seus endereços para realização das entrevistas, a alternativa encontrada foi a solicitação de uma sala fechada dentro na escola municipal, ao Diretor da Escola, para que pudesse proporcionar

maior conforto e segurança ao entrevistado nas respostas dos questionamentos, sem serem ouvidos e pressionados pelas demais colegas e profissionais.

Com isso, as unidades escolares cujas entrevistas foram realizadas correspondem a três escolas da região Oeste da Capital, quais sejam: Escola Municipal Enerstina Lina Marra³⁶, a Escola Municipal Buena Vista³⁷ e a Escola Municipal Lorena Parque³⁸. Tal como já citado, a escolha das escolas municipais derivou do método de entrevistas no formato de bola de neve, no qual um diretor indicava outro e assim sucessivamente.

O guia da entrevista buscou, inicialmente, conhecer a experiência profissional de cada entrevistado, seguindo o roteiro apresentado e, a partir daí, encontrar narrativas, por meio das questões abertas, que se afeiçoam com a experiência prática e real dos professores, ao fim de elucidar as seguintes variáveis: a) realocação de professores; b) rotatividade de professores; c) interrupção do projeto pedagógico na escola; d) conhecimento sobre a determinação de lecionar matéria distinta daquela para qual ingressou; e) a qualidade do desempenho; f) o tratamento ofertado pela Administração; e g) a satisfação com o trabalho e a forma/condições de desempenho.

Muito embora tenham sido realizadas a quantidade de 12 (doze) questionamentos por entrevistados, fez-se necessário epilogar as questões em 7 (sete) indicadores, por questão de metodologia, aproximação das respostas e desconsideração de informações não relevantes ao tema.

Ressalta-se, por fim, que os questionamentos apresentados, na forma de entrevistas semiestruturadas, foram aprovados pela Comissão de Ética da Universidade Federal de Goiás (CEP-UFG), contendo parecer autorizativo datado de 25/07/2022 (anexo). Aos entrevistados, foram apresentados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para que fosse anuída a utilização dos dados extraídos das entrevistas no presente estudo e em pesquisas futuras. Neste trabalho, não se identifica quaisquer dos entrevistados, de forma que a pesquisa nomeou os integrantes pelo grupo focal e número, a exemplo de efetivo 1, diretor 3 e temporário 2, com fito de se adequar ao termo de consentimento.

A partir da coleta resultante das entrevistas, foram elaboradas tabelas quanto a cada uma das variáveis que se pretende diagnosticar, utilizando o Microsoft Excel e o Microsoft Word, contabilizando as respostas que se direcionem no sentido das respostas quanto aos três grupos, com seus respectivos percentuais e, passo seguinte, aglutina-se os achados juntamente

³⁶ <https://qedu.org.br/escola/52036111-esc-mul-ernestina-lina-marra/>

³⁷ <https://qedu.org.br/escola/52264416-escola-municipal-buena-vista/>

³⁸ <https://qedu.org.br/escola/52034321-esc-mul-lorena-park/>

com outros estudos quanto a temática e ratifica-os com trechos relevantes das entrevistas realizadas.

Ao final, o diagnóstico criado a partir das entrevistas permite elencar e agrupar temas centrais da contratação por tempo determinado de professores, identificando-se elementos da política pública educacional municipal que possam se afastar da pretensão de uma educação de qualidade. Referido fato também proporciona um olhar mais crítico da ferramenta de contratação por prazo determinado de professores, mesmo que este modelo de recrutamento seja indubitavelmente necessário em algumas situações, ilustra a necessidades de rearranjos quanto a sua utilização, que refletem diretamente na Educação Pública.

5.3 Da Integração Metodológica Quanti-Quali

As tradicionais barreiras que foram postas entre os métodos quantitativos e qualitativos vêm sofrendo mitigação, existindo uma “*lógica inferencial comum*” entre elas, segundo King, Keohane e Verba (1994). Vem avançando a possibilidade de realização de pesquisa multimétodo, o que se aproxima, segundo Flavio da Cunha Rezende (2014, p. 44), a noção de “*mixedmethod research*”, em que os pesquisadores utilizam a combinação de análises de dados quantitativos e qualitativos para que ocorra uma “*validação suplementar, uma triangulação e validação convergente de evidências.*”

Surge, neste íterim e conforme alude Rezende (2014 p. 45), a teoria das demarcações essenciais, pela qual preconiza haver zonas de exclusividade na pesquisa de um determinado método, quantitativo ou qualitativo, ou campos de integração potencial. Portanto, segundo a teoria, existe um núcleo central básico de zonas exclusivas de um método para gerar inferência válidas, sendo intratável a sua realização por outro. De outra ponta, quando existente condições menos fundamentais para o desenho de pesquisa, seria possível realizar as integrações entre os métodos. Neste sentido veja:

A compreensão dos requisitos mínimos para a demarcação destas condições permite saber com maior consciência metodológica sobre as fronteiras de eficiência para a construção de desenhos de pesquisa. A teoria sugere que a lógica unificadora e as possibilidades efetivas da pesquisa multimétodo dependem da compreensão da comunidade científicas sobre estas condições de contorno.

Esta mudança à vista, com a integração de trabalhos qualitativos e quantitativos, representa uma nova possibilidade de aferição do desenho de pesquisa (SOARES, 2005, p.47).

Despontam, portanto, alternativas plausíveis para contrapor a exigência de individualidade e unicidade entre os métodos. Mesmo que os pesquisadores qualitativos estejam usualmente voltados a utilizar abordagens centradas na compreensão dos padrões de causas que geram os efeitos (*cause-of-effects*), e os pesquisadores quantitativos voltados a estimar os efeitos das causas (*effects-of-causes*), com usos de técnicas e estratégias específicas de cada abordagem, a integração dos métodos tende a apresentar pesquisas de grande qualidade (REZENDE, 2014, p.59).

Neste sentido, convém citar que existem vantagens da integração metodológica, sendo uma delas visualizável na superação dos “*usuais limites que desenhos não integrados trazem consigo e gerar qualidade inferencial*”. A combinação de métodos, de lógicas e de técnicas de análise abre possibilidade para integração criativa de metodologias frente a “*falha sistemática*” de cada método, quando realizado de modo exclusivo (REZENDE, idem).

Outra vantagem da integração de métodos quali-quantitativo reside no argumento referente a ampliação da eficiência analítica e do poder explicativo da pesquisa (REZENDE, 2014, p.61). Pois que a integração “*cria as condições para complementar os elementos potenciais de cada abordagem e gerar inferências causais superiores do que qualquer método isolado*”.

Desta conjuntura profícua, desde a década de 90 tem sido ampliado e difundido os benefícios do pluralismo metodológico, tornando-se uma tônica contemporânea para pesquisas e estudos na área de ciências políticas e políticas públicas³⁹.

Fearon e Laitin (2008) consideram que a estratégia de pesquisa integrada, quando bem sucedida, amplia as chances de trazer um “*equilíbrio*” desejável a investigação, citando, para tanto, uma combinação de análise quantitativa com o estudo de caso (como é o caso do presente trabalho), ao passo de, por um lado, as estratégias quantitativas serem mais proveitosas para identificação de padrões causais e regularidade empíricas e, por outro, as estratégias qualitativas seriam focalizadas para gerar conhecimento de mecanismos causais, de forma que a complementaridade destes mecanismos exibiria um interessante padrão de pesquisa.

³⁹ “Contudo, ao longo do século XX e do século XXI, essas posições epistemológicas, que, até os anos 1980, eram muito marcadas e fechadas, foram cada vez mais sendo imbricadas na própria práxis da *policy analysis* ou da análise de políticas públicas, tendo em vista que o campo das Políticas Públicas e das Ciências Sociais, em geral, passa a adotar o pluralismo metodológico como uma das principais perspectivas epistemológicas e metodológicas. Nesse viés, as análises descritivas, as prescritivas, as análises teóricas e aplicadas, os modelos racionalistas, os métodos quantitativos, os modelos argumentativos e os métodos qualitativos passam a ser empregados inclusive em uma mesma pesquisa, como etapas e estratégias de pesquisas que adotam métodos mistos (qualitativos e quantitativos).” (RAMACCIOTTI e BERNADINO, 2020).

Corroborar desta vertente o pensamento de Gláucio Soares (2005, p.49), para quem a associação de técnicas pode enriquecer a análise a ser efetuada, aludindo, como exemplo, o procedimento de um survey combinado com entrevistas focalizadas:

Os conhecimentos sobre probabilidade e a necessidade de amostragem, de poder estimar parâmetros etc. penetraram um número cada vez maior dos cientistas políticos e sociais “qualitativos” sérios, assim como vários dos “quantitativos” se conscientizaram da riqueza de informações que se agrega a uma pesquisa quantitativa quando ela é precedida por informações qualitativas. Um *survey*, por exemplo, fica muito enriquecido *se precedido e sucedido* por entrevistas abertas, focalizadas, histórias de vida, grupos focais e outros instrumentos qualitativos.

Desta forma, compreende-se que o levantamento de dados, realizado por meio de filtragem e deciframento do extenso banco de dados do Censo Escolar, combinado com a realização de entrevistas diretas, realizadas junto a professores da rede Municipal de ensino de Goiânia, culmina na integração de procedimentos e métodos quanti-quali, fator que tende a externar uma explanação da realidade muito mais fidedigna do que se fosse concretizada por somente um deles de forma isolada.

As estratégias de pesquisa devem gerar possibilidades plausíveis para compreender os processos causais nos seus contextos, sendo que os modelos tradicionais de análise quantitativa não seriam bastantes para aferição de uma realidade complexa como a que é vista dentro de um ambiente escolar.

Neste sentido, oportuno destacar que os Estudos de Casos assumem uma primazia na questão de integração, pois os Casos representam configurações causais e, portanto, fundamentais para que se possa gerar melhor eficiência para fins de inferência quando combinando pesquisa qualitativa e quantitativa (REZENDE, 2014, p. 69).

Assim sendo, o presente estudo de caso pretende, através de uma abordagem qualitativa e valendo de entrevistas diretas, extrair um retrato profundo dos impactos que a contratação de professores temporários ocasiona no ensino público municipal fornecido pela Secretaria Municipal de Educação - SME. Em conjunto e através de uma abordagem quantitativa, realizada por meio de levantamento de dados, pretende-se diagnosticar a quantidade de professores temporários na rede durante o curso histórico e o perfil dos docentes públicos municipais.

Sendo que, a resposta as duas perguntas se complementam, isto é, os dados quantitativos e qualitativos associados revelam uma leitura descritiva da realidade municipal sobre as contratações de professores por prazo determinado que, se vista somente de forma isolada por um dos métodos anteriores, não levariam a percepção mais profunda do caso.

Compreende-se, portanto, que a integração dos métodos no presente caso é salutar para que a realidade seja melhor evidenciada. Após, não se pode olvidar que foi efetivado a revisão bibliográfica com intuito de executar comparações com outros casos semelhantes, na busca de reforço argumentativo e, também, de contraposição aos achados.

6 DA ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS

6.1 Análise Quantitativa

6.1.1 Evolução quantitativa de Professores Efetivos e Temporários

A presente variável leva em conta a necessidade de auferir a quantidade percentual de professores temporários frente aos professores efetivos durante o período amostral, com intuito de verificar uma média aritmética e, com isso, identificar situações que possam levar a um acréscimo e decréscimo da quantidade de professores temporários contratados.

Na tabela 1, apresentamos o número de Professores efetivos em paralelo ao número de Professores temporários da Rede Municipal de Goiânia/GO, durante a séria histórica de 2012 a 2020, em quantitativo numérico e percentual, através dos dados extraídos do Censo Escolar.

Importante esclarecer que, os dados do Censo, segundo nota de rodapé veiculada nos arquivos fornecidos pelo INEP, levam em conta somente “*os docentes que estavam em efetiva regência de classe*” (pelo que se exclui outros docentes em situação de não regência), “*os docentes são contados única vez, independente se atuam em mais de um município ou etapa de ensino*” (pelo que se exclui os profissionais do magistério que acumulam cargos) e “*não inclui auxiliares da Educação Infantil*” (pelo que se exclui carreiras auxiliares da Educação).

Tabela 1: Professores Efetivos X Temporários do Município de Goiânia/Go – Censo Escolar

ano	Professores Efetivos	%	Professores temporários	%
2012	4724	90,0%	524	10,0%
2013	4861	92,1%	415	7,5%
2014	4872	92,7%	382	7,2%
2015	4830	91,1%	474	8,8%
2016	4618	89,4%	547	10,6%
2017	4642	92,8%	361	7,1%
2018	4719	90,6%	487	9,4%
2019	4573	87,2%	674	13,1%
2020	4164	77,9%	1183	21,8%

Fonte: Autor

Em que pese o Município de Goiânia ter realizado 19 (dezenove) processos seletivos simplificados para contratação de professores temporários, durante o lapso temporal retirado

para amostra (2012-2020), é importante observar que, pelos dados extraídos, manteve-se contingente de CTD que reflete uma média aritmética de 9,4% da quantidade total de professores do Município, com relevante expoente no ano de 2020.

Ademais, pontua-se por estes dados que, quando ocorre o concurso público, nos anos subsequentes naturalmente ocorre minoração da quantidade de profissionais temporários. Seguindo esta premissa, veja que, em 2016, houve incremento da quantidade de profissionais temporários (10,6%), logo após, em 2017, houve uma redução (7,1%). O motivo fático para explicar essa atenuação se refere justamente na realização de concurso (ano 2016) e na convocação de aprovados (ano 2017), de modo que foi realizado, inclusive, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC pela Secretaria Municipal de Educação com o Ministério Público do Estado de Goiás – MP/GO⁴⁰ para nomeação dos aprovados neste ano. Referida circunstância também é vislumbrada no ano de 2012 (que constata o percentual de 10% de CTD), ano que ocorreu o concurso público e, igualmente, no ano seguinte (em 2013), devido as nomeações para investidura em cargos efetivos, reduziu-se a quantidade de CTD (7,5%).

Esta constatação, esclarece-se, de que quando há concurso ocorre a diminuição dos professores temporários, justamente pelo ingresso de servidores efetivos, vincula-se com a hipótese municipal permissiva para ocorrência da contratação por tempo determinado. Assim, a previsão na lei local não corresponde, fielmente, a uma alternativa que promova a substituição de professor efetivo pelo temporário em razão dos afastamentos legais deste, mas configura, sim, um mecanismo de suprimento de lacuna de trabalho e de preenchimento da vaga ociosa em razão da inexistência de professor efetivo. Acenada conjuntura, tal como já visualizado no tópico 4.2, origina-se da autorização legal de realização da contratação temporária para quaisquer hipóteses de vacância do cargo efetivo, sem descrever, portanto, uma hipótese que densifica e especifica uma contingência fática que evidencia a situação emergencial.

Neste ínterim, oportuno citar que o plenário do Supremo Tribunal Federal, em caso similar ao presente e através do julgamento da ADI de nº 5267⁴¹, decidiu que a contratação

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.mpgo.mp.br/portal/noticia/tac-com-mp-define-cronograma-para-convocacao-de-concursados-da-educacao-em-goiania#.XwZXsShKjDd>>. Acesso em: 8 Jul. 2020;

⁴¹ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 10 DA LEI ESTADUAL 10.254/1990; ARTIGO 7º, § 1º, DA LEI ESTADUAL 9.726/1988; E ARTIGO 289 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, TODAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DESIGNAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. PROFESSORES, ESPECIALISTAS EM EDUCAÇÃO, SERVIÇAIIS DE UNIDADES DE ENSINO E SERVENTUÁRIOS E AUXILIARES DE JUSTIÇA. SUBSTITUIÇÃO DO TITULAR OU EXISTÊNCIA DE CARGOS VAGOS. INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSIÇÕES DE LEI QUE, A PRETEXTO DE AUTORIZAR A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PREVISTA NO ARTIGO 37, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NÃO ESTABELECEM PRAZO DETERMINADO OU DISPÕEM DE FORMA GENÉRICA E ABRANGENTE, NÃO ESPECIFICANDO A CONTINGÊNCIA FÁTICA QUE

excepcional de professores na situação de vacância de cargo público efetivo do magistério, ou mesmo quando este cargo público não é preenchido depois da deflagração do concurso, não configura uma hipótese que se amolde ao excepcional interesse público e tampouco a emergencialidade da contratação. Referida anomalia na lei, a luz deste recente julgado, permite que as *“sucessivas contratações temporárias perpetuem indefinidamente a precarização de relações trabalhistas no âmbito da Administração Pública”*.

Aludida constatação, portanto, leva a interpretação de que a hipótese municipal de contratação por prazo determinado, facultada para quaisquer hipóteses de vacância do cargo

EVIDENCIA A SITUAÇÃO EMERGENCIAL. AÇÃO CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O concurso público, enquanto postulado para o provimento de cargo efetivo e de emprego público, concretiza a necessidade essencial de o Estado conferir efetividade a diversos princípios constitucionais, dentre os quais o de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e o da publicidade, garantindo igual oportunidade aos candidatos e controle social dos termos do edital e das etapas do certame. 2. A contratação excepcional de servidores públicos sem prévia aprovação em concurso público, em nome do princípio da continuidade do serviço público, encontra-se restrita às hipóteses constitucionais que a legitimam, de modo que são inconstitucionais, por violação da cláusula do concurso público, disposições de lei que não estabelecem prazo determinado para a contratação ou dispõem de forma genérica e abrangente, não especificando a contingência fática que evidencia a situação emergencial. Precedentes: ADI 3.662, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 24/5/2018; ADI 5.163, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 18/5/2015; ADI 3.649, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 30/10/2014; ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; ADI 3210, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 3/12/2004; ADI 2.987, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 2/4/2004. 3. A contratação temporária de servidores públicos, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida, reclama que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração” (RE 658.026, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 31/10/2014 – Tema 612 da Repercussão Geral). 4. In casu, o artigo 10 da Lei 10.254/1990 do Estado de Minas Gerais permite a “designação para o exercício de função pública”, para os cargos de professor, especialista em educação, servicial, auxiliares de justiça e serventuários, nas hipóteses de (i) substituição motivada por impedimento do titular do cargo e (ii) vacância decorrente de demora no provimento definitivo de cargo, devendo o ato de designação estabelecer prazo, findo o qual o ocupante de função pública será automaticamente dispensado, quando não houver sido antes por cessar o motivo da designação ou por discricionariedade administrativa. 5. O artigo 10 da Lei estadual 10.254/1990, ao estabelecer que a motivação da necessidade de pessoal é determinada no ato próprio da designação, tanto na hipótese de substituição quanto de provimento de vaga, não densifica de que modo a designação de exercício público se amolda ao permissivo constitucional de necessidade temporária de excepcional interesse público, configurando autorização abrangente e genérica, que exorbita o alcance do artigo 37, IX, da Constituição Federal. 6. O artigo 10, inciso II, da Lei estadual 10.254, especificamente, ao permitir a designação temporária em caso de cargos vagos, viola a regra constitucional do concurso público, porquanto trata de contratação de servidores para atividades absolutamente previsíveis, permanentes e ordinárias do Estado, permitindo que sucessivas contratações temporárias perpetuem indefinidamente a precarização de relações trabalhistas no âmbito da Administração Pública. 7. O § 1º do artigo 7º da Lei estadual 9.726/1988, ao estabelecer que, nos casos de vacância e de instalação de vara ou comarca, os serventuários e auxiliares de justiça servirão, a título precário, até o provimento dos cargos por meio de concurso público, inobserva os requisitos da temporariedade e excepcionalidade da contratação sem concurso público, violando o artigo 37, incisos II, da Constituição Federal. 8. O artigo 289 do Constituição mineira, por sua vez, encontra-se amparado pela presunção de constitucionalidade, mercê de não disciplinar nem autorizar a contratação temporária para a substituição de servidores que desempenham atividades de magistério, mas apenas dar prioridade, para o exercício em substituição de atividade de magistério mediante designação para função pública, ao servidor aprovado em concurso público para o cargo correspondente. 9. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 10 da Lei estadual 10.254/1990 e do § 1º do artigo 7º da Lei estadual 9.726/1988, ambas do Estado de Minas Gerais. (ADI 5267, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno. PUBLIC 30-04-2020);

público efetivo do magistério municipal, não configura verdadeiramente uma hipótese de excepcional interesse público, correspondendo a um arranjo usurpador do regramento constitucional de contratação de pessoal. Por isso, sugere-se, ao final, proposta legislativa de sua revogação.

