

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

SÉRGIO AUGUSTO RAMOS DOS SANTOS JÚNIOR

**UMA ABORDAGEM SOBRE OS DESVIOS DE FUNÇÃO NO
MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL**

**Santa Maria, RS, Brasil
2021**

Sérgio Augusto Ramos dos Santos Júnior

**UMA ABORDAGEM SOBRE OS DESVIOS DE FUNÇÃO NO MAGISTÉRIO
PÚBLICO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, Área de Concentração em Administração Pública – Cachoeira do Sul, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do grau de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Guilherme Machado Pinto

**Santa Maria, RS, Brasil
2021**

SANTOS JÚNIOR, Sérgio Augusto Ramos dos
UMA ABORDAGEM SOBRE OS DESVIOS DE FUNÇÃO DO MAGISTÉRIO
PÚBLICO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL / Sérgio Augusto
Ramos dos SANTOS JÚNIOR.- 2021.
126 p.; 30 cm
Orientador: Nelson Guilherme Machado Pinto
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Campus de Cachoeira de Sul, Programa de Pós
Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2021
1. Governança no setor público
2. Gestão de Pessoas
3. Magistério Público Municipal
4. Desvio de Função
5. Educação Pública Municipal
I. Pinto, Nelson Guilherme Machado
II. Ferramentas de Avaliação e Controle da Gestão
Pública
III. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, SÉRGIO AUGUSTO RAMOS DOS SANTOS JÚNIOR, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Sérgio Augusto Ramos dos Santos Júnior

**UMA ABORDAGEM SOBRE OS DESVIOS DE FUNÇÃO NO
MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas – Cachoeira do Sul, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

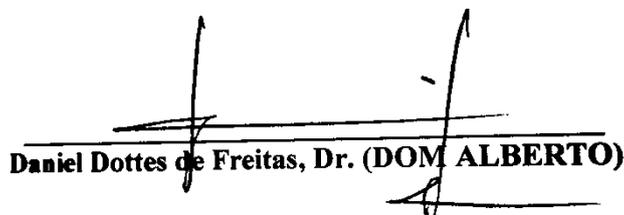
Aprovado em 01/06/2021.



Nelson Guilherme Machado Pinto, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)



Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)



Daniel Dottes de Freitas, Dr. (DOM ALBERTO)

Santa Maria, RS
2021

RESUMO

UMA ABORDAGEM SOBRE OS DESVIOS DE FUNÇÃO NO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL

AUTOR: SÉRGIO AUGUSTO RAMOS DOS SANTOS JÚNIOR
ORIENTADOR: PROF DR NELSON GUILHERME MACHADO PINTO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de mestrado que tem como objetivo principal identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020. Foram apresentadas as percepções sobre gestão de pessoas na educação e os custos desta política, as especificações da educação e dos educadores, assim como as características do magistério público municipal. A metodologia foi uma pesquisa exploratória e estudo de caso, com abordagem qualitativa e quantitativa, como instrumento de coleta de dados a entrevista semiestruturada com gestores municipais da Administração, Educação, Fazenda e a chefe do Controle Interno do município de Cachoeira do Sul, questionário *on-line* com os professores da rede municipal e pesquisa documental, entre os anos de 2010 a 2020. Ainda, foi apresentada as dimensões éticas, o cronograma e a ferramenta de coleta dos dados. Os professores são os servidores mais capacitados, em virtude das exigências de formação e capacitação, existem leis de financiamento na garantia da efetivação dessa política, que vai impactar a despesa, além do número de professores em desvio de função, que são pagos do caixa único da prefeitura e normalmente são os mais caros pela sua formação. Os professores se sentem desvalorizados pela gestão e pela comunidade cachoeirense, além do quadro apresentar muitos professores afastados por doença, interesses, melhor remuneração, entre outros fatores. Foi concluído que há impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020 e as contribuições propostas para maximizar possíveis impactos para a gestão, mesmo essa tendência com sinais de redução.

Palavras-Chave: governança, educação, magistério.