Ademais disso, chama atenção na tabela 1 o percentual de professores temporários do ano de 2020, posto que reflete mais que o dobro (21,8%) da média aritmética de todo o período (9,4%). Referido fato coincide com o auge da pandemia do Coronavírus, período no qual se suspenderam diversas atividades laborais e, também, atividades que causassem aglomerações de pessoas, estando aí incluída a própria realização das provas do concurso público lançado no ano de 2020 pelo Município, sendo referido certame retomado agora, em 2022/23. Deste modo, diante da suspensão do concurso em 2020, a Administração Municipal, para não interromper as atividades educativas, contratou maior número de temporários.

Na sequência abaixo (tabela 2), objetivando contrapor/ratificar os dados externados na tabela 1, retirou-se informações do Portal da Transparência do Município de Goiânia/Go, veiculadas no próprio sítio eletrônico.

Tabela 2: Efetivos X Temporários - Folha de pagamento.

ano	Professores Efetivos	%	Outros	%
2012	8616	91,4%	811	8,6%
2013	7663	91,5%	715	8,5%
2014	7888	92,8%	614	7,2%
2015	7676	92,3%	639	7,7%
2016	7464	91,3%	715	8,7%
2017	7843	93,4%	557	6,6%
2018	7681	90,3%	829	9,7%
2019	7453	86,3%	1188	13,7%
2020	7356	84,4%	1356	15,6%

Fonte: Autor

Oportuno destacar que, em referida tabela, utilizou-se dos filtros por órgão (SME) e quanto aos servidores “estatutários” e “outros”, elencados na própria ferramenta. Sendo que, por revelar dados da folha de pagamento, inclui os professores não regentes (a contrário do Censo Escolar), contabiliza os docentes em situação de acumulação de cargos (a contrário do Censo Escolar), mas não revela especificadamente a numeração dos temporários, indicando o termo “outros” (mas que, por inexistir outro modelo de contratação no Município, como trabalhistas e organização social, o faz concluir que se trata dos CTD/temporários).

Conseqüentemente, a divergência de dados desta planilha 2, da folha de pagamento, com a planilha 1, do Censo Escolar, pode resultar pela maior contagem de: profissionais que são docentes, mas que não estão no exercício da docência e, pela contabilização de profissionais que acumulam cargos públicos, contado como mais de uma pessoa. Deste lado, a desvantagem deste levantamento consiste na indeterminação do termo “outros”.

Passados estes entraves, vejamos que a média aritmética de profissionais temporários (tido como “outros”), quanto aos anos de 2012 a 2020, se aproxima da tabela 1, do Censo escolar (9,4%), correspondendo a 9,5%. Neste lado, também há convergência de dados quanto ao aumento da quantidade de temporários nos anos de 2016, assim como nos anos de 2019 e 2020, pelo que se citou a ausência de concurso e nomeação de aprovados neste período. Em 2017, assim como na tabela 1, houve redução de temporários, em razão da nomeação de servidores efetivos. De modo que essa aproximação dos dados indica certa confiabilidade dos dados, contudo há de ressaltar que as variáveis anteriormente citadas podem influenciar neste diagnóstico.

Gráfico 1: Quantitativo - Censo Escolar.

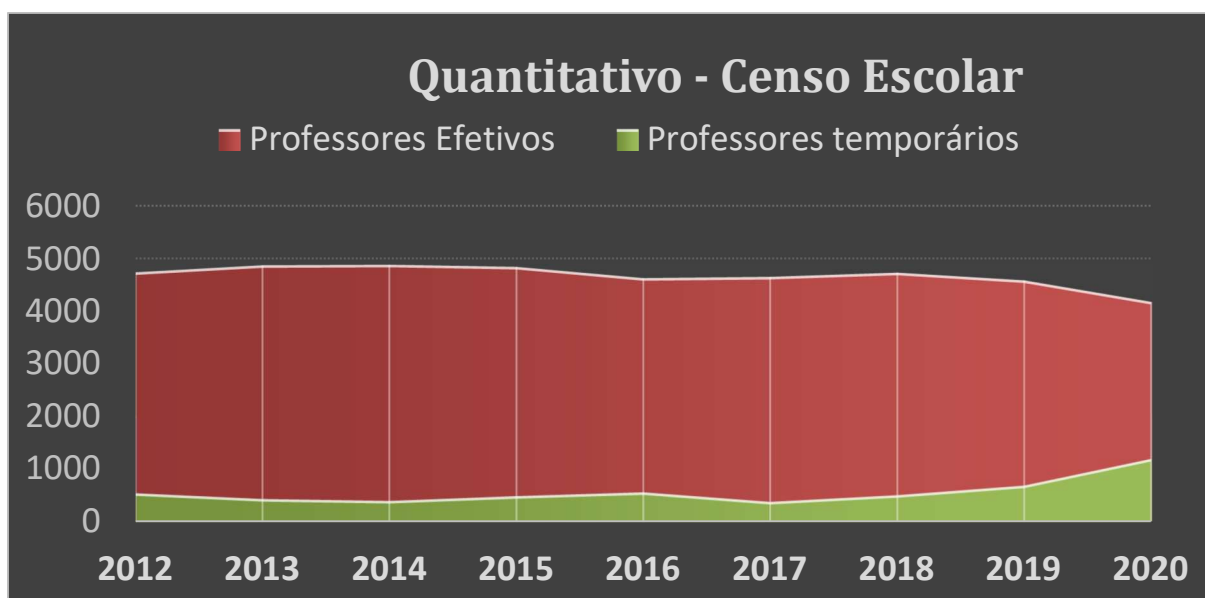
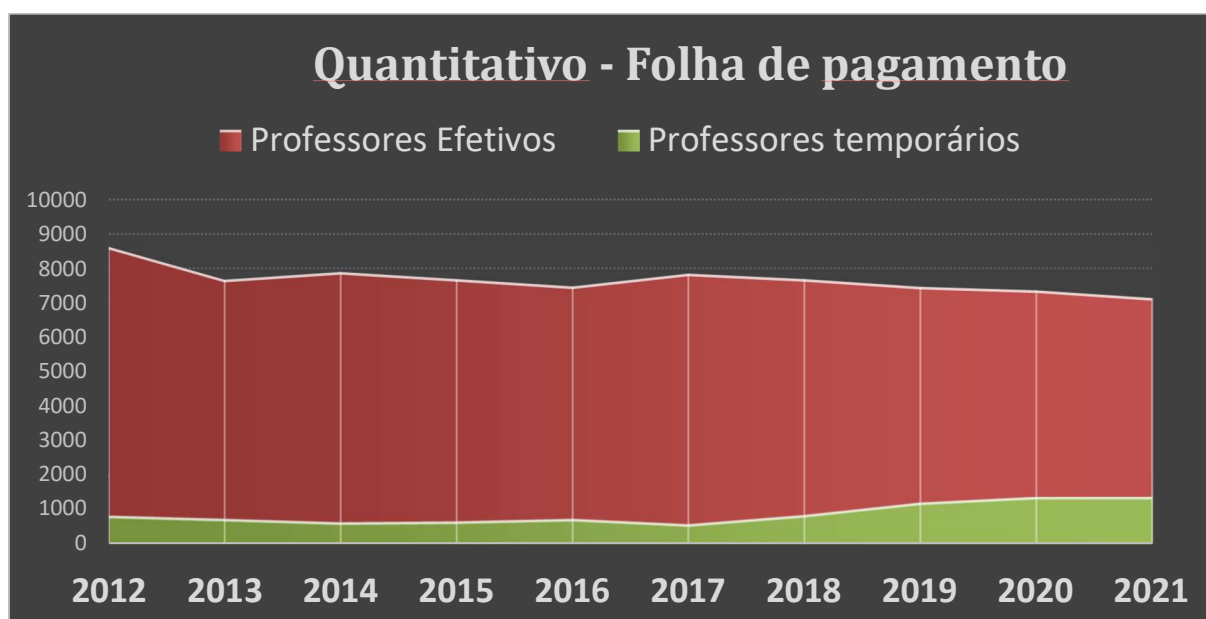


Gráfico 2: Quantitativo - Folha de Pagamento.

6.1.2 Do Perfil dos Professores Docentes

Como já asseverado alhures, o processo de aprendizado depende diretamente dos seus atores, estando ai incluso o professor que é o sujeito a ensinar. Neste sentido, Dourado e Oliveira (2009, p. 205) observam a necessidade de considerarmos os atores da educação para alcançarmos uma Educação de qualidade, valendo-se dos seus currículos, da sua formação acadêmica, das instituições de origem, das experiências havidas, dos fatores extra e intraescolares e, por fim, do processo de aprendizagem, pelo que o levantamento do perfil do docente emerge como ponto nodal para este liame. Veja:

a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.

Desta forma, salutar o desvendamento do perfil docente, juntamente com o tipo de contratação, se efetivo ou se temporário, para uma junção das variáveis colhidas com a qualidade do ensino prestado. Estampa-se, portanto, que as variáveis escolhidas tem indícios com a qualidade do serviço educacional, mas não só, também com atributos que possam levar

a uma eventual discriminação de tratamento do próprio professor pela Administração e pelos alunos, como idade, raça/cor e sexo, que podem gerar ambientes desfavoráveis ao ensino.

Pois bem. Valendo-se, daqui para frente, de dados extraídos exclusivamente pelo Censo Escolar, passa-se a analisar o perfil dos docentes temporários em comparação aos docentes efetivos.

Na tabela 3, abaixo, verifica-se o quantitativo de professores efetivos e temporários em relação a faixa etária.

Tabela 3: Efetivos e Temporários em razão da idade – Censo Escolar

Faixa Etária	Situação Funcional	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
18 a 27 anos (%)	Efetivos/Estáveis	9.3%	6.46%	4.2%	2.38%	1.1%	0.5%	1.55%	1.0%	0.4%
	Temporários	18.7%	10.8%	14.1%	6.3%	3.7%	1.9%	3.5%	3.4%	2.2%
28 a 37 anos (%)	Efetivos/Estáveis	34.7%	35.03%	34.9%	33.02%	31.2%	29.2%	27.59%	25.0%	21.4%
	Temporários	41.8%	40.7%	37.7%	27.6%	19.9%	19.1%	28.7%	30.4%	20.9%
38 a 47 anos (%)	Efetivos/Estáveis	31.1%	32.01%	32.7%	33.40%	34.9%	35.7%	35.56%	36.6%	37.9%
	Temporários	26.1%	31.3%	29.8%	32.3%	40.0%	45.2%	46.4%	39.6%	36.6%
48 a 57 anos (%)	Efetivos/Estáveis	18.9%	20.55%	21.8%	24.02%	25.5%	26.3%	26.95%	28.3%	29.8%
	Temporários	11.1%	15.2%	15.7%	25.9%	28.9%	28.5%	15.8%	20.0%	31.3%
+57 anos (%)	Efetivos/Estáveis	6.1%	5.95%	6.3%	7.18%	7.4%	8.3%	8.35%	9.1%	10.5%
	Temporários	2.3%	1.9%	2.6%	7.8%	7.5%	5.3%	5.5%	6.5%	9.0%
Média anos	Efetivos/Estáveis	40	41	42	43	43	44	44	45	45
	Temporários	36	38	38	43	44	44	42	42	45

Fonte: autor

Observando os dados da tabela 3, percebe-se que os professores efetivos se concentravam em maior quantidade, de 2012 a 2015, na faixa etária entre 28 a 47 anos. Neste intervalo temporal, os efetivos representavam cerca de 65,8%, 67,04%, 67,6% e 66,1%, respectivamente, do total de professores, demonstrando que compunham um perfil de professores jovens com muito tempo de trabalho a ser desempenhado para o ente público. Entrementes, nos anos que seguiram, de 2016 a 2020, como decorrência natural do passar do tempo, o perfil dos professores estáveis se alterou para a faixa entre 38 a 57 anos, representando, respectivamente, cerca de 60,4%, 62%, 62,4%, 64,9% e 67,7% do total de professores, estando naturalmente em ascensão, fatores este que indicam um número

significativo de docentes que devem se aposentar nos próximos anos. Referido dado pode influenciar a política admissional do ente, indicando haver maior planejamento para não ocorrer carência de docentes.

Isto é fortificado pela constatação de que a maior área de concentração de docentes efetivos situa, no ano de 2020, na faixa de 38 a 47 anos, com 37,9%, sendo seguida pela faixa de 48 a 57 anos, com 29,8%, ambas numa linha crescente.

Gráfico 3: Idade Média na Série Histórica.

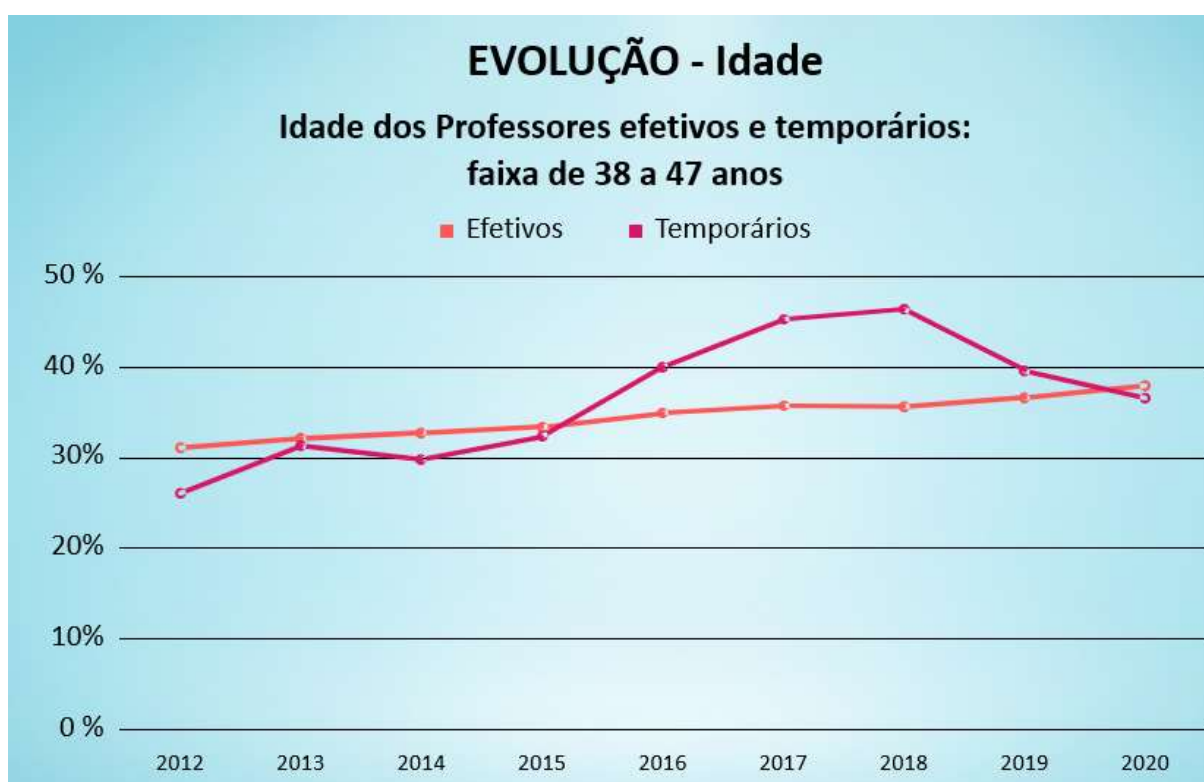


Nesta conjuntura, versando ainda sobre os docentes efetivos, verifica-se menor concentração de docentes entre os mais jovens, de 18 a 27 anos, sendo que os números indicam uma linha decrescente até 2017, mantendo-se percentual muito baixo de profissionais. Este dado revela verdadeira carência de professores jovens estáveis/efetivos na rede municipal goianiense, o que pode corresponder a dificuldade de os jovens ingressarem pela via do concurso público e alguma restrição de acesso a carreira do magistério quanto a estes.

Utilizando a tabela para comparação dos professores efetivos e temporários, surge um fato curioso, pois que os temporários, de 2012 até 2014, circundavam com maior ênfase a

segunda faixa mais jovial, de 28 a 37 anos, com uma média de 40%. Contudo, de 2015 para frente, a faixa etária que mais agrupou temporários foi a de 38 a 47 anos, com média de 40,7%. Isto indica um possível envelhecimento do pessoal contratado por tempo determinado. Soma-se a isto a média de anos, pois os temporários detinham média de anos mais baixa até 2014 (36 e 38), entretanto em 2020 esse número equipara aos efetivos (45). Esta informação pode indicar que, mesmo depois das convocações do concurso em 2017, muitos professores não aprovados neste e em outros certames ainda permaneceram na busca da função pública, somente lhes restando a possibilidade de atuar como CTD.

Gráfico 4: Idade na Série Histórica - Faixa de 38 a 47 anos.



Outro aspecto que chama atenção é o de que, entre os mais jovens, de 18 a 27 anos, sempre predominou maior quantitativo de temporários, o que pode ser justificado pela busca do primeiro emprego para recém-formados, iniciando a vida profissional. Outra interpretação possível, segundo a tese de doutorado de Ricardo Pires de Paula (2007), consiste no fato de que os jovens não passam na prova do concurso, restando a estes a função temporária. De toda forma, em uma visão global desta tabela, encontra-se falta de professores jovens (na primeira faixa etária), tanto efetivos como temporários, o que pode ser justificado pela baixa atratividade do posto público municipal.

Na tabela 4, abaixo, seguem representados os dados quanto ao gênero dos professores.

Tabela 4: Efetivos e Temporários quanto ao gênero - Censo Escolar

Ano	Efetivos/Estáveis - Homem (%)	Temporários - Homem (%)	Efetivos/Estáveis - Mulher (%)	Temporários - Mulher (%)
2012	12.4%	17.7%	87.6%	82.3%
2013	11.8%	23.6%	88.2%	76.4%
2014	11.3%	23.6%	88.7%	76.4%
2015	10.8%	19.8%	89.2%	80.2%
2016	11.2%	17.0%	88.8%	83.0%
2017	11.1%	15.0%	88.9%	85.0%
2018	12.1%	12.7%	87.9%	87.3%
2019	12.3%	12.6%	87.7%	87.4%
2020	12.5%	15.4%	87.5%	84.6%

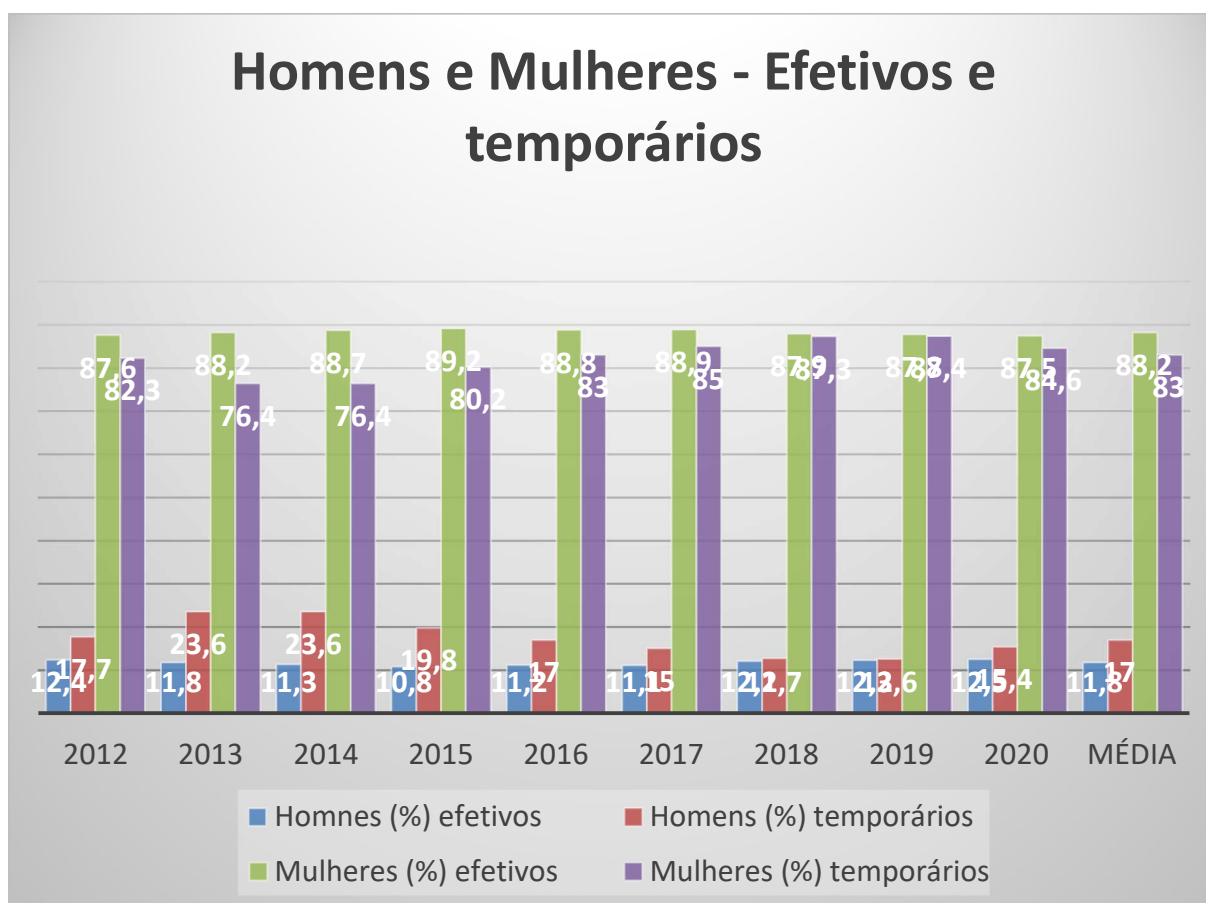
Fonte: Autor

De fácil constatação, pela tabela acima, que os índices de docentes mulheres são maiores do que os de homens em todos os anos catalogados, seja entre professores efetivos, seja em professores temporários. Sendo que, a média de mulheres efetivas é de 88,2% nos anos da amostra e, de outro lado, de mulheres temporárias é de 83%, de modo que entre as mulheres é menos expressivo a concentração de temporários (5,2% a menos).

Quanto aos homens, a lógica é inversa, ou seja, há maior concentração de homens como professores temporários do que professores efetivos. Assim, corresponde à média, nos anos da séria amostral apresentada, de 17% para os homens temporários e, de outra ponta, de 11,8% para os homens efetivos. Referido dado, tal como diagnosticado por Quibão Neto (2016, p. 7), pode revelar a ideia de que os homens buscam mais a atividade docente como um trabalho extra, isto é, não almejam construir carreira, mas como algo complementar de sua vida profissional⁴².

⁴² O autor complementa analisando a rede de ensino de São Paulo: “Dado que a função de temporário na REE/SP, como foi visto até aqui, apresenta-se majoritariamente como um trabalho secundário entre as atividades realizadas pelos professores, esse dado da Tabela 3 parece reforçar a constatação de que os homens buscam mais a atividade docente como “bico” para complementar a renda” (Quibão Neto, 2016, p. 7)

Gráfico 5: Homens e Mulheres na Série Histórica.



Na tabela 5, abaixo, se traça o perfil dos docentes de acordo coma Cor/Raça.

Tabela 5: Efetivos e Temporários por Raça/cor - Censo Escolar

Raça/Cor	Situação Funcional	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amarela (%)	Efetivos/Estáveis	0.49%	0.49%	0.60%	0.56%	0.56%	0.54%	0.59%	0.50%	0.47%
	Temporários	1.0%	0.5%	0.79%	0.2%	0.5%	0.8%	0.4%	0.7%	0.68%
Branca (%)	Efetivos/Estáveis	40.35%	40.14%	40.23%	40.35%	39.87%	40.69%	41.28%	41.33%	41.86%
	Temporários	36.6%	31.3%	36.13%	34.8%	36.4%	33.5%	34.1%	34.0%	32.88%
Indígena (%)	Efetivos/Estáveis	0.17%	0.12%	0.10%	0.12%	0.13%	0.11%	0.06%	0.09%	0.12%
	Temporários	0%	0%	0.26%	0.2%	0%	0%	0%	0%	0.17%
Não declarada (%)	Efetivos/Estáveis	24.47%	23.35%	22.48%	20.83%	20.36%	19.91%	18.82%	17.54%	17.15%
	Temporários	17.2%	17.6%	14.66%	14.8%	17.6%	19.4%	16.8%	16.9%	18.93%
Parda (%)	Efetivos/Estáveis	31.65%	32.89%	33.56%	34.99%	35.95%	35.65%	36.02%	37.39%	37.20%
	Temporários	42.2%	48.0%	44.24%	46.4%	41.9%	42.1%	44.1%	43.3%	43.11%

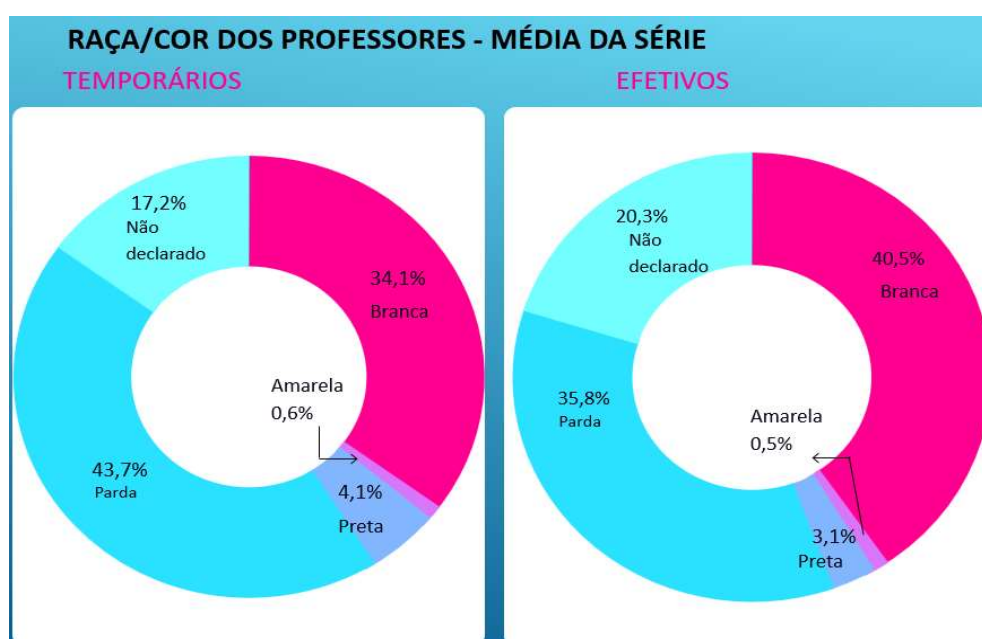
Raça/Cor	Situação Funcional	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Preta (%)	Efetivos/Estáveis	2.88%	3.00%	3.04%	3.15%	3.14%	3.10%	3.22%	3.15%	3.21%
	Temporários	3.1%	2.7%	3.93%	3.6%	3.7%	4.2%	4.5%	5.0%	4.23%
Total (nº)	Efetivos/Estáveis	4724	4861	4872	4830	4618	4642	4719	4573	4298
Total (nº)	Temporários	524	415	382	474	547	361	487	674	1183

Fonte: Autor

Por esta tabela é possível verificar os resquícios que o colonialismo escravocrata resultou na sociedade brasileira e, em específico, na goianiense, refletindo em diferenças socioeconômicas na população docente. Correspondem, portanto, a manchas históricas derivadas da colonização que repercutem no quadro de professores municipais de ambiente público.

Vejam os que a tabela 5 evidencia a predominância de docentes da cor/raça Branca para os professores efetivos/estáveis, em todos os anos da amostra. As médias dos anos para os professores efetivos é: quanto a raça/cor Branca de 40,5%; sendo seguido da cor/raça Parda de 35,65%; e, por fim, a cor/raça Preta, 3,14%. Dado este que inverte em comparação com os professores temporários, pois que estes, na média dos anos catalogados, são: maioria Parda, com média de 43,3%; seguida da Branca, com média de 34,1%; e da Preta, com média de 3,93%.

Gráfico 6: Raça/Cor - Média na Série Histórica.



Independente das médias, é possível reconhecer que o percentual de pretos e pardos, durante todos os anos individualmente pesquisados, configura maior para os professores temporários do que efetivos/estáveis.

Com efeito, por ser repetitivo, é possível apontar maior reincidência de professores da cor/raça preta e parda, no sistema de ensino municipal, presente entre os professores temporários, quando comparados com os professores efetivos. Esta apuração demonstra a presença da desigualdade racial no Brasil, levando em conta que o regime de trabalho dos temporários é mais precário que o efetivo e, assim, há ainda mais diferença de tratamento e isolamento desta parcela da população. Ademais, este aspecto pode dificultar o próprio combate ao racismo dentro da própria sala de aula, pois que, de acordo com o modelo de contratação utilizado pela Administração, haverá maior predominância de uma ou de outra cor/raça de professor.

Conseqüentemente, este dado reforça a ideia sobre a necessidade de ações afirmativas nas formas de ingresso nos quadros da Administração Pública, tal como a lei de cotas para ingresso por concurso público no ambiente municipal de Goiânia/GO (lei de nº 9.91/2016 - a qual, contudo, não é perceptível de auferimento quanto a sua efetividade em razão da inexistência de concurso após a vigência da lei) e o julgamento do STF na ADPF 186, para fins de contribuir com a minoração da marginalização e precarização desta parte da população.

Na tabela 6, abaixo, visualiza-se o perfil dos docentes quanto a escolaridade.

Tabela 6: Efetivos e Temporários por escolaridade

Escolaridade	Sit. Funcional	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ensino Médio - Normal/Magistério (%)	Efetivos/ Estáveis	2.6%	2.3%	2.0%	3%	3.0%	3%	3.7%	2.8%	2.3%
Fundamental completo (%)		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Fundamental incompleto (%)		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Superior (concluído ou em andamento) (%)		95.3%	96.2%	97.2%	97%	96.9%	97%	96.3%	97.2%	97.7%
Total (nº)		4724	4861	4872	4830	4618	4642	4719	4573	4298
Ensino Médio - Normal/Magistério (%)	Temporários	9.9%	4.5%	3.6%	12%	9%	9%	18%	11%	8%
Fundamental completo (%)		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fundamental incompleto (%)		0%	0.7%	0.2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Escolaridade	Sit. Funcional	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Superior (concluído ou em andamento) (%)		84.7%	90.8%	93.1%	88%	91%	91%	81%	89%	92%
Total (n°)		524	415	382	474	547	361	487	674	1183

Fonte: Autor

No que concerne a escolaridade, é bom pontuar que a LDB de 96, lei de nº 9.394 de 1996, preconiza, no artigo 62⁴³, que a formação de docentes para atuar na educação básica (infantil, fundamental e médio) será a de nível superior, em curso de licenciatura, contudo é admitido, ainda, para a educação infantil e nos primeiros 5 anos do ensino fundamental, a formação de nível médio. Desta forma, sobeja possível coexistirem professores de nível médio e superior no ensino municipal.

A tabela 6 nos mostra que a grande maioria de professores efetivos possuem nível superior, medida que pode indicar maior qualidade na oferta de educação, mantendo-se uma média linear em torno de 97%. Já para os professores temporários, muito embora também se encontrem em maioria, este percentual é menor, circundando a média de 90% (7% abaixo). Ou seja, há maior número de professores efetivos com grau de escolaridade de nível superior do que temporários.

Quanto aos professores efetivos/estáveis de nível médio, a média destes figura em torno de 3%, enquanto para os professores temporários, referida média é bem maior, de 10%, fato que releva um quantitativo significativo de professores temporários com nível médio. Nesta linha, é chamativo o dado quanto ao ano de 2018, havendo o significativo índice de 18% de professores temporários contendo somente o nível médio, isto é, sem licenciatura e graduação específica em alguma disciplina do saber.

Referida constatação pode afetar na qualidade da educação, pois que a menor instrução do professor, tido como ferramenta elementar para uma educação de qualidade, pode repercutir em prejudicialidade na aprendizagem dos alunos.

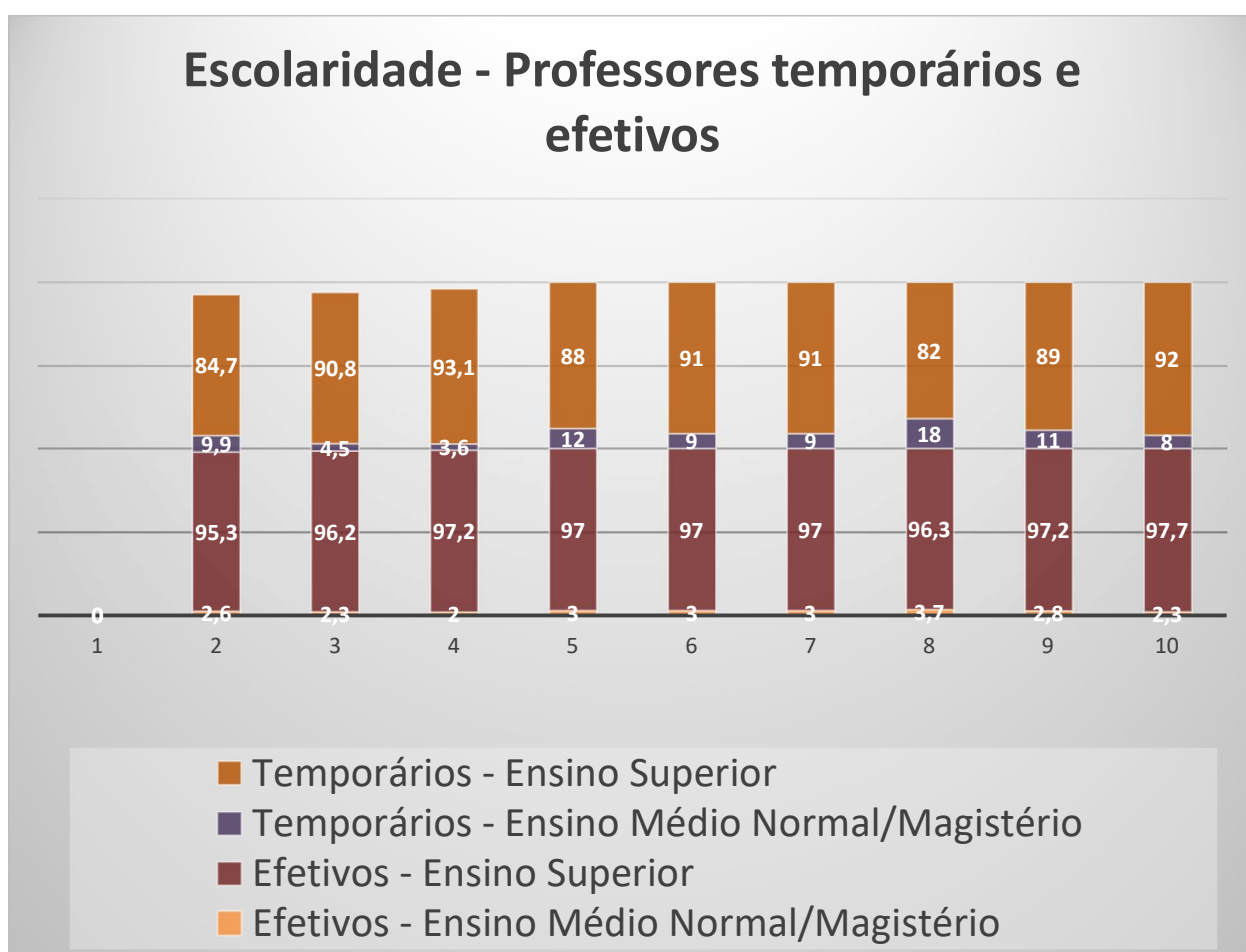
Demais disso, importante destacar que, em que pese o grande quantitativo de professores com nível médio, é uma meta a ser alcançada, em prol da almejada educação de qualidade, que os professores da educação básica possuam formação universitária, tal como aponta a meta 15⁴⁴ do plano nacional da educação, advindo da lei de nº 13.005/14.

⁴³ Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal;

⁴⁴ META 15 - Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de

De modo que é possível verificar que o Município de Goiânia não está se adequando a referida meta, pois que o prazo estabelecido pela mesma, de 1 (um) ano a partir de 2014, para que os entes federados pudessem estabelecer uma política de formação específica de profissionais da educação, em nível superior, está em desacordo com os dados apresentados na tabela 6, vez que o quantitativo de professores com nível médio em 2018, tanto efetivos como temporários, foi superior aos anos antecedentes, não sendo possível afirmar que a situação está numa decrescente.

Gráfico 7: Escolaridade - Composição na Série Histórica.



Na tabela 7, abaixo, evidencia-se os docentes efetivos e temporários de acordo com a Instituição de Educação de Origem, contudo, está restrita aos professores que possuem o ensino superior.

que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>);

Tabela 7: Efetivos e Temporários por Instituição de Ensino - Censo Escolar

Tipo de IES	Sit. Funcional	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
NA (%)	Efetivos/ Estáveis	5%	4%	3%	3%	25.1%	24.9%	24.6%	23.6%	2%
Privada (%)		35%	37%	40%	29%	29.9%	29.8%	29.5%	30.2%	30%
Pública (%)		61%	59%	58%	68%	45.0%	45.3%	45.9%	46.2%	68%
NA (%)	Temporários	15.3%	9.2%	6.8%	10.8%	23.6%	22.7%	27.3%	25.4%	7.9%
Privada (%)		45.0%	44.8%	46.8%	41.4%	41.7%	42.4%	42.7%	44.5%	44.6%
Pública (%)		39.7%	46.0%	46.3%	47.9%	34.7%	34.9%	30.0%	30.1%	47.5%

Fonte: autor

Uma variável relevante para identificarmos o perfil e a formação dos docentes trata-se do tipo de instituição de ensino superior (IES) frequentada, seja particular ou pública, por aqueles que possuem nível superior. Assim, remetendo aos dados da tabela 7, identifica-se que a maior parte dos servidores efetivos, com nível superior, são oriundos de IES pública, tendo, na série histórica apresentada, a relevante média de 61%. Já quanto aos docentes efetivos, originados de IES particular, a média representativa do período equivale a 35%. Frente a isto, é capaz de existir indícios quanto a formação em IES pública e a presença destes nos quadros efetivos do magistério municipal, os quais são ingressos por via do concurso público, fato que pode demonstrar: por um lado, a melhor qualidade do ensino público superior e, com isso, a maior aptidão para ingresso via concurso; e, de outro, alguma timidez do ensino superior privado.