ABSTRACT

AN APPROACH TO FUNCTION DEVIATIONS IN THE MUNICIPAL PUBLIC OFFICE OF CACHOEIRA DO SUL

**AUTHOR: SÉRGIO AUGUSTO RAMOS DOS SANTOS JÚNIOR
ADVISOR: PROF DR NELSON GUILHERME MACHADO PINTO**

This work is the result of a master's research that has as main objective to identify the impact of the cost of the municipal teacher, in deviation of function, for the city hall of Cachoeira do Sul, in the period from 2010 to 2020. The perceptions about management of people in education and the costs of this policy, the specifications of education and educators, as well as the characteristics of the municipal public teaching. The methodology was an exploratory research and case study, with a qualitative and quantitative approach, as a data collection instrument the semi-structured interview with municipal managers of Administration, Education, Finance and the head of Internal Control of the municipality of Cachoeira do Sul, questionnaire on -line with teachers from the municipal network and documentary research, between the years 2010 to 2020. In addition, the ethical dimensions, the timetable and the data collection tool were presented. Teachers are the most qualified civil servants, due to the training and qualification requirements, there are financing laws to guarantee the effectiveness of this policy, which will impact the expenditure, in addition to the number of teachers on duty, who are paid from the single cashier from the city hall and are usually the most expensive for their training. Teachers feel devalued by management and by the community of Cachoeirense, in addition to the picture of many teachers on sick leave, interests, better pay, among other factors. It was concluded that there is an impact of the cost of the municipal teacher, in a deviation of function, for the city of Cachoeira do Sul, in the period from 2010 to 2020 and the proposed contributions to maximize possible impacts for the management, even this trend with signs of reduction.

Keywords: governance, education, teaching.

RESUMEN

UN ENFOQUE A LAS DESVIACIONES DE FUNCIÓN EN LA OFICINA PÚBLICA DE CACHOEIRA DO SUL

AUTOR: SÉRGIO AUGUSTO RAMOS DOS SANTOS JÚNIOR

SUPERVISOR: PROF DR NELSON GUILHERME MACHADO PINTO

Este trabajo es el resultado de una investigación de maestría que tiene como objetivo principal identificar el impacto del costo del docente municipal, en desviación de función, para la alcaldía de Cachoeira do Sul, en el período de 2010 a 2020. Las percepciones sobre la gestión de las personas en la educación y los costos de esta política, las especificaciones de la educación y los educadores, así como las características de la enseñanza pública municipal. La metodología fue una investigación exploratoria y estudio de caso, con enfoque cualitativo y cuantitativo, como instrumento de recolección de datos la entrevista semiestructurada con los gerentes municipales de Administración, Educación, Finanzas y el jefe de Control Interno del municipio de Cachoeira do Sul, cuestionario on-line con docentes de la red municipal e investigación documental, entre los años 2010 a 2020. Además, se presentaron las dimensiones éticas, el cronograma y la herramienta de recolección de datos. Los docentes son los servidores públicos más calificados, debido a los requisitos de formación y calificación, existen leyes de financiamiento para garantizar la efectividad de esta política, lo que impactará en el gasto, además del número de docentes en servicio, que son remunerados desde el único cajero del ayuntamiento y suelen ser los más caros por su formación. Los docentes se sienten devaluados por la gestión y por la comunidad de Cachoeirense, además del cuadro de muchos docentes en baja, intereses, mejor salario, entre otros factores. Se concluyó que existe un impacto del costo del docente municipal, en una desviación de función, para la ciudad de Cachoeira do Sul, en el período de 2010 a 2020 y los aportes propuestos para maximizar posibles impactos para la gestión, incluso esta tendencia con signos de reducción.

Palabras clave: gobernanza, educación, docencia.

“Na África, cada ancião que morre
é uma biblioteca que se queima”.