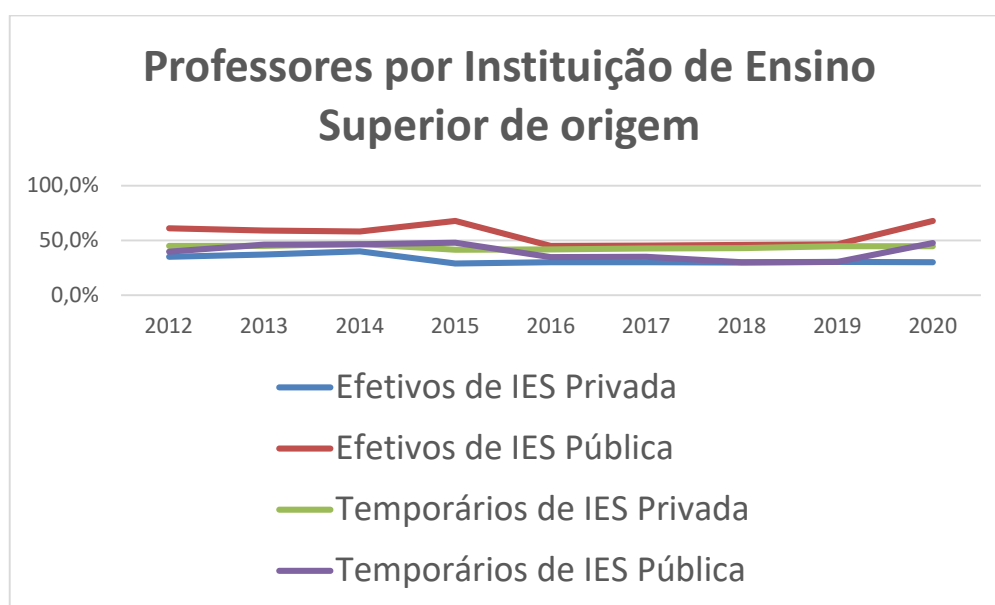
No que concerne aos professores temporários, o mesmo raciocínio acima não é aplicável, pois que aparenta haver maior dominância de professores oriundos de IES privada, haja vista que em 6 anos da série histórica (2012, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019), os dados demonstram existir maior concentração de professores com esta procedência. Somente em 3 anos da amostra (2013, 2015 e 2020), confirmam a existência maior de professores oriundos de IES pública. Contudo, impõe sobrelevar que a média de professores temporários de IES pública é de 46% e o de IES privada de 45%, o que mostra um certo equilíbrio na média, mas não nos anos individualmente considerados.

Contudo, pela tabela, é notório que existe maior quantidade de professores formados em IES pública no quadro de efetivos do que de temporários, seja na média, seja nos anos individuais. Em estudo sobre o tema, Pinto (2014, p. 3) indica que a formação de professores é reconhecidamente melhor em IES pública frente aquela oferecida pelas IES privadas, o que vai de encontro a melhor preparação dos professores para aprovação nos concursos públicos.

Mas não é só, se a formação é melhor, tende a haver maior qualidade do trabalho que é executado, conforme a teoria do capital humano, citada em tópico inicial.

Outro aspecto a ser sopesado e que não pode deixar de ser falado, segundo Quibão Neto (*apud* Louzano, 2016, p. 12), é que houve, de forma até recente, uma expansão de IES particulares para formação de professores, sendo que este crescimento não conseguiu se afeiçoar, ainda, a uma oferta de impacto na qualidade educacional. Ademais, segundo o autor, com estes novos programas inaugurados pelo setor privado, não houve a regular fiscalização por órgãos responsáveis, o que pode gerar prejuízo na formação docente. Entra em consonância com este aspecto o que se mencionou no tópico 1.1, de que a quantidade de estudantes inseridos na escola não reflete, necessariamente, uma educação de qualidade a ser prestada.

Gráfico 8: Instituição de Ensino Superior de Origem - Média na Série Histórica.



6.2 Análise Qualitativa

6.2.1 Quanto a Realocação e Movimentação dos Professores Temporários na Rede Municipal de Educação

Neste questionamento, busca-se conhecer, na visão distinta dos 3 grupos, a ciência e/ou compreensão sobre a prática adotada pela Administração Pública de efetuar

transferências, relocações, remoções e movimentações de professores temporários de uma escola para outra dentro do ano letivo. Referido aspecto é salutar para identificar se os professores temporários são mais facilmente movimentados dentro da estrutura administrativa educacional, tanto como se a realocação ocorre dentro do ano letivo com a consequente interrupção da atividade educacional e, por fim, como esta mudança pode influenciar na prestação do serviço educacional e no desenvolvimento do ensino.

Assim, entre os entrevistados dos grupos de Diretores, Efetivos e Temporários, 100%, 83,3%, 57,1%, respectivamente, relataram que os professores temporários alteram a lotação durante o ano letivo, segundo a tabela abaixo:

Tabela 8: Movimentação dos professores temporários na Rede.

DIRETORES	EFETIVOS	TEMPORÁRIOS	TOTAL
100%	83,30%	57,10%	80%

Fonte autor.

Gráfico 9: Transferências, Relocações e Movimentações dos Temporários.



Observa-se, logo, que a grande maioria dentre todos os entrevistados, no percentual total de 80%, visualizou que os professores temporários têm sua lotação alterada durante o ano letivo. Referida realocação pode originar de diferentes fatores, como ordem proveniente da Secretaria Municipal de Educação, substituição de professor efetivo em outra escola, inadequação do professor com a escola, busca de um local mais próximo de sua residência, abandono do professor temporário quanto a ocupação da função, entre outros.

Contudo, revela-se pelas entrevistas que, dentre os variados motivos existentes para esta modificação do local de atuação, a ordem proveniente da Secretaria Municipal de

Educação foi informada em 12,5% do total e, por sua vez, os pedidos de remoção proveniente do próprio professor em 18,75% das respostas. Referida constatação a maior de pedidos de remoção pelo servidor encontra guarida no artigo publicado por Kelly Aparecida Azevedo (2012, p. 6), pelo qual indica que a rotatividade de professores está ligada a preferência de estabelecimento de ensino e de localização privilegiada.

Destaca-se, neste momento, que o grupo dos professores temporários retratou existir a realocação de professores em menor percentual do que os outros dois grupos, fato que pode ser explicado pelo medo que o ambiente de trabalho lhes proporciona, precisamente pela ausência de estabilidade e suscetibilidade de retaliação. Mesmo assim, realça-se dois relatos de professores(as) temporários(as) perseverantes, os quais discorrem sobre a inexistência de local fixo para que o professor temporário execute, com constância, sua atividade e, também, a vulnerabilidade a que estão submetidos quanto as periódicas realocações:

“Foi o que mais falaram pra mim, que é um período sofrido, porque nós não temos aquele lugar fixo. Surgiu, precisou em outro lugar nós temos que estar lá, mas comigo nunca aconteceu” (professor temporária 2)

“Nossa, esse último ano então, teve escolas que eu fiquei, que me enviaram, que a Secretaria me enviou e eu fique um dia, por quê? Porque não houve comunicação entre a Secretaria e a escola pra dizer que não estava precisando do professor, ai fui para uma outra escola. Sempre aconteceu, todos os anos que eu estava no contrato, sempre há essa mudança, não tenho uma constância no ensino com uma turma só, não existe isso, não existe.” (professor temporária 3)

Visualiza-se, logo, uma facilidade para a remoção e movimentação de professores temporários no ambiente interno da Rede Municipal de Educação. Contudo, quanto ao resultado que estas mudanças de lotações dos professores temporários provocam, durante o ano letivo na atividade docente e educacional, ilustra-se os dizeres de um(a) diretor(a) entrevistado:

“De dois em dois meses eu tenho que mandar o atestado da servidora e ofício para pedir a permanência desse contrato (...) Porque para a escola não é bom. Não é nem para escola, mas para o aluno. A mudança de professor de 60 em 60 dias, ou 30 em 30 dias, para o aluno vai causar transtorno na aprendizagem.” (diretor 2)

A narrativa acima é fortificada pelo estudo de Duarte (2009, p. 10), pelo qual enfatiza que a frequente alteração de professores da sala de aula, gerando uma rotatividade destes, impacta o processo de aprendizagem e, por isso, ao final e ao cabo, dificulta a formação de capital humano de alunos:

Outro dos problemas recorrentemente apontados como responsável pelo mau desempenho dos alunos em termos de aprendizado é a elevada rotatividade de professores ao longo de um mesmo período letivo. As descontinuidades geradas nessas trocas e a natural demora na adaptação na relação professor-aluno implicam num prejuízo do processo de ensino-aprendizagem dificultando a formação de capital humano dos alunos.

Tal como aponta o trecho acima, oportuno conectar a teoria do capital humano - citado no capítulo 2 da presente pesquisa – com uma Educação de qualidade. Assim, em interpretação a contrário sensu, havendo deficiência no processo de aprendizagem, tendo como concausa a rotatividade de docentes, não se alcançará a Educação de qualidade e, conseqüentemente, embarça-se a formação de capital humano de alunos, levando a ter um menor trabalho produtivo no país. Trata-se, pois, de um obstáculo a ser superado por meio da retroalimentação da política pública educacional.

Assim, embasado nas entrevistas colhidas, evidencia-se que os professores temporários tem sua lotação alterada, durante o ano letivo, de forma recorrente e, este fato, para mais de acarretar e gerar insegurança ao próprio professor que não sabe onde irá desempenhar o trabalho, sem expectativa de permanência – o que suscita sentimento de angústia e medo, relatados nas entrevistas –, desemboca em transtorno a aprendizagem, eis que existirá a quebra da sequência de ensino, quebra do vínculo afetivo e quebra do projeto pedagógico, vistos mais à frente.

6.2.2 Quanto a Rotatividade de Professores Temporários

Este ponto almeja elucidar, na visão dos 3 grupos de entrevistados, se os Professores Contratados por Tempo Determinado têm uma rotatividade em função da temporalidade do seu contrato com o Município. Como o contrato temporário vigora somente por determinado tempo, contendo termo inicial e final, investiga-se a circunstância do término do ajuste acontecer durante o ano letivo.

Concatena-se que a presente questão está diretamente ligada a primeira, quanto a realocação/movimentação, eis que a rotatividade de professores temporários, seja por relotação, seja pela finalização do contrato, acarreta o mesmo efeito de alteração do corpo docente da escola durante o período letivo, com a conseqüente alternância de professores.

É possível perceber, entre os entrevistados dos grupos de Diretores, Efetivos e Temporários, 100%, 100%, 42,2%, respectivamente, relatam que os professores temporários

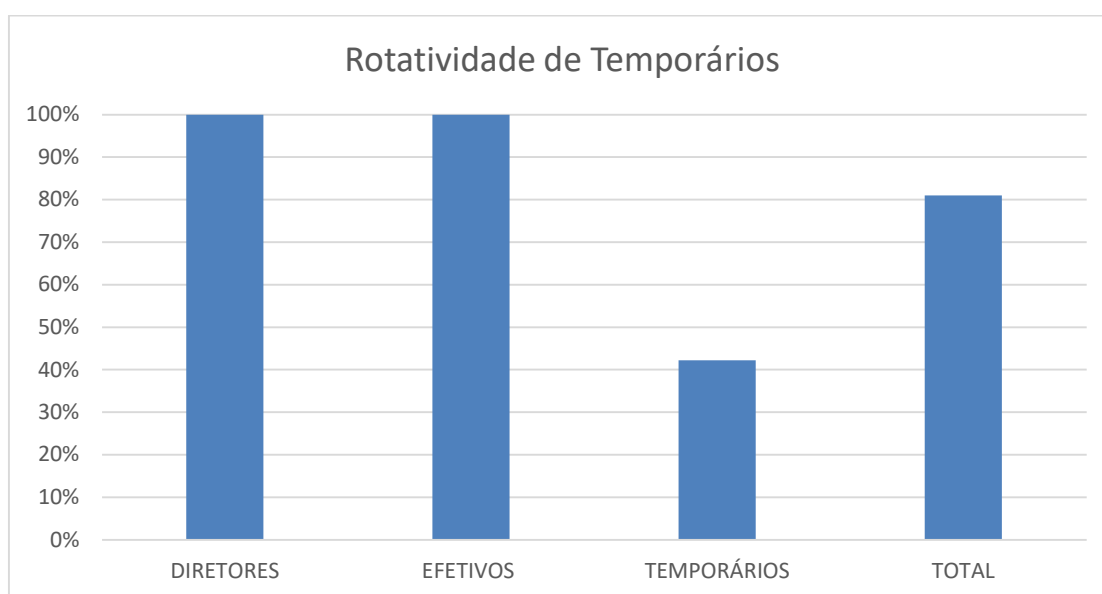
sofrem a rotatividade durante o ano letivo em função do ajuste entabulado com o Município, segundo a tabela abaixo:

Tabela 9: Rotatividade dos professores temporários

DIRETORES	EFETIVOS	TEMPORÁRIOS	TOTAL
100%	100%	42,2%	81%

Fonte autor.

Gráfico 10: Rotatividade dos Temporários em Função da Temporalidade.



Visível, logo, que o olhar dos diretores e dos efetivos, por coadunarem 100% com a afirmação de que ocorre a rotatividade de professores temporários durante o ano letivo, em função da temporalidade do contrato, leva consigo um grau de liberdade maior nas respostas do que a dos próprios temporários. Estes, tal como vislumbrado anteriormente, possuem uma restrição decorrente da própria natureza do vínculo, existindo receio e apreensão em responder assuntos que entendam como nocivos a si próprio. Existe, quanto a estes, o viés do medo em algumas questões, por compreenderem ter o potencial de afetar a sua manutenção/condições de trabalho nos quadros do Município.

Aliás, pela letra da lei municipal que regulamenta o contrato por prazo determinado, precisamente o artigo 13, II, 'b⁴⁵', da lei 8.456/2007, a Administração Pública Municipal possui a discricionariedade de rescindir o contrato ao tempo que esta desejar, conforme sua

⁴⁵ **Art. 13.** O contrato firmado nos termos desta Lei extinguir-se-á, sem direito a indenização: (...)II - por iniciativa do contratante, nos casos; (...) **b)** de conveniência da Administração;

conveniência. Ou seja, não sendo mais conveniente para o serviço público, por decisão do gestor, o vínculo não será continuado. Os temporários, portanto, restam muito menos seguros e resguardados legalmente do que os Efetivos, ao passo que estes, em decorrência da estabilidade do cargo, somente o perdem em virtude de sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar e procedimento de avaliação periódico de desempenho, conforme artigo 41, §1º, da CF/88. Por isso, no presente item, compreende-se por dar maior destaque as respostas proferidas pelos Diretores e Efetivos do aquelas advindas dos temporários, entendendo, portanto, retratarem mais fielmente a realidade neste aspecto, justamente por despojarem de uma maior segurança jurídica.

Assim, como os Diretores e Efetivos assentiram 100% com o conhecimento de episódios de rotatividade de professores temporários durante o ano letivo - e mesmo que se considerasse a média de 81% de todos os respondentes - tem-se por palpável a sua execução em âmbito municipal.

Salienta-se que esta rotatividade de professores temporários deriva do regime jurídico pelo qual estão submetidos. A lei que regula o funcionamento do contrato temporário, em âmbito municipal, permite a contratação deste professor pelo prazo de 1 (um) ano, prorrogável por igual período, conforme artigo 2º, p. único, III, da Lei 8.456/2007. Desta margem, o professor temporário não ultrapassará o prazo de 2 (dois) anos de atividade educacional no mesmo vínculo.

Ocorre que, estes profissionais temporários ingressam no serviço público a qualquer tempo, em qualquer mês do ano, inexistindo uma obrigação legal de iniciarem e encerrarem as atividades docentes concomitante ao ano letivo estudantil. Conseqüência desta moldura, o ingresso e o término do contrato corriqueiramente acontecem durante o percurso de ensino e da realização das atividades pedagógicas da escola. Referida circunstância tem o condão de influenciar na consecução do projeto pedagógico da escola, conforme tópico a seguir.

6.2.3 Quanto a interrupção do projeto pedagógico pela rotatividade de professores temporários

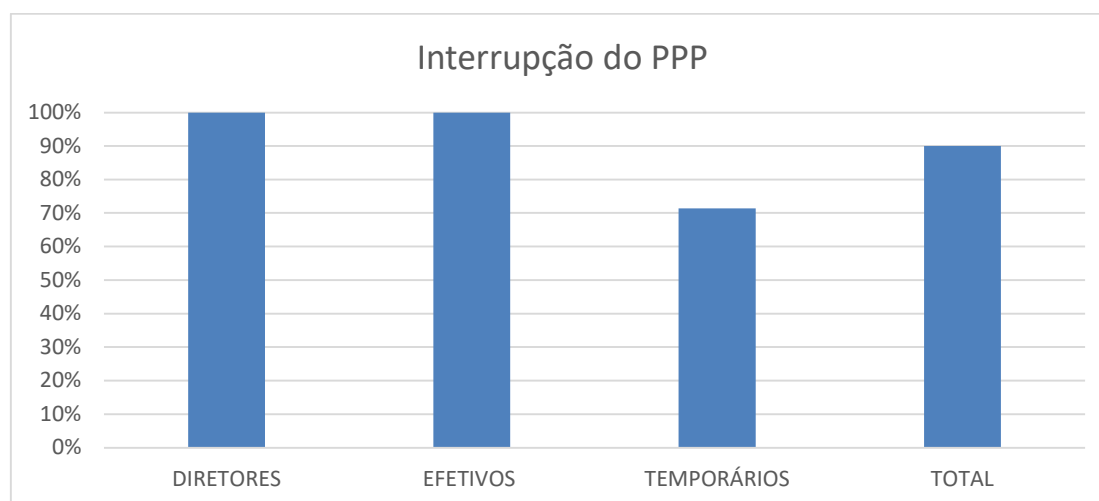
Em razão da rotatividade dos professores temporários, antes vista, foram indagados aos profissionais, dos três grupos, se eles entendem haver uma interrupção no projeto pedagógico da escola e, ainda, como isto influencia no ensino educacional. Abaixo vemos o gráfico respectivo:

Tabela 10: Interrupção do projeto pedagógico na escola em razão da rotatividade dos professores temporários

DIRETORES	EFETIVOS	TEMPORÁRIOS	TOTAL
100%	100%	71,42%	90%

Fonte autor.

Gráfico 11: Interrupção do Projeto Político Pedagógico na Escola.



Denota-se que o Grupo de Diretores e Efetivos afirmam, com a totalidade dos entrevistados (100%), que a rotatividade de professores temporários interrompe as atividades pedagógicas. Quanto ao próprio grupo de temporários, este percentual é menor, de 71,42%, muito em razão do viés da falta de segurança nas respostas, alhures mencionado. Contudo, o percentual médio final, de 90%, demonstra uma confiabilidade sobre a experiência e vivência do total dos professores entrevistados quanto a consequência desta rotatividade, sendo esta, como se vê, de repercussão negativa para o ensino, no sentido de interromper o projeto que se realiza(va).

Nesta linha, Silva e Fernandes (2006, p. 9) vislumbram que a instabilidade do corpo docente é um impeditivo da construção e realização de qualquer projeto pedagógico, de forma que, para estas⁴⁶, somente as políticas públicas poderiam e deveriam criar mecanismos para assegurar um corpo docente de educadores de forma mais estável, existindo responsabilidade deste professor com o sucesso escolar.

⁴⁶ “As condições de trabalho a que estão submetidos os professores e a instabilidade do corpo docente e técnico das escolas são impeditivos de construção de qualquer projeto pedagógico conseqüente. [...] As políticas públicas deveriam criar mecanismos para assegurar um corpo estável de educadores, materializando sua responsabilidade com o sucesso escolar, e isso implica melhoria salarial e condições dignas de trabalho.” (Silva e Fernandes, 2006, p. 9/10);

Visualizada a existência da rotatividade e da interrupção do projeto pedagógico, vejamos, agora, sobre como estes fatores impactam e influenciam o ensino público, do ponto de vista dos entrevistados.

Um primeiro aspecto desfavorável quanto a esta interrupção consiste na não permanência de um professor temporário que adquire a aptidão e mestria para desenvolvimento das atividades docentes. Logo que, regularmente, este professor adentra inexperiente na Rede Municipal, não trazendo consigo a vivência da rede pública, que demanda certo tempo de formação e treinamento. Com o tempo, quando ele começa a habituar e adquirir a expertise necessária para a consecução do trabalho, o vínculo acaba e ele necessita ser desligado da escola. Sobre isso, vejamos o relato abaixo:

“(...) o processo seletivo, ele é, em dois aspectos, muito moroso e muito ineficaz. Porque o servidor chega aqui sem nenhuma experiência, as vezes. As vezes com alguma experiência, mas ele não entende a rede. E quando a gente começa a formar este servidor o processo já está acabando.” (diretor 1)

Este aspecto é corroborado por Azevedo (apud BIASI, 2012), ao citar estudo demonstrando que o tempo de serviço na escola, pelo professor, produz efeito positivo sobre o desempenho do aluno, permitindo aos docentes conhecer melhor a realidade escolar e, em vista disso, terem oportunidade de auferir as necessidades da escola, dos alunos e da comunidade. Assim, referida interrupção, decorrente de alteração da lotação ou encerramento do contrato temporário não permite, ao professor, conhecer melhor e se dedicar a escola.

O segundo aspecto adverso desta interrupção do projeto pedagógico, motivado pela rotatividade de professores temporários, consiste na existência de um hiato educacional, isto é, um período pelo qual as atividades educacionais não são prestadas pelo encerramento do vínculo do professor temporário ou, para conclusão da matéria, são prestadas *pro forma*. Sobre isso, vejamos a declaração abaixo que assevera haver prejuízo educacional nesta prática:

“Com certeza prejudica, não só o aluno, mas toda a rotina, todo o trabalho da escola. Até porque não só por conta da descontinuidade, mas o fim do contrato temporário empregatício dele, muitas das vezes ele não é substituído imediato, tem um hiato, tem uma lacuna de semanas, as vezes de meses, onde aquela turma fica ali sendo atendida por um e por outro, formalmente, para não dizer que não está sendo atendida.” (efetiva 3)

Como terceira particularidade originada da rotatividade, sobressai a dificuldade que isto proporciona para o planejamento escolar. Segundo Jadilson Lourenço da Silva (2007, p.

28), o próprio vínculo entre professores, no sentido da existência de diálogo/conexão para sequência do ensino, não é fortificado em razão da natureza temporária do contrato, de modo que a socialização dos professores e a organização do trabalho pedagógico são afetados. Neste raciocínio, Azevedo (2012, p. 15) cita que a cada novo professor o conteúdo tem de ser retomado e muitas das vezes o novo professor não tem o conhecimento do estágio em que este se encontra, atrasando o processo educativo.

Vejamos que o aluno aprende numa sequência temporal de estudo e de ensino, seguindo de um ano para o outro com o conteúdo adquirido e com o aprendizado obtido no ano anterior, dando sequência ao projeto educacional. A escola, por sua vez, efetua o planejamento para atribuir esta sequência ao aluno, entretanto, devido a paralisação do ensino, mesmo que em poucos meses e motivado pelo afastamento do professor temporário, a atividade educacional fica dessincronizada para sua sequência, tendo que, o novo professor que assumir a atividade pedagógica suspensa, frequentemente, recomeçá-la do zero.

Referido fato é possível de ser identificado nas respostas apresentadas abaixo:

“Difícilmente o profissional passa para o ano seguinte. Sempre ele consegue um lugar mais próximo ou venceu o contrato dele. (...) Aí o que acontece? Até você descobrir quem é Joãozinho (aluno), que já perdeu 1 ou 2 meses de aula, quando o contrato sai, por exemplo, a gente não sabe de nada, a gente tem que ver o que vai fazer. Eu começo geralmente do zero.” (Efetivo 4).

“Não tem como aplicar (o projeto político pedagógico). Infelizmente acontece com Artes, acontece com Matemática, acontece com Geografia, acontece com Educação Física. Eu tive um Professor de Educação Física agora que assumiu outro cargo, foi para a Secretaria, as crianças estão sem Educação Física, não sei até quando. É assim que a gente vai tentando manter o ano letivo.” (Diretor 2)

Duarte (2009, p. 10), em estudo sobre o tema, coaduna com os achados acima retratados, posto descrever que a rotatividade docente prejudica a organização pedagógica da escola, tal como a organização dos horários de aula, da hora aula por disciplina, do agendamento de reuniões entre a equipe e outros.

O quarto ponto gerado, como sequela dessa rotatividade de professores, resulta no cessamento da rotina de aprendizagem do aluno, afetando os processos de ensino e de aprendizagem. Cada docente possui sua metodologia própria de ensino, possuindo sua dogmática de exposição do conteúdo e estratégias de ensino características, de forma que a troca de professores encerra por desfazer uma rotina de ensino que o aluno estava acostumado e, imediatamente, inaugurar uma nova. Referido episódio, a luz dos próprios entrevistados, prejudica o ensino em razão da necessidade de adaptação do aluno ao novo método. Sobre isso, vejamos o relato abaixo:

“(A rotatividade pode atrapalhar o ensino?) Muito. Porque principalmente no nosso caso, que são crianças pequenas, a criança pequena precisa de uma referência. Então quando você faz a troca de professores no ano, várias vezes, isso não é bom para a criança. Porque a criança pequena, ela precisa ter o professor de referência. (...) Cada professor tem o seu modo de ministrar aula. Então o professor chega e coloca os meninos nesse caminho. E aí chega outro e já tem outra metodologia, e depois chega outro. Então os alunos ficam perdidos porque cada um tem uma rotina. (...) Porque o professor tem o planejamento que está seguindo e aí chega outro e vai fazer toda aquela quebra. Não vai pegar o trabalho do outro e dar seguimento. Vai construir o trabalho dele.” (efetivo 5)

“Então, as vezes, a criança, principalmente nas séries iniciais, estabelece um vínculo muito grande (com o professor). Quando há mudança, (ocorre a) quebra, porque cada professor tem à sua maneira de dar aula, cada professor tem as suas estratégias. São estratégias diferentes, mesmo que seja o mesmo plano, mas as estratégias não são iguais, cada uma tem sua forma. As vezes até o aluno readaptar, se adaptar novamente, isso vai interferindo no processo de aprendizagem. A alfabetização, quando a criança está no processo de alfabetização, ela não pode ter essas lacunas. É tipo uma lacuna que fica, é uma quebra de processo.” (efetivo 6)

Este aspecto merece uma abordagem maior, em razão de refletir diretamente sobre a Educação que é fornecida. Isto porque a frequente troca de professores desfecha por romper uma sequência de ensino, acontecendo o que muito se escutou nas entrevistas, a “quebra” do processo de aprendizagem, lida como desarticulação e descontinuidade do trabalho pedagógico. Para ilustrar, a palavra “quebra”, no sentido de preconizar uma interrupção da sequência do ensino, foi proferida 5 (cinco) vezes pelos entrevistados de forma natural e, portanto, está presente em 31,25% de todas as entrevistas.

Referida quebra apresenta maior desvantagem, neste contexto, para as crianças pequenas, submetida aos anos iniciais da educação, pois que, neste período, a criança estabelece um vínculo efetivo com o professor, sendo este um aspecto elementar para o aprendizado. Na visão de Ferreira (2006, p. 3), a adaptação do professor com aluno é desmobilizada em casos tais, a ponto de dificultar o trabalho educativo:

“Um dos principais problemas enfrentados pela escola pública era a alta rotatividade e professores, decorrentes do alto índice de professores temporários, o que vinha prejudicando a construção de um vínculo efetivo entre professor e escola e entre seus pares dificultando a realização do trabalho educativo.”

Desta forma, na perspectiva de um Diretor da Rede Municipal escutado, o fato de advir substituição de docente, em razão da rotatividade inerente ao contrato temporário, faz com que se perca a referência do professor com aluno, do vínculo que os liga, havendo, por

consequência, uma quebra do próprio respeito do aluno com o professor (situação identificada, também, no estudo de AZEVEDO, 2012⁴⁷):

“Nós precisamos entender que a criança ela precisa de uma rotina. Aí a gente tira da rotina quando a gente coloca um outro servidor. Olha só a rotatividade que eu tive no vespertino, eu tive quatro professores em menos de 6 meses. Então a criança perde a referência, que nós chamamos dentro da educação, nos anos iniciais. É referência mesmo, porque nós chamamos de professor referência. O professor que vai ficar lá (substituto) não tem nenhum vínculo afetivo, perde-se o vínculo afetivo. Quando se perde o vínculo afetivo você não o respeita. Muitas das vezes o aluno perde o respeito porque não tem nenhum vínculo afetivo.” (diretor 1)

“Eu sempre falo isso para os pais: ele (o aluno) precisa ter um afeto, eu aprendo com quem eu gosto, eu não preciso amar, mas eu tenho que respeitar aquela pessoa, eu tenho que ter uma certa admiração por ela. Então, quando o contrato é encerrado e vem outra pessoa de fora, é como se começasse tudo de novo e com adaptação. E isso atrapalha.” (diretor 3)

Com efeito, elucidada-se este nefasto efeito originado pela quebra da sequência de ensino, fato que, agora conhecido, pode propulsionar a política pública educacional a buscar soluções para superar esta forma de trabalho segmentado e, quanto ao direito como caixa de ferramenta, encontrar uma moldura positiva que possa servir como meio de alterar a realidade prática exercida.

Quinto aspecto oriundo desta rotatividade de professores temporários se relaciona com o rendimento dos alunos, o qual é afetado por esta condição. Realça-se, para tanto, a resposta de uma das entrevistadas que, além de compreender que a rotatividade prejudica tanto o aluno como o professor, narra, abertamente, o efeito trágico nas notas dos alunos originadas desta conjuntura:

“(ingressar no meio do ano letivo, com uma turma de outro professor) (...) eu acho que prejudica tanto os alunos quanto o professor. Eu acho que cheguei (na escola) e os alunos, pelo que me disseram, estavam a dois anos sem professor de geografia, então eu tentei resgatar um pouco do conteúdo que eles estavam atrasados, mas eles acabaram, naquele exame bimestral, tendo um rendimento menor, mais baixo justamente por conta disso. Eles estavam sem professor e eu cheguei com um conteúdo que eles estavam atrasados, e eles não conseguiram responder.” (temporária 6)

Aludido aspecto não é difícil de imaginar como prejudicial ao ensino, pois que o atraso decorrente da interrupção das atividades de ensino, suspendem o aprendizado e, como este não é de fonte natural, posto demandar esforço, dedicação e ferramentas para sua

⁴⁷ “concluiu-se que a rotatividade docente influencia significativamente no contexto escolar, sendo possível destacar alguns elementos para análise e compreensão da questão: (...) A indisciplina dos educandos, que muitas vezes procuram “testar” os professores em início de trabalho. Esta, em regra, é a forma de protesto quanto à situação vivenciada por eles.” (Azevedo, 2012. p. 26);

concretização, a falta de um dos atores neste processo educacional estagnará o aluno no tempo.

Sexto atributo ligado a rotatividade de professores temporários está afeta ao sentimento de participação escolar, ou seja, no auxílio da construção e do cumprimento do projeto pedagógico na escola. Sobre este tema, os professores efetivos, com uma visão externa, afirmaram em 50% das entrevistas que o vínculo dos temporários e a participação escolar destes é comprometida em razão da temporalidade do contrato. Sobre isso, importante visualizarmos as descrições abaixo:

“Em razão da temporalidade do contrato, porque o temporário fica 1 ano e vai para outra instituição, logo não conhece o projeto pedagógico da escola (...) não desempenha como deveria e muito do que é proposto no PPP (projeto político pedagógico) fica sem fazer” (efetivo 1)

“então, assim, se eu fico pingando de escola em escola, você não tem vínculo, você não conhece”. (Efetivo 5)

Não obstante a ponderação dos professores efetivos neste atributo, convém revelar que a reação dos temporários foi inversa, porquanto a maioria dos professores deste grupo indicou haver o sentimento de vinculação e participação escolar, presente em 85,6% das entrevistas, sendo concebida como uma visão interna.

Ao fim deste tópico, pontua-se que a rotatividade dos professores temporários, correspondendo a um rodízio de professores na escola, tem o potencial de, a um só tempo: prejudicar a aprendizagem dos alunos com o interrompimento o projeto pedagógico; embaraçar a atividade educacional (gerando o hiato sem aulas ou implicar o seu fornecimento *pro forma*); atrapalhar o planejamento escolar e a prestação do serviço educacional; dificultar a relação do professor com a escola; bem como influenciar no desempenho dos alunos e nas notas avaliativas da Educação prestada.

Referida constatação, portanto, identifica uma adversidade que a Política Pública Educacional local tem a possibilidade de corrigir para garantir uma educação de qualidade.

6.2.4 Quanto ao conhecimento sobre a determinação de ministrar matéria/disciplina distinta daquela para a qual ingressou no processo seletivo

Este questionamento tem por objetivo auferir se os profissionais contratados por prazo determinado são uma espécie de “coringa” na Rede Municipal de Educação, isto é, se eles ministram matérias e disciplinas alheias, para as quais não se prestou o processo seletivo

simplificado e para as quais não possui formação específica, em razão de ordens e determinações advindas da Administração Pública (pela escola ou Secretaria) para suprir lacuna de pessoal. Almeja-se, ao final, visualizar um liame desta atividade com a qualidade da educação prestada.

Vejam os a tabela abaixo.

Tabela 11: Conhecimento de professor lecionar matéria/disciplina diferente da de ingresso no processo seletivo simplificado

DIRETORES	EFETIVOS	TEMPORÁRIOS	TOTAL
0%	83,33%	42,85%	42%

Fonte autor.

Gráfico 12: Ciência sobre Lecionar Disciplina Diversa.



É de se observar que, agora, o viés da pergunta está circunscrito ao grupo dos Diretores, porque deles é a obrigação de gerir a escola. Assim, eventual imposição de obrigação para um professor assumir um componente curricular que não o dele, por ausência de professor específico da área, pode ter o condão de levar alguma responsabilidade ao gestor por implicar em desvio de função. Referido fato pode ser o elemento explicativo que levou as respostas, deste grupo, serem todas negativas quanto a ocorrência do fenômeno perguntado.

No que concerne aos efetivos, estes, por não terem a tendência acima, responderam que a situação acontece, obtendo o expressivo percentual de 83,33%. Da mesma forma quanto aos temporários, estes relataram existir e conhecer sobre a designação para exercício de disciplina/matéria diferente daquela de seu ingresso no processo seletivo no percentual de 42,85%. A se pensar que referida situação não deveria ocorrer, isto é, atribuir um componente curricular a determinado professor que não possui a formação específica, a média de 42%,

mesmo considerando os diretores (com o viés antes informado) é um dado calamitoso. Sem considerá-los, este percentual majora-se para 63,09% dos entrevistados.

Não há como olvidar, neste levantamento, os relatos advindos das entrevistas quanto ao exercício de atividade docente distinta daquela de ingresso no certame, ou mesmo destoante da formação específica do professor, em razão excentricidade dos achados. Vejamos abaixo alguns deles que chamam atenção:

“Eu, enquanto contrato, já trabalhei assim, mesmo sendo contratado para matemática, eu já dei aulas de filosofia e de outros componentes” (efetivo 3)

“No município. Uma colega que é formada em língua portuguesa e ela dá aula de história. Ela não tem formação em história, mas ela dá aula.”(temporário 1)

“Sim, onde eu trabalho tem uma professora, ela é formada em letras, leciona português, inglês e agora colocaram ela para dar aula de espanhol, sendo que ela não sabe absolutamente nada. (...) Ela até comentou com a gente que ela está aprendendo junto com os meninos.” (temporário 7)

Notório que um professor de matemática lecionar filosofia, de português ensinar espanhol e inglês, de letras ensinar história, sem a devida aprovação no certame para aquela função específica e, pior, sem possuir conhecimentos para esta docência, tem o condão de afetar a qualidade da educação que é prestada.

Convém destacar, contudo, que referida atividade não está adstrita aos professores temporários, pois que, conforme vislumbrado pelos respondentes, os professores efetivos também o fazem. Veja:

“Mas isso acontece até com os efetivos também, não é algo destinado apenas para os contratos. (...) Então eu fiquei fazendo essa função porque não tinha professor de matemática e eu ia até o 9º ano. Eram oficinas que a gente dava. A gente não dá aquela disciplina porque a gente não tem domínio para isso. Da mesma forma o contrato, se a gente precisar dele, ele vai, mesmo que não tenha domínio da disciplina.” (efetivo 1)

Para não designar o professor de determinada área para ministrar conteúdo de outro componente curricular, em razão da ausência de professor daquela área (específico de alguma matéria) – muito em razão da rotatividade do contrato-, a Escola adota algumas práticas escapistas e paliativas, identificadas nas explicações dos entrevistados. Em um dos casos foi possível verificar o desmembramento de turmas e a distribuição dos alunos em outras turmas, com fito não interromper a atividade. Outro manejo para suprir a ausência do professor, retratado nas entrevistas, consiste em efetuar revezamento de aulas, ministrando a disciplina

para uma turma em dois dias e, para outra, três dias por semana. Neste sentido, vejamos a exposição abaixo:

“Tem vezes que tem contrato que encerra em setembro, tem vezes que o contrato termina em março ou abril, aí a gente aguarda o próximo processo seletivo. O que que eu faço com essa turma? (...) Você desmembra a turma e distribui ela nas outras. (...) O (professor) de matemática, como você citou, tivemos uma situação muito crítica esse ano, então os outros professores o substituíram. Eu cheguei ao ponto de fazer revezamento de aulas, então tinham turmas que vinham dois dias e tinham turmas que vinham três dias.” (diretor 2)

Referida conduta, de redistribuir os alunos das turmas, em razão da ausência de professor específico de área, dificulta o planejamento das aulas pelos docentes, os quais são surpreendidos com uma quantidade maior de alunos do que programado. Sobre isto, vejamos a descrição abaixo:

“(Essa divisão das turmas pode prejudicar a aprendizagem?) Eu acho que prejudica, porque nós já estamos com uma rotina, nós já temos uma quantidade X de atividades. Às vezes, você quer programar uma coisa, você sabe que você tem um X de crianças e de repente sua sala enche, então (...) eu deixo de fazer uma determinada atividade porque a sala lotou. (...) Quando entram outras crianças, acaba que aglomera demais. As crianças ficam um pouco agitadas e eu, no final do dia, sei que aquele objetivo da minha aula não foi alcançado. Então, de fato, eu não gosto.” (temporária 4)

Em estudo comparado ao tema, Biasi (2009, p. 37) menciona que, para que o processo educativo atinja patamares da Educação de qualidade, o professor deve ter condições de trabalho, havendo uma adequada relação entre o número de professores e alunos:

“Como mediador do processo educativo, o professor atinge o padrão de qualidade necessário para tal, por meio de boas condições de formação e de trabalho. Para tanto, é importante que se garanta formação inicial e continuada e também outras condições, tais como: estabilidade do corpo docente, tempo para estudos e realização do trabalho coletivo, uma adequada relação entre o número de professores e o número de alunos, carreira, salários condizentes com a importância do trabalho.”