Amadou Hampâté

AGRADECIMENTO

A Deus pelas bênçãos e glórias;

Ao meu filho por inspirar e motivar;

À esposa por regozijar e instigar;

À família pelo suporte e concessão;

Aos amigos pela compreensão e satisfação;

À UFSM pelas oportunidades e desafios;

Ao orientador pela cumplicidade e permissões;

Aos professores pela apropriação do conhecimento e raciocínio;

Aos colegas mestrandos pelas fundamentações e pelas trocas de saberes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gestão De Pessoas: Pergunta 02 Do Questionário.....	57
Figura 2 - Gestão De Pessoas: Pergunta 03 Do Questionário.....	60
Figura 3 - Custos Públicos: Pergunta 04 Do Questionário	64
Figura 4 - Quanto Afetam A Receita Os Desvio De Função Na Pergunta 05: Questionário. .	68
Figura 5 - Magistério Municipal: Pergunta 06 Do Questionário	73
Figura 6 - Magistério Municipal: Pergunta 07 Do Questionário	77
Figura 7 - Desvio De Função: Pergunta 08 Do Questionário	81
Figura 8 - Desvio De Função: Pergunta 09 Do Questionário	83
Figura 9 - Fatores Significativos: Pergunta 10 Pesquisa.....	86
Figura 10 - Quantidade Total De Servidores 2010 A 2020	89
Figura 11 - Quantidade Professores Smed 2010 A 2020	90
Figura 12 - Total De Professores Em Desvio De Função 2010 A 2020	91
Figura 13 - Vencimentos Totais Dos Servidores 2010 A 2020	92
Figura 14 - Vencimentos Totais Dos Professores 2010 A 2020	93
Figura 15 - Vencimentos Totais Dos Professores Em Desvio De Função 2010 A 2020	94
Figura 16 - Quantidade E Vencimento Da Smed.....	94
Figura 17 - Média Dos Vencimentos Totais Dos Servidores Municipais 2010 A 2020.....	96
Figura 18 - Evolução Dos Professores Desvio Livre 2010 A 2020	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Planejamento Do Estudo	22
Quadro 2 - Transferências Por Ente Da Federação	29
Quadro 3 - Repartição Do Salário Educação.....	30
Quadro 4 - Estrutura Do Instrumento De Coleta De Dados	40
Quadro 5 - Instrumento Para Coleta Dos Dados	41
Quadro 6 - População Total E Amostra.....	51
Quadro 7 - Idade E Estado Civil.....	51
Quadro 8 - Formação No Ensino.....	52
Quadro 9 - Vínculo E Período Com O Município.....	52
Quadro 10 - Gestão De Pessoas: Pergunta 02 Da Entrevista	54
Quadro 11 - Afirmação Da Capacitação Dos Professores.....	54
Quadro 12 - Discordância Da Afirmação Na Pergunta 02	55
Quadro 13 - Gestão De Pessoas: Pergunta 03 Da Entrevista	58
Quadro 14 - Afirmação Da Diferenciação Dos Professores.....	58
Quadro 15 – Mudança De Nível E Classe.....	59
Quadro 16 - Discordância Da Afirmação Na Pergunta 03	59
Quadro 17 – Custos Públicos: Pergunta 04 Da Entrevista	61
Quadro 18 – Impacto Do Piso Nacional Na Entrevista Da Pergunta 04	62
Quadro 19 – Não Sabe Sobre O Impacto Do Piso Nacional Na Pergunta 04	63
Quadro 20 – Custos Públicos: Pergunta 05 Da Entrevista	65
Quadro 21– A Receita Dos Professores Em Desvio De Função Na Pergunta 05	66
Quadro 22 – Não Sabem Se Afetam A Despesa Os Professores Em Desvio Na Pergunta 05	67
Quadro 23 - Magistério Municipal: Pergunta 06 Da Entrevista.....	70
Quadro 24 – Desvalorização Dos Professores.....	70
Quadro 25 – Valorização Dos Professores	71
Quadro 26– Magistério Municipal: Como Valorizar Os Professores.....	73
Quadro 27 - Magistério Municipal: Pergunta 07 Da Entrevista.....	75
Quadro 28 - Custo Para A Educação	75
Quadro 29 – Investimento Para A Educação.....	76
Quadro 30 – Desvio De Função: Pergunta 08 Da Entrevista	78
Quadro 31 – Os Professores São Reconhecidos E Valorizados Ao Sair Da Sala De Aula.....	79
Quadro 32 – Sem Entendimento Definitivo Sobre A Questão.....	79
Quadro 33 - Desvio De Função: Pergunta 09 Da Entrevista.....	82
Quadro 34 - Contribuições: Pergunta 10 Da Entrevista	85
Quadro 35 - Professor Desvio Livre 2010 A 2020.....	90
Quadro 36 - Tabulação Dos Resultados	97
Quadro 37 - Plano De Ação - Prioridades	98