Deste norte, a ausência de professor específico para ensinar determinado componente curricular propulsiona a utilização de professores temporários, que não possuem o conhecimento da área, para suprir a lacuna existente, sendo taxados, ocasionalmente, como “tapa buraco” ou “quebra-galho” (NOVAES, 2010⁴⁸; entrevista do efetivo 5). Para mais disto,

⁴⁸ Cita o autor a sensação de profissionais como “quebra-galhos”: “Como já afirmamos, os professores eventuais não gozam dos mesmos direitos dos demais professores, não têm vínculo empregatício e são remunerados com um valor diferenciado em relação aos demais professores que tiveram aulas atribuídas, no entanto, nenhuma escola da rede estadual paulista pode abrir mão de sua existência. Segundo M.F.S.S., professora das séries iniciais na rede privada e diretora de escola estadual, os professores eventuais são “professores genéricos,

as soluções escapistas utilizadas pela escola encerram por, de um lado, colocar um inadequado número de alunos na sala de aula e, de outro, lecionar a matéria em menores dias para turmas variadas. Referidas constatações não guardam consigo os elementos que assegurem um ambiente de trabalho propício ao desenvolvimento da educação e tampouco refletem o constitucionalismo de resultados.

6.2.5 Qualidade do Desempenho dos Professores Temporários

O propósito deste bloco reveste-se no conhecimento da perspectiva do trabalho desempenhado pelos professores contratados por prazo determinado, sob os olhares dos grupos avaliados. Estes aferiram, de forma aberta, o desempenho dos professores temporários de acordo com a seriedade, empenho, comprometimento, distinção com o trabalho depreendido pelos efetivos e autoavaliação (restrita aos temporários).

Quanto ao grupo dos Diretores, dividiu-se, para fins metodológicos, em três segmentos: 1. Desempenho realizado; 2. Dificuldade inerente ao Desempenho; 3. Distinção do trabalho com o Efetivo. Segue a respectiva tabela:

Tabela 12: Avaliação desempenho dos temporários pelos Diretores.

Diretores	Desempenho	Dificuldade quanto ao desempenho	Distinção com efetivo
1	Relativo	Formação/qualificação	sim
2	Relativo	Formação/qualificação	sim
3	Relativo	Compromisso e rotatividade	não

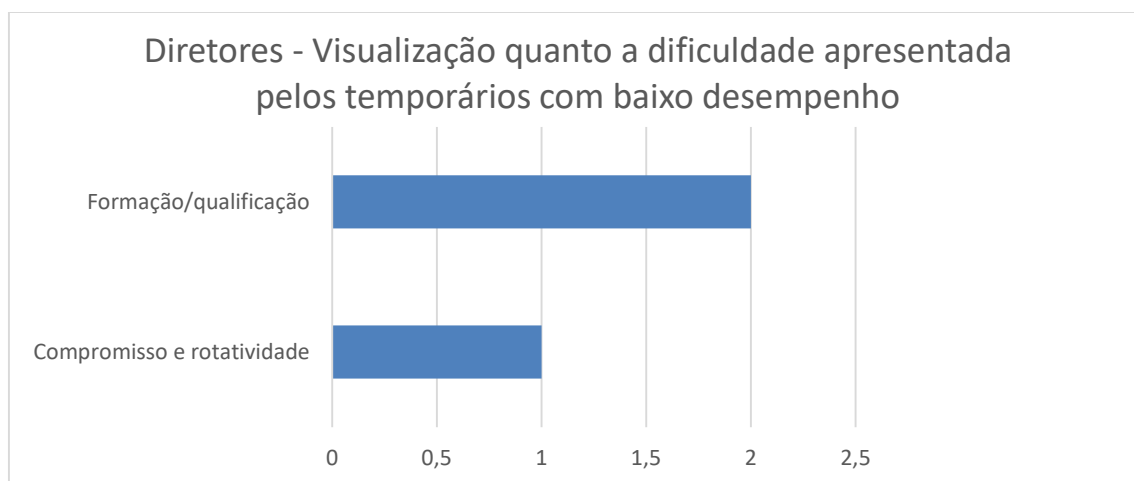
Fonte autor.

No que concerne a avaliação do desempenho exercido pelos professores temporários, os Diretores poderiam ter avaliado por diversas formas, tais como bom, ruim, regular ou outro. Como o questionário era aberto, proferiram respostas que correspondem a expressão “relativo”, equivalendo a existência tanto de bons como de maus profissionais, havendo os comprometidos e que trabalham com seriedade, como também aqueles descompromissados e levianos.

podem ir para qualquer sala, substituir qualquer professor, dar aula de qualquer matéria, enfim, um quebra-galho que faz muita falta na escola, pois evita reposição de aula e ajuda a manter a disciplina.” Essa sensação de “quebra-galho” também é compartilhada pelos próprios professores eventuais”. (Novaes, 2010, p. 256);

Dentre aqueles que apresentam baixo/ruim desempenho, indagou-se qual o principal problema que os Diretores enxergam quanto aos professores temporários. Os dois primeiros revelam a preocupação com a formação e qualificação docente dos professores, demonstrando inquietação com as universidades que os professores temporários são originados (o que concatena com a constatação dos temporários provirem em maioria de IES particular – antes visto) e, também, como é feita a avaliação para ingresso no processo seletivo que desemboca em recrutamento de pessoal desqualificado. O último diretor, após revelar preocupação com o compromisso dos professores temporários, relativamente ao atendimento às ordens e cumprimento da jornada de trabalho, revelou que a maior dificuldade se imiscui na rotatividade decorrente do vínculo temporário (visto preteritamente).

Gráfico 13: Dificuldade Apresentada Pelos Temporários - Visão Diretores.



Ainda quanto aos Diretores, foi indagado se eles vislumbram uma distinção entre o trabalho depreendido pelos professores efetivos e professores temporários. Em resposta, 66,6% responderam que é possível visualizar a diferença.

Quanto ao grupo de professores efetivos, também se dividiu, para fins metodológicos, nos três segmentos anteriores: 1. Desempenho realizado; 2. Dificuldade inerente ao Desempenho; 3. Distinção do trabalho com o Efetivo. Segue a respectiva tabela:

Tabela 13: Avaliação desempenho dos temporários pelos Efetivos

Efetivos	Desempenho	Dificuldade quanto ao desempenho	Distinção com efetivo
1	Relativo	Responsabilidade	sim
2	Regular	Não informado	não
3	Relativo	Descontinuidade	sim

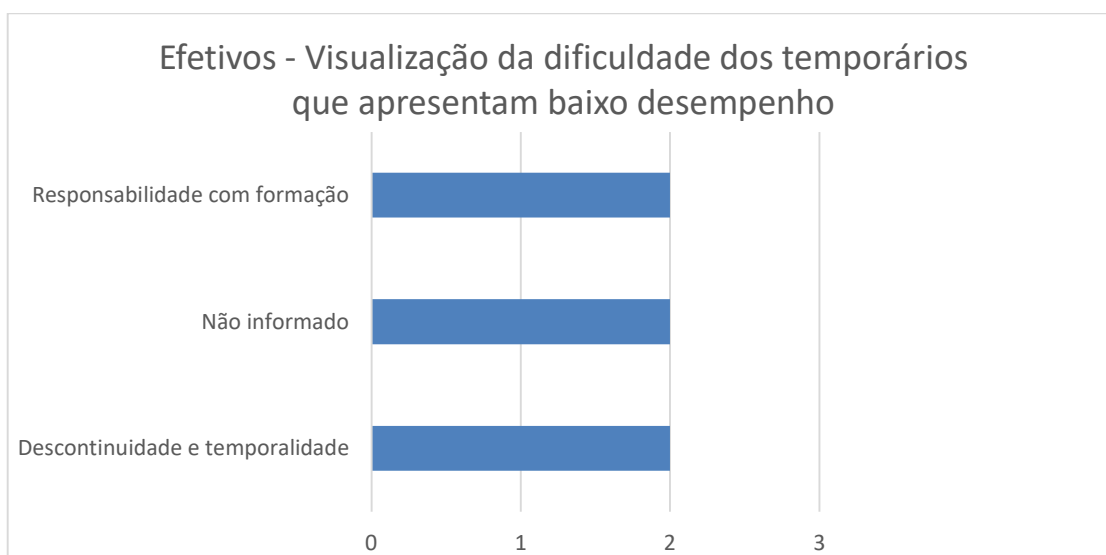
4	Relativo	Responsabilidade	não
5	Relativo	Descontinuidade	não
6	Bom	Não informado	não

Fonte autor.

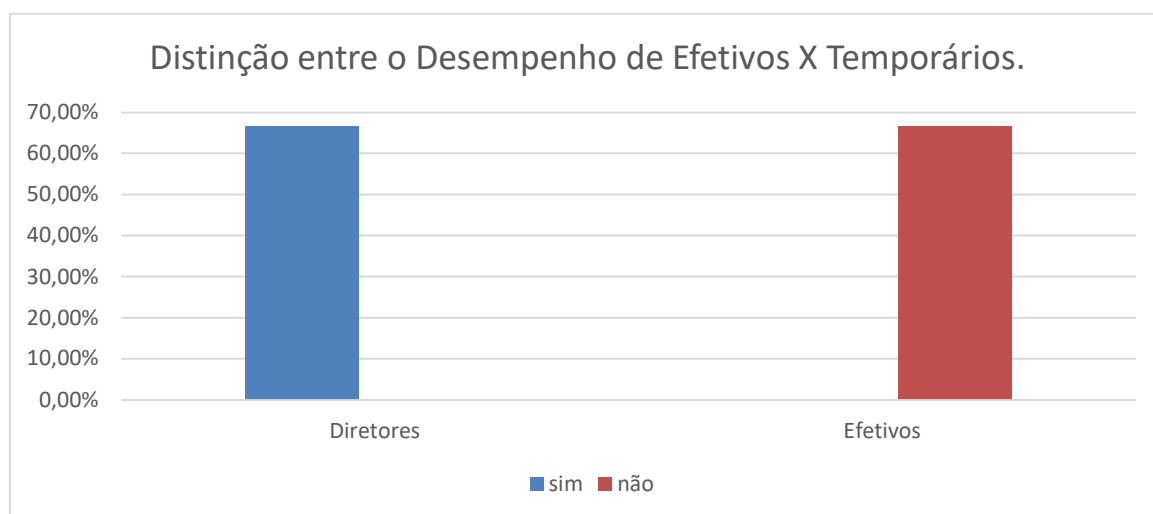
Visualiza-se que a maioria dos professores efetivos, tal como os Diretores, entendem que o desempenho dos professores temporários depende do profissional que exerce o labor, existindo aqueles com desempenho bom e ruim, opinando, portanto, por ser relativo, sinal este que foi contabilizado em 66,6% das respostas.

Dentre aqueles que apresentam desempenho insatisfatório, foi abordado ao grupo qual seria a dificuldade apresentada pelos profissionais temporários, sendo que as respostas dos efetivos expressam apreensão, em 33,3% dos casos, quanto a falta de responsabilidade na formação e aprendizagem do aluno para o próximo; 33,3% liga a dificuldade com a descontinuidade do trabalho pedagógico escolar e interrupção das atividades, no sentido de prejudicar o planejamento e a aprendizagem; e o restante não foi informado.

Gráfico 14: Dificuldade Apresentada Pelos Temporários - Visão Efetivos.



Com relação ao sentimento de distinção do trabalho desempenhado entre professores temporários e efetivos, na própria visão destes, 66,6% das respostas equivalem a não haver diferença.

Gráfico 15: Distinção entre o Trabalho Desempenhado pelos Temporários e Efetivos.

No que concerne aos próprios professores temporários, foi solicitado que estes fizessem uma autoavaliação do desempenho realizado como professor da rede, de forma aberta, observando-se, também, a perspectiva do trabalho realizado e do que se almeja na escola, obtendo-se a seguinte análise.

Tabela 14: Autoavaliação de desempenho - temporários.

Temporários	Desempenho	Perspectiva
1	Positivo	Comprometido com a evolução dos alunos
2	Positivo	Pretende evoluir na escola e evoluir alunos
3	Positivo	Comprometido com a evolução dos alunos
4	Positivo	Empenho e comprometimento com a Educação
5	Positivo	Pode melhorar
6	Positivo	Satisfeito
7	Positivo	Satisfeito com evolução dos alunos

A totalidade (100%) dos professores temporários avalia com otimismo o desempenho realizado na escola, relatando existir empenho e dedicação, citando, em alguns casos, o sentimento de realização de um trabalho bem-feito, pelo que foi analisado como positivo para fins metodológicos.

Quanto a perspectiva do trabalho, o comprometimento com a evolução e formação dos alunos, bem como da própria escola predominou nas respostas, obtendo o percentual de 57,14% do total. Aqueles que se mostraram satisfeitos com o desempenho até então atingido e, por isso, aspiram continuidade do trabalho equivalem a 28,57% do total. E, por último,

houve resposta no sentido de que o trabalho pode melhorar em conformidade com alterações no ambiente escolar, obtendo o percentual de 14,28% do todo.

Gráfico 16: Perspectiva do Trabalho Desempenhado - Visão Temporários.



6.2.6 Tratamento ofertado pela Administração.

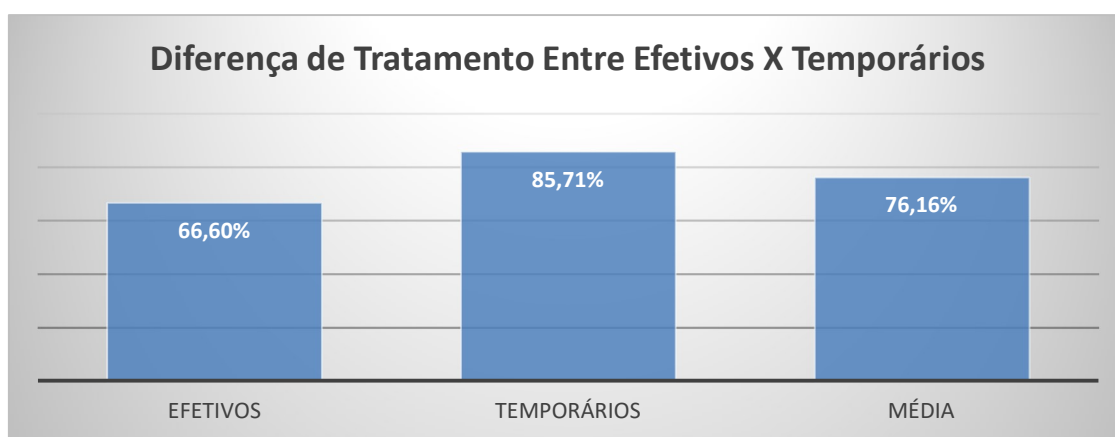
Neste ponto, avalia-se somente a visão dos efetivos e dos temporários quanto a existência ou não de tratamento diferente ofertado pela Administração Pública, para os contratados por prazo determinado e em contraste com os profissionais concursados. Excluiu-se deste questionamento o grupo dos Diretores, justamente pelo poder de gestão escolar e do viés inerente a este poder hierárquico.

Tabela 15: Diferença de Tratamento dos Efetivos com Temporários pela Administração Pública.

VÍNCULO	EFETIVOS	TEMPORÁRIOS
1	sim	não
2	não	sim
3	sim	sim
4	sim	sim
5	não	sim
6	sim	sim
7	-	sim
TOTAL	66,60%	85,71%

Percebe-se, pela tabela acima, que os professores efetivos relatam haver diferença de tratamento ofertado pela Administração Pública no percentual de 66,60% de todo o grupo. Relativamente aos próprios temporários, este percentual é maior, de 85,71% de todo o grupo. A média aritmética dos dois grupos alcança o patamar de 76,16%, revelando haver uma discriminação de procedimentalização entre um professor e outro, a depender do vínculo.

Gráfico 17: Diferença de Tratamento Ofertado pela Administração.



Pois bem, dentre os principais argumentos indicados nas entrevistas que fundamentam este tratamento díspar, os efetivos expuseram a maior cobrança e pressão da Secretaria Municipal de Educação sobre os profissionais temporários do que os próprios professores efetivos, equivalendo este montante ao percentual de 50% das respostas de todo o grupo. É salutar, neste momento, observarmos fragmento de um dos relatos:

“(os docentes temporários) são muito mais cobrados, são muito mais assediados e por isso prejudica, mas se não fosse isso, por conta do trabalho em si, eles poderiam colaborar até mais, mas como não tem a continuidade...” (efetivo 3)

Aludido argumento, retratando existir maior pressão e cobrança da Administração Pública junto aos temporários do que frente aos efetivos, para realização das atividades educacionais, também seguiu visualizado no grupo dos docentes temporários, contudo, em menor ênfase, atingindo o percentual de 14,28%. De todo modo, este fundamento foi constatado em 30,76% de todas as réplicas apresentadas para ambos os grupos, representando um dado relevante.

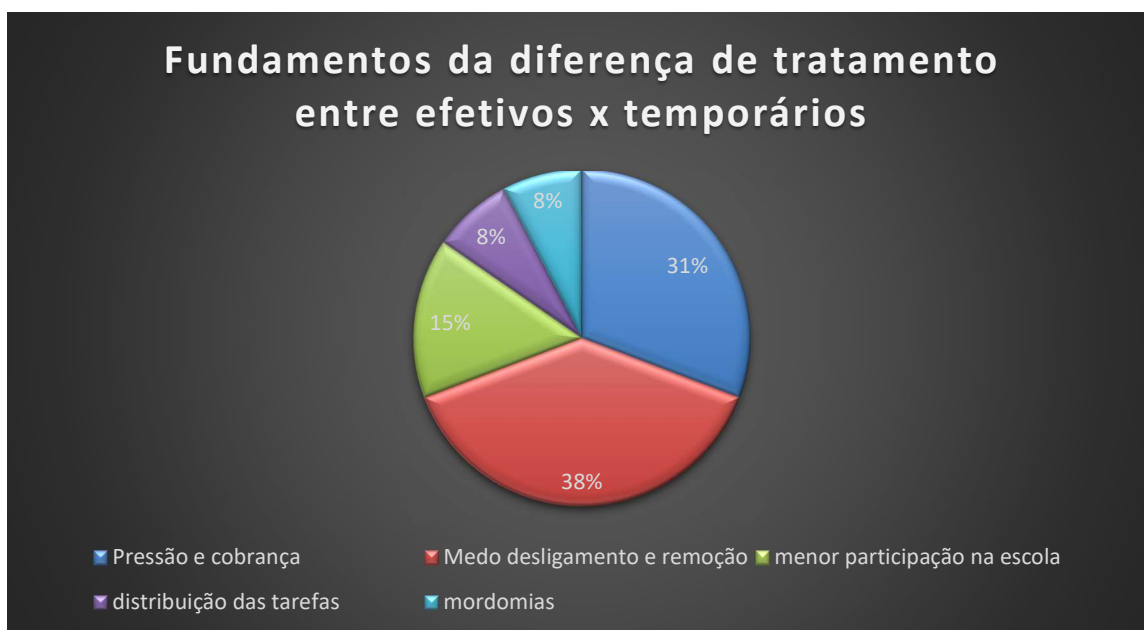
Entre os professores temporários, o argumento que predominou para motivar a desigualdade de tratamento entre eles e os efetivos, reside no medo constante de serem desligados e/ou removidos da escola em razão da fragilidade do vínculo com a

Administração, apresentando esta resposta em 57,14% dos entrevistados. Ou seja, a maioria dos professores temporários inquiridos alega a instabilidade do local de trabalho e do próprio vínculo como uma explicação para o tratamento dessemelhante daquele apresentado com o efetivo. Os efetivos coadunam a esta explicação em 16,66% dos entrevistados. Entre todas as respostas destes dois grupos, o percentual total que elenca este motivo é de 38,46%, correspondendo ao mais anunciado.

Há de se apontar, ainda, sob o enfoque de ambos os grupos, outros motivos justificadores da disparidade de tratamento, tal como a menor participação do temporário no ambiente escolar e na realização do projeto escolar, presente em 15,38% das opiniões; a distribuição desigual das tarefas internas da escola, sendo aos temporários direcionadas aquelas que sobram depois da escolha dos efetivos, informada em 7,69%; e, por fim, a presença de “mordomias” aos efetivos que não são estendidas aos temporários, lido como direitos e benefícios assegurados em lei para estes, no mesmo percentual de 7,69%.

A distribuição é vislumbrada no gráfico 18, abaixo:

Gráfico 18: Fatores da Diferença de Tratamento Ofertada pela Administração.

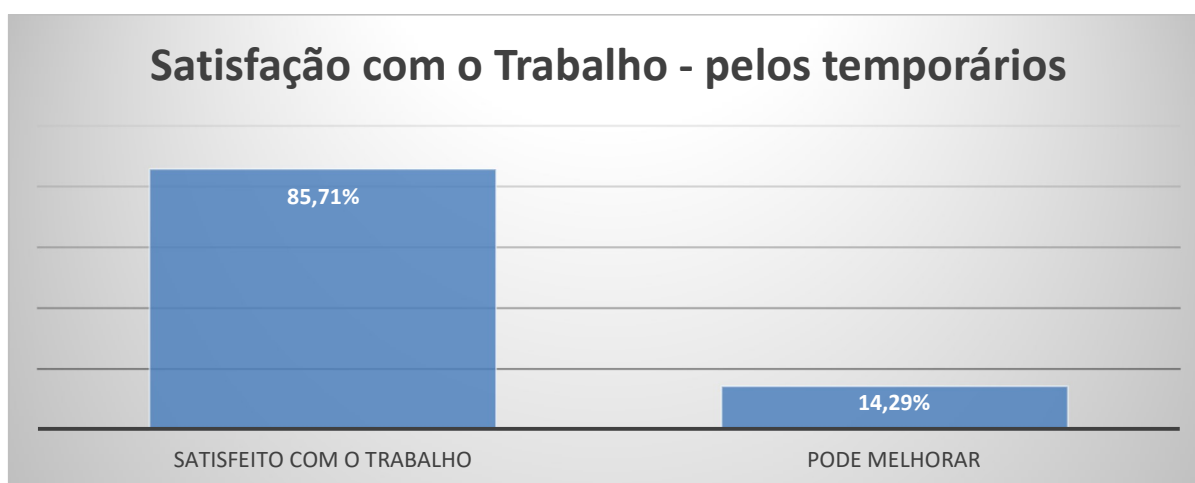


6.2.7 Satisfação com o Trabalho e Condições de trabalho.

Este tópico procura visualizar a satisfação com o trabalho dos próprios profissionais temporários, bem como trazer elementos relacionados a condição de trabalho destes e ao vínculo precário que possam afetar a execução do labor.

No que se refere a satisfação com o trabalho, referida pergunta obviamente foi direcionada aos próprios professores temporários, sendo que, para 85,71% destes, existe o contentamento com o trabalho. Somente para 14,29% a satisfação não foi afirmada, indicando-se que poderia melhorar.

Gráfico 19: Satisfação com o Trabalho.



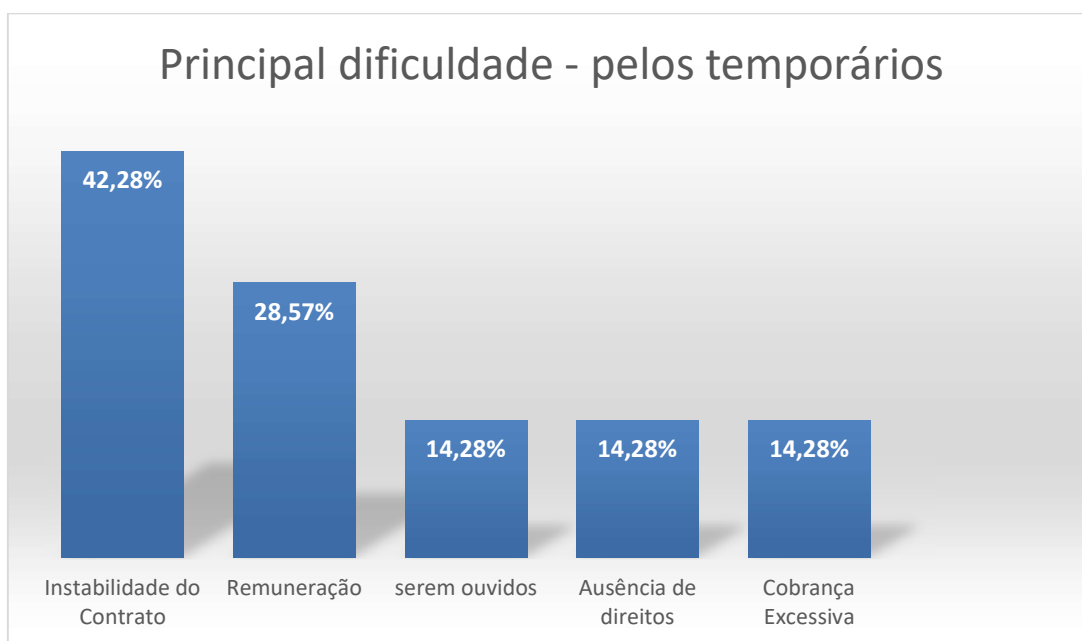
Outro questionamento apresentado, exclusivamente ao grupo dos temporários, refere-se as principais dificuldades apresentadas e o que pode ser melhorado no contrato por tempo determinado. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 16: Principais dificuldades e/ou que pode ser melhorado - temporários.

Professor Temporário	Dificuldade e Melhoria
1	Remuneração
2	nada
3	Ser ouvido, qualificação e remuneração
4	Direitos e Instabilidade
5	Instabilidade
6	Instabilidade
7	Cobrança excessiva

Para 42,8% dos temporários, a principal dificuldade enfrentada refere-se justamente quanto a instabilidade do contrato, podendo ser facilmente movimentado e ter o vínculo rescindido pela Administração Pública, o que gera o medo e insegurança. Outro aspecto, como a remuneração foi aventada em 28,57% das respostas, com proposição de que esta poderia melhorar. Outros elementos apontados para melhoria, cada um no percentual de 14,28%, correspondem a: terem mais direitos; serem ouvidos para formulação das estratégias escolares; e a cobrança excessiva também foi vislumbrada como uma dificuldade.

Gráfico 20: Principal Dificuldade Apresentada Pelos Temporários - Visão Temporários.



Aspecto destinado a avaliar a condição de trabalho, especificamente quanto a jornada de trabalho exigida pela Administração dos professores temporários da rede municipal de educação, importante destacar que, 100% de todos os entrevistados dos três grupos (diretores, efetivos e temporários) relataram que eles não executam atividade extraordinária, como hora extra, com habitualidade, cumprindo com a carga horária regular de 30 (trinta) horas semanais. Frente a este panorama de respostas, compreende-se não haver a exigência de os temporários exercerem cargas horárias recheadas, cumprindo com a jornada regular de trabalho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito a Educação, previsto na Carta Maior e caracterizado como fundamental, não pode ser lido e aplicado sem vincular-se, obrigatoriamente, a qualidade que lhe é umbilicalmente natural. De modo que, frente ao Constitucionalismo de Resultados, não pode mais a norma constitucional figurar como programática, traçando apenas metas e objetivos a serem alcançados, desprovido de compromisso com a efetividade da política pública educacional. É impreterível que a Educação seja capaz de educar e transformar a vida individualmente do cidadão, além de corresponder a etapa condicional de evolução do país, traduzindo o texto legal em resultados práticos e promovendo o desenvolvimento social e econômico.

Entrementes, para alcançarmos um patamar em que a Educação proporcione este objetivo, temos de ultrapassar as mazelas que frequentemente são encontradas na política pública educacional, tais como a evasão escolar, a dificuldade no acesso, a carência de infraestrutura, para que, identificando-as, em verdadeira atividade de monitoramento e avaliação, possamos corrigir o prumo, retroalimentando toda política pública.

É preciso entender a escola em situações reais, compreender o êxito e o fracasso da atividade do sistema, onde se acerte e onde se erra, em valoração a consequência prática das políticas públicas aplicadas, repensado as medidas que precisam ser corrigidas e aquelas que precisam ser implantadas com maior seriedade.

Deste norte, o professor, tido como ferramenta humana da Educação, é um ator envolvido no processo educacional que demanda estudo, sendo, portanto, o foco alvo do presente estudo, levando-se em conta os modelos de contratação dos docentes, em específico, a contratação por prazo determinado do art. 37, inciso IX, da CRFB/88, que desponta os professores temporários.

Assim, mesmo existindo a possibilidade legal e constitucional de contratação por prazo determinado, o presente levantamento evidenciou que a habitual e frequente utilização desta forma de recrutamento de pessoal pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Goiânia/GO, com intento de contratar professores substitutos e, também, para suprir vacâncias, originam situações que não atendem ao interesse público, não repercutindo em ganhos educacionais a médio e longo prazo, mas ao seu revés, tem potencial nocivo ao ensino.

Para alcançar este diagnóstico, sobejou impreterível a investigação do quantitativo de professores temporários e efetivos ao longo da série histórica de 2012 a 2020, sendo que os

dados apresentaram que, no Município de Goiânia, os professores não são contratados com foco na substituição de efetivos, mas sim em substituição ao regramento do concurso público, pois quando ocorre o concurso a contratação de temporários diminui de forma significativa, sendo o inverso também verdadeiro. Referido aspecto é, em grande medida, originada pela autorização constante na lei municipal de contratação temporária, que considera a situação de vacância do cargo efetivo de professor como uma hipótese de excepcional interesse público, conforme art. 2º, parágrafo único, inciso III, alínea ‘a’, da lei 8.456/2007, o que, inclusive, já foi julgado como inconstitucional pelo STF em caso semelhante.

Valendo-se do direito como meio (caixa de ferramenta) para proporcionar a correção da política pública, há de se sugerir a edição de lei (anexo) que revogue a possibilidade legal de contratação CTD para quaisquer hipóteses de vacância de cargo público do professor efetivo, posto não configurar uma hipótese que se encaixe no termo jurídico indeterminado de “excepcional interesse público”. Mas não é só, referida minuta há de estimular um planejamento na contratação de pessoal, visando mitigar as externalidades negativas das contratações temporárias.

No que concerne a quantidade total de professores temporários contratados durante a série histórica de 2012-2020, em que pese a média aritmética revelar o percentual de 9,4% de temporários, não demonstrando, por isso, um quantitativo tão expressivo, em alguns anos da amostra este dado foi visivelmente exorbitante, como em 2019, cujo percentual figura em 13,1%, chegando ao patamar 21,8% no ano de 2020. No primeiro caso, houve um incremento de 39,3% acima da média e, no segundo, de 131,9%. Fatores estes que externam uma preocupação diante da inexistência de um mecanismo de controle destas contratações precárias e da possível multiplicação do grupo dos temporários, chegando a dobrar ou triplicar a sua quantidade.

Referida conjuntura poderá fundamentar a existência de um mecanismo legal que imponha a restrição de contratação de professores temporários caso se ultrapassasse o percentual de 10% do total de professores do Município, tal como já aventado no parecer do CNE de nº 09/2009⁴⁹, tendo em vista que circundaria abaixo da média aritmética. Contudo, por corresponder a um número percentual aleatório, deixa-se de coadunar, nesta pesquisa, com aludida solução.

⁴⁹ “Assim, é importante que os sistemas discutam um dispositivo que garanta a realização de concurso sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10% em cada grupo de cargos ou quando professores temporários estejam ocupando estes cargos por dois anos consecutivos” (Parecer CNE/CEB nº 09/2009, p. 22).

Quanto ao perfil dos professores traçado nesta pesquisa, no mesmo intervalo (2012-2020), é possível perceber diferenças significativas entre os docentes efetivos e temporários. Os temporários são mais “negros” e “pardos” em relação aos efetivos; provêm em sua maioria de IES privadas; eram mais jovens no ciclo histórico e agora estão equiparando a faixa etária dos efetivos; são formados por maioria de mulheres, contudo entre os professores que são homens, sua maioria consiste em temporários; e, consistem em maioria com ensino superior, mas dentre aqueles que só possuem ensino médio, os temporários são prevalentes. Em paralelo, os professores efetivos são mais “brancos” em relação aos temporários; provêm em sua maioria de IES públicas; eram mais velhos no ciclo histórico, contudo agora estão equiparando com mesma faixa etária dos temporários; a ampla maioria do magistério é formada por mulheres; e, por fim, quase a totalidade do contingente possui nível superior.

Com o perfil desenhado, representando o indivíduo do grupo dos professores temporários e dos efetivos, permitiu-se extrair informações afetas ao ensino que é prestado. De tal modo, devido aos temporários serem maioria entre aqueles com nível médio, a formação inferior é algo que reflete no ensino e na qualidade da educação que é fornecida por este conjunto. Neste caminhar, devido aos temporários advirem em sua maioria de universidade particular, este dado aliado ao que foi descrito nas entrevistas e nos estudos informados, revelam uma preocupação com a formação docente, haja vista que as fragilidades da formação podem ter o condão de afetar a educação que é prestada, sendo indicativo a inexistência de um padrão mínimo de qualidade na formação do profissional do magistério.

De outra ponta, o perfil estabelecido revela que os efetivos e temporários estão envelhecendo juntos, pelo que se retira a noção de que os temporários estão continuando com o trabalho docente pela modalidade do contrato temporário, não conseguindo angariar acesso pela via do concurso público. Ainda quanto ao perfil dos professores, convém sublinhar a existência de maioria de negros e pardos no grupo dos professores temporários, e de maioria branca entre os concursados, circunstância que implica dificuldade no combate ao racismo dentro da escola e, ainda, configura uma marginalização desta parte da camada social, fortificando o desenho das políticas públicas que propõe as cotas para ingresso em certames públicos.

No que diz respeito as entrevistas feitas com integrantes dos profissionais da educação municipal, é possível concluir, pelos olhares destes que: 1. Existe a realocação e movimentação de professores temporários durante o ano letivo, sendo que estas ocorrem com facilidade; 2. Referida alteração prejudica o processo de aprendizagem dos alunos; 3. Ocorre a rotatividade de professores temporários, em âmbito municipal, motivado pela formatação do

contrato temporário, sendo que estes iniciam a execução durante o ano letivo e, pela natureza do contrato, encerram as atividades também durante o curso do ano letivo; 4. A rotatividade dos professores temporários acarreta o interrompimento e a descontinuidade do projeto pedagógico da escola, sendo a repercussão deste fato, na educação, visto pela: 4.1 suspensão da atividade educacional (gerando o hiato sem aulas ou realização de aulas *pro forma*); 4.2 embaraço do planejamento escolar pelos docentes e da consecução da atividade educacional de onde se interrompeu; 4.3 dificultada a criação de vínculo entre o professor e a escola; 4.4 influencia no desempenho dos alunos e nas notas avaliativas da Educação prestada pelo ente público; 5. A recorrente ausência de professor específico (de área) para ensinar determinado componente curricular propulsiona a utilização de professores temporários, que não possuem o conhecimento característico para aquele ensino, para o fim de suprir a lacuna existente, sendo taxados, ocasionalmente, como “tapa buracos” e “quebra-galhos”; 6. Não é possível distinguir o trabalho executado pelos efetivos e temporários; 7. Dentre os professores temporários com desempenho ruim/insatisfatório, a preocupação dos efetivos e diretores, em sua maioria, deu-se com a formação docente nas universidades e, posteriormente, com a responsabilidade do professor em formar o aluno; 8. Entre os temporários, todos avaliam que fazem um trabalho bem-feito e mostram satisfação com o labor; 9. Em relação a diferença de tratamento ofertado pela Administração Pública, tanto os efetivos como os temporários relatam, em grande maioria, sua ocorrência, sendo os dois grandes motivos desta diferença: 9.1 a cobrança/pressão da Secretaria de Educação maior aos temporários; 9.2 o medo infringido de reatação/desligamento do trabalho aos temporários; 10. Não se visualizou o exercício de horas extraordinárias para os professores temporários, cumprindo estes com a carga regular de trabalho; 11. Entre as principais dificuldades enfrentadas, na visão dos temporários, predomina a instabilidade do contrato temporário.

Com este levantamento citado, aliado ao Constitucionalismo de Resultados, enxerga-se que, no Município de Goiânia, a existência de elevado quantitativo de professores temporários, muito embora serem necessários para determinadas situações, implica em efeitos deletérios a Educação que é prestada. Pondera-se que manutenção e a conservação destes vínculos precários na rede municipal, em grande quantidade, aliado a ausência de regulamentação impondo o início e o fim do contrato de forma concomitante ao ano letivo, abrem margem para diversas nuances que prejudicam o processo educacional, tendo o potencial, portando, de serem corrigidos pelo Poder Público, em verdadeira atividade de controle deste arranjo da política pública educacional.

Por fim, há de se sugerir, igualmente e com fito de minorar as consequências desfavoráveis antes reveladas, que o Poder Público Municipal envie proposta legislativa que adeque as contratações CTD de professores municipais, quando necessárias e para o adequado funcionamento da escola, de forma concomitante ao início e ao fim do ano letivo, com fito de não fragmentar o desempenho das atividades pedagógicas no meio do seu curso. Para tal desiderato, segue a sugestão de minuta anexa à presente pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Maria Fonseca; BASÍLIO, Juliana Regina. **Contratos de trabalho de professores e resultados escolares**. Revista Brasileira de Educação. V. 23. 2018.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Regime constitucional da contratação temporária de servidores públicos**. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. 2. Ed. Ver. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

AZEVEDO, Kelly Aparecida Almeida. **Rotatividade Docente e Suas Implicações no Contexto Escolar**. Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE do Governo do Estado do Paraná. Universidade Estadual de Londrina. 2012. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2010/2010_uel_ped_artigo_kelly_aparecida_almeida_azevedo.pdf>. Acesso em 01/04/2023, as 18:26hrs.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006.

BASÍLIO, J. R. **Contratos de trabalho de professores e a construção da condição docente na escola pública paulista (1974-2009)**. Dissertação (Mestrado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010

BIASI, Simoni Viland de. **O professor e qualidade de ensino: uma análise a partir dos resultados do Saeb na escola pública do Paraná**. Jornal de Políticas Educacionais. Nº 6º, 2009. P. 33-41.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ªed – Rio de Janeiro; Renovar, 2014

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. **Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021

BRASIL. Constituição Federal (1988).

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de Setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 03 de abril de 2023, as 13:09 hrs.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>>.) Acesso em 22/12/2021, as 14:44.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. TCU. ISSAI 300. Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional. https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em 03/04/2023. As 10:36 hrs.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Controle interno: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas**. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio; DIAS, Maria Tereza (Org). Políticas públicas: possibilidade e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. VILARINO, Marisa Alves. **A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais**. 2013. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 117-150;

CARVALHO, Raquel Melo Urbano. **Aspectos relevantes do concurso público**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição Especial - ano XXVIII. 2009. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/928.pdf>. Acesso em 03/04/2023, as 9:45 hrs.

COUTINHO, Diogo R. **O Direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

CNE. **Parecer CNE/CEB nº 3/1997**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb010_97.pdf >. Acesso em: 06 de Abril de 2023.

CNE. **Parecer CNE/CEB nº 9/2009**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb009_09.pdf>. Acesso em: 12 de dez de 2021.

DAVIES, Nicholas. **Os conflitos durante a tramitação do projeto que resultou na primeira LDB (a Lei 4.024): conflitos apenas educacionais ou de projeto de sociedade?** Niterói: UFF. 2012.

DE CASTRO SOUSA, Maisa. **Financiamento das Políticas Públicas em Educação: Controle Externo do Gasto Mínimo nos Tribunais de Contas**. Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2019. Dissertação de Mestrado.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabricio; FERRAZ, Luciano. **Servidores públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____, **Discricionariedade Administrativa na Constituição** de 1988. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação: Perspectivas e desafios**. Caderno Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf>>. Acesso em: 13 mar 2023.

DUARTE, Rafael Gomes. **Os determinantes da rotatividade dos professores no Brasil: uma análise com base nos dados do SAEB 2003**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia).

DUBET, François; DURU-BELLAT, Marie; VERÈTOUT, Antonie. As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. *Sociologias*, v. 14, n. 29, 2012. p. 22-70.

FEARON, James; LAITIN, David. **Integrating Qualitative and Quantitative Methods**. In Box-Steffensmeier, Janet M., Henry E. Brady, and David Collier (eds.) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Chapter 33. 2008. P. 756-778.

FERREIRA, Marcos Paulo. **Concursos, ingresso e profissão docente: um estudo de caso dos professores de história**. (São Paulo, 2003-2005). Dissertação de Mestrado. PUC/SP. São Paulo. 2006.

FERREIRA, Denize Cristina Kaminski; ABREU, Claudia Barcelos de Moura. **Professores Temporários: Flexibilização das contratações e condições de trabalho docente**. *Revista Trabalho & Educação*. Belo Horizonte. V. 23, n.2, 2014. P. 129-139.

GARCIA, Emerson. **O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade**. *Revista Jurídica Virtual – Brasília*, vol. 5, n. 57, 2004.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Democracia, jueces y controle de la administracion**. 5. Ed. Madrid: Civitas, 2005.

GATTI, B. A. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília. Unesco, 2011.

Gil A.C. **Como elaborar projetos e pesquisa**. 3a ed. São Paulo: Atlas; 1995.

GIL, Natália de Lacerda. **A quantificação da qualidade: algumas considerações sobre os índices de reprovação escolar no Brasil**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 23, n. 56, jan-abr 2021, p. 184-209.

GOIÂNIA-GO (Cidade). Lei nº 9.606, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.

_____. (Cidade). Lei nº 8.456, de 23 de julho de 2007. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e dá outras providências.

GOIÁS (estado). Lei nº 20.918, de 21 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 92, inciso X, da Constituição do Estado de Goiás.

GOODE, W; HATT, PK. **Métodos em pesquisa social**. 5a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1979.

GUERRA, Sergio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade. Uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 5ª ed. Ed. Fórum. 2019.

HECKMAN, James. **James Heckman e a importância da educação infantil**. Revista Veja online, São Paulo, 2017. Disponível em <https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/>. Acesso em 01/04/2023, as 17:12hrs.

JANNUZI, P. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n.1, 2016. pp. 117-142.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. New Jersey. Princeton University Press. 1994.

LOTTA, Gabriela; KIRSCHBAUM, Charles. **Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociossemânticas de categorização operadas por professores**. Revista de Administração Pública. 2022, v. 56, n. 1 [Acessado 9 Setembro 2022] , pp. 100-133. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220200633>>. Epub 21 Mar 2022. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200633>

MAIA, Anderson Menezes. **A Soft Law e as normas internacionais de proteção ao meio ambiente**. In Novas dimensões do Direito: uma perspectiva Soft Law. 1ª Edição. Lisboa: Editora Chiado, 2016.

MARCONDES, Pedro Carlos Bitencourt. **Servidor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MARSHALL, Theodore H. Marshal T. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 195.

MÉDICI, Emilio Garrastazu. In **A Educação nas mensagens presidenciais (1890- 1986)**. Brasília, INEP, 1987.2v.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Algumas notas sobre o progresso da consensualidade**. In Novas mutações juspolíticas – em memória de Eduardo G. Enterria, jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MOTTA, Fabrício. **O paradigma da legalidade e do direito administrativo**. In Di Pietro, Maria Sylvia (org). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. 1. Ed. São Paulo, 2010.

MOTTA, Fabrício; BUISSA, Leonardo; BARBOSA, Maísa. **O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social**. In: Revista A&C Revista de Administrativo & Constitucional n. 73, julho/setembro 2018.

NOVAES, Luiz Carlos. **A formação des(continuada) dos professores temporários: provisoriedade e qualidade de ensino**. *Rev. Diálogo Educ.* [online]. 2010, vol.10, n.30.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 28, p. 5-23, 2005.

PAGANI, Gabriela. **Quando os professores desistem: um estudo sobre a exoneração docente na rede estadual de São Paulo**. Dissertação de mestrado (mestrado em Educação Escolar da faculdade de Ciências e Letras) - UNESP/Araraquara. Data da defesa: 30/04/2019.

PAULA, Ricardo Pires de. **Entre O Sacerdócio e a Contestação: uma história da Apeoesp (1945-1989)**. 2007. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Assis, 2007.

PAZ, Fábio Mariano da. **A valorização do magistério nas novas diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais da Educação básica: avanços e limites**. 2013. Disponível em: < https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/7204_4413.pdf>. Acesso em: 9 Jul. 2020

PINTO, José Marcelino Rezende. **O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras?** Jornal de Políticas Educacionais, Curitiba, v. 9, p. 3, 2014.

PRZETACZNIK, Franciszek. **The philosophical concept of the right to education as basic human right**. *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques* (The International Law Review) (Genève), Tome LXIII, 1985. p.257-288.

QUIBÃO NETO, Jose; PINTO, José Marcelino de Rezende. **O perfil dos docentes não concursados da rede estadual de ensino de São Paulo**. Revista de Financiamento da Educação – fineduca. Vol. 6. 2016.

QUIBÃO NETO, José. **Docentes não concursados na Rede Estadual de Ensino de São Paulo: ordenamento jurídico, perfil e remuneração**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.

RAMACCIOTTI, BL; BERNADINO, MC da C. **Vertentes Epistemológicas das Políticas Públicas: Entre as Análises Descritivas e Prescritiva.** Caderno de Pesquisas. V. 50, n. 175, p. 56/76. 2020.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Fronteiras de Integração Entre Métodos Quantitativos e Qualitativos na Ciência Política Comparada.** Revista Teria e Sociedade. Nº 22. Dez/2014.

SCHULTZ, Theodore William. **Investment in human capital.** The American Economic Review, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

_____. **Análises de políticas públicas: diagnóstico de problemas e recomendação de solução.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da Função Pública.** 1.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SILVA, Jadilson Lourenço da. **A rotatividade docente numa escola da rede estadual de ensino.** 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

SILVA, Maria Helena G. Dias; FERNANDES, Maria José Silva. **As condições de trabalho dos professores e o trabalho coletivo: mais uma das armadilhas das reformas educacionais neoliberais.** 2006. 12 f. Monografia (Pós Graduação em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **O Calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil.** Revista Sociologia, Problemas e Práticas. Nº 48, 2005.

STF – Superior Tribunal Federal. Plenário, ADI nº 3.068. Relator: Ministro Eros Grau, publicado em 24.2.2006.

_____. Plenário. RE 658026. Relator: Ministro Dias Toffoli. Publicado em 31.10.2014.

_____. Plenário. ADI 3247. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Publicado em 18.08.2014.

_____. Plenário. ADI 5267. Relator: Ministro Luiz Fux. Publicado em 30.4.2020.

STRECK, Luiz Lênio. **Verdade e Consenso. Constituição, Hermenêutica, Teorias Discursivas da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito.** 3ªed. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

VENTURA. Magda Maria. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa.** Pedagogia Médica. Revista SOCERJ. 2007

ANEXO I

Minuta de Projeto de Lei para Alterar a Lei Municipal de Goiânia de Nº 8.546/2007, que Dispõe sobre as Contratações por Prazo Determinado do Artigo 37, Inciso IX, da Constituição Federal

Fonte: Elaboração do autor a partir dos achados da pesquisa.

Projeto de Lei.

Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e dá outras providências.

Artigo 1º. Revoga-se a alínea ‘a’, do inciso III, parágrafo único, art. 2º, da lei de nº 8.546/2007.

Artigo 2º. As contratações temporárias do magistério municipal, sob o regime desta lei, devem ocorrer primordialmente no início e no fim do ano letivo, em concomitância com este, evitando a interrupção das atividades pedagógicas.

Parágrafo Único. As exceções a esta regra devem se destinar para as situações imprevisíveis de afastamento e impossíveis de planejamento pela Secretaria Municipal de Educação.

Artigo 3º. As contratações temporárias de professores da rede municipal de educação devem ser precedidas de adequado planejamento quanto a quantidade de professores em cada escola municipal, ao prazo de duração do vínculo temporário até o suprimento por pessoal concursado, as áreas de atuação específicas de ensino e não visar o suprimento de cargos vagos de professor efetivo.

Parágrafo Primeiro. As Escolas Municipais, por seus diretores, devem enviar semestralmente, no mês final das atividades letivas do período, junho e dezembro, levantamento específico e detalhado quanto ao quadro de professores da escola e a demanda de professores por área de atuação à Secretaria Municipal de Educação, motivando o fundamento fático desta requisição de pessoal.

Parágrafo Segundo. A Secretaria Municipal de Educação deve manter sistema de controle da quantidade de professores efetivos e temporários de forma mensal e por escola com a necessária publicidade destes dados.

Justificativa:

Visualizado que a hipótese municipal de contratação por prazo determinado, prevista no artigo 2º, inciso III, parágrafo único, ‘a’, da lei de nº 8.546/2007, não retrata fielmente uma hipótese de excepcional interesse público, correspondendo a uma solução genérica de contratação por prazo determinado que não especifica a contingência fática que evidencia a situação emergencial, o que, inclusive, já foi repreendido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI de nº 5267, compreende-se por sua revogação, com fito de que a Administração Pública Municipal não execute e reiteradamente promova a contratação por prazo determinado para suprir as lacunas de professores efetivos.

Do mesmo modo, verificado no decorrer da pesquisa que as contratações de profissionais do magistério municipal tem ocorrido a qualquer tempo, durante o percurso do ano letivo estudantil, referido aspecto impacta no ensino e no aprendizado dos alunos e, por isso, com fim de mitigar este efeito deletério da educação municipal, compreende-se por sugerir que as contratações ocorram de forma predominante e preferencialmente no início e no fim do ano letivo, de forma que as atividades educacionais sejam iniciadas e findadas com o mesmo professor na sala de aula, evitando a interrupção do projeto político pedagógico e a fragmentação do ensino. As exceções a esta ordem de prioridade claramente são fundamentadas para os casos em que é impossível haver o planejamento da Administração Pública, tal como os casos de licença-saúde, licença-maternidade/paternidade ou outro afastamento que não esteja dentro do espectro de normalidade e que possa ocorrer o planejamento.

Por fim, é impreterível que ocorra planejamento para contratação de pessoal, sendo que a Secretaria Municipal de Educação deve possuir registro mensal em sua repartição no que se refere a quantidade de professores efetivos e temporários, informando a quem de direito que questionar sobre estes dados – em prol do princípio da publicidade e conforme a Lei de Acesso à Informação – facilitando, com isso, o controle interno e externo, o planejamento de concursos públicos e de processos seletivos que visem a substituição de professores efetivos. Ainda, para facilitar este planejamento, competirá aos diretores e diretoras das escolas públicas municipais, a cada fim de semestre letivo, o envio de estudo detalhado da composição do quadro de professores da escola e da demanda de professores por área de atuação, como, por exemplo, de matemática, de português, artes, história e etc, sendo noticiado o motivo fático da demanda, se refere a substituição de professor efetivo afastado ou licenciado, se refere a vacância de cargo público efetivo (por quaisquer tipos de vacância de cargo público), ou se refere a aumento de alunos na escola, desmembramento de escola ou outro.

ANEXO II

Perguntas realizadas aos entrevistados.

Diretores

1. Conte um pouco da sua trajetória profissional: Por onde já atuou? Por quanto tempo? Esta a muito tempo na situação de Diretor? Como se interessou pelo magistério? Conte um pouco da experiência (dessa vivência) de diretor.
2. Qual a escola municipal que o(a) diretor(a) atualmente dirige?
3. A escola recebe profissionais do magistério contratados por tempo determinado (professores temporários)? Se sim, sabe dizer se a escola os recebe todos os anos ou de forma semestral?
4. Você possui o conhecimento se a lotação dos profissionais contratados por tempo determinado do magistério (temporários) são modificadas, alteradas ou realocadas dentro do ano letivo na escola? Se sim, sabe por qual motivo?
5. Dentro da própria escola, você possui o conhecimento se existe uma rotatividade dos professores temporários? Pode descrever?
6. Na sua opinião, a rotatividade e a quantidade de profissionais temporários podem influenciar na execução do projeto político pedagógico da escola? Se sim, como isto afeta?
7. Você possui o conhecimento se os contratados por tempo determinado executam suas atividades com sobre jornada na Escola? Sabe por qual motivo?
8. Você já presenciou ou teve conhecimento sobre a situação de um profissional do magistério contratado por tempo determinado (temporário), com formação em determinada área do ensino, ter sido escalado para ministrar aulas ou atividades diferentes daquelas da sua formação? A exemplo de um professor de matemática ministrar aulas de português? Se sim, é comum esta prática?
9. Qual a sua opinião sobre a seriedade e o empenho que os professores temporários executam suas atividades? É possível distinguir as atividades dos profissionais efetivos e temporários? Em que sentido é possível ver esta diferença?
10. Qual a sua perspectiva sobre o trabalho desempenhado pelos profissionais do magistério contratados em regime de trabalho temporário? Você considera eficaz ou pensa que poderia melhorar?
11. Você acredita que a quantidade de profissionais temporários na Escola pode impactar a qualidade do ensino ofertada? Pode explicar e detalhar a sua resposta?
12. Qual a maior dificuldade você aponta quanto aos profissionais temporários do magistério municipal? Pode descrever?

Professores Temporários

1. Conte um pouco da sua trajetória profissional: Por onde já atuou? Por quanto tempo? Sempre foi na condição de temporário? Como se interessou pelo magistério? Conte um pouco da experiência (dessa vivência).
2. Você já foi relatado(a) ou alterada a lotação de uma escola para outra no decorrer do ano letivo?
3. Tem conhecimento sobre colegas contratados por tempo determinado (temporários) passarem por rotatividade de lotação entre escolas? Se sim, sabe o motivo?
4. Você já foi escalado para atuar em disciplina diferente da sua formação a qual ingressou por processo seletivo?

5. Tem conhecimento sobre colegas de trabalho, professores temporários, que foram escalados para disciplinas diferentes daquelas que ingressaram no processo seletivo? É comum esta prática?
6. Você executa atividades em regime de extrajornada (hora extra) com regularidade?
7. Tem conhecimento sobre colegas contratados por tempo determinado (temporários) executarem atividades em regime de extrajornada com regularidade? É comum desta realidade acontecer? Pode descrever.
8. Na sua visão, você acha que existe uma sobrecarga de trabalho maior para os temporários? Esta situação acontece em algumas situações específicas?
9. Você entende haver uma diferença de tratamento da escola para com os profissionais efetivos e os temporários? Em que sentido?
10. Como você se sente com relação a vinculação com a escola? Existe o sentimento de participação e construção da política pedagógica da escola? Pode descrever?
11. Na sua visão, qual a principal dificuldade para os profissionais contratados por tempo determinado na escola? Pode descrever?
12. Como você se sente em relação ao trabalho? Está satisfeito? Se sente realizado?

Professores Efetivos

1. Conte um pouco da sua trajetória profissional: Por onde já atuou? Por quanto tempo? Sempre foi na condição de temporário? Como se interessou pelo magistério? Conte um pouco da experiência (dessa vivência).
2. Qual a escola municipal que você atualmente atua?
3. A escola onde atua recebe profissionais do magistério contratados por tempo determinado (temporários)? Se sim, sabe dizer com que frequência a escola recebe os professores temporários?
4. Quanto aos professores temporários, você possui o conhecimento sobre a relocação destes profissionais para outras escolas? Isto ocorre dentro do mesmo ano letivo? Esta relocação interfere em sua atividade na escola?
5. Existe uma rotatividade de profissionais contratados por tempo determinado no âmbito da escola onde você atua? Pode descrever como ocorre?
6. Os colegas professores temporários que você convive, executam horas extras ou sobrejornada com regularidade? Você acha que estas horas extras se dão em proporção equivalente as que os efetivos executam?
7. Você já presenciou ou teve conhecimento sobre a situação de um profissional do magistério contratado por tempo determinado (temporário), com formação em determinada área do ensino, ter sido escalado para ministrar aulas ou atividades diferentes daquelas da sua formação? A exemplo de um professor de matemática ministrar aulas de português? Se sim, é comum esta prática?
8. Você entende que os profissionais temporários executam as atividades de magistério com empenho e determinação? Por quais motivos?
9. Você acredita que a quantidade de profissionais temporários na escola pode influenciar na qualidade do ensino público? Em que sentido?
10. Na sua opinião, como os profissionais temporários podem influenciar na execução do projeto político pedagógico da escola? Entende que a temporalidade ou a rotatividade destes profissionais pode influenciar na execução do projeto?

11. Na sua opinião, a vinculação e a participação na escola dos profissionais temporários são diferentes dos profissionais efetivos? Por quê?
12. Você entende haver uma diferença de tratamento, na escola, dos profissionais efetivos e temporários? Pode descrever?