LISTA DE ABREVIATURAS

CEP	Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
CF/88	Constituição Federal de 1988
FAPS	Fundo de Aposentadoria e Pensão dos Servidores
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GP	Gestão de Pessoas
HCB	Hospital de Caridade e Beneficência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBM	<i>International Business Machines Corporation</i>
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto de Exportação
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IGAM	Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos
II	Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITIBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
LDB/96	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
NMC	Núcleo Municipal de Cultura
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PRONIM	Programa Nacional de Informatização e Modernização Municipal
RH	Recursos Humanos
RS	Estado do Rio Grande do Sul
RST	Regime Suplementar de Trabalho

SIPROM	Sindicato dos Professores Municipais
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SMEd	Secretaria Municipal de Educação
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
TCERS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
ULBRA	Universidade Luterana do Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 OBJETIVO.....	18
1.1.1 Objetivo Geral	19
1.1.2 Objetivo Específico	19
1.2 JUSTIFICATIVA.....	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 GESTÃO DE PESSOAS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23
2.1.1 Governança na Gestão Pública	23
2.1.2 Gestão de Pessoas no Setor Público	25
2.1.3 As especificidades da Gestão de Pessoas na Educação	26
2.2 PANORAMA SOBRE CUSTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	28
2.2.1 Dispêndio ou investimentos em educação?	30
2.2.2 Política dos Fundos	31
2.3 CONTEXTUALIZAÇÃO: EDUCAÇÃO E OS PROFESSORES.....	32
2.3.1 Valorização dos trabalhadores em educação	33
2.3.2 Contexto do Docente na Educação Básica	34
2.3.3 Cenário do local	36
3 METODOLOGIA	37
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	37
3.1.1 Tipo	37
3.1.2 Abordagem	38
3.2 CENÁRIO DA PESQUISA	38
3.2.1 Caracterização	38
3.2.2 Participantes	39
3.3 PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS	40
3.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS	42
3.4.1 Tratamento dos dados	42
3.4.2 Análise e interpretação dos dados	43
3.5 PROCEDIMENTOS PARA AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS	43
3.5.1 Mapear os fatores que afastam os professores da sala de aula no município	44
3.5.2 Avaliar os gastos com profissionais da educação no município	44
3.5.3 Identificar a percepção dos gestores e dos professores	44
3.5.4 Apontar sugestões de melhoria para minimizar os desvios de função	45
3.5.5 Identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função	45
3.6 DIMENSÕES ÉTICAS.....	46
3.7 CRÍTICAS AO PROCESSO	46
4 RESULTADOS	48
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE DO ESTUDO	48
4.1.1 Dimensões da Pesquisa	48
<i>4.1.1.1 Entrevista com Gestores - Identificação</i>	<i>48</i>
<i>4.1.1.2 Dados do magistério público municipal</i>	<i>49</i>

4.1.1.3 <i>Questionário com os professores - Identificação</i>	50
4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS	53
4.2.1 Fatores que afastam os professores da sala de aula no município	53
4.2.1.1 <i>As exigências de formação e capacitação</i>	54
4.2.1.2 <i>O professor um servidor diferenciado</i>	57
4.2.2 Os gastos com profissionais da educação no município	61
4.2.2.1 <i>A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional</i>	61
4.2.2.2 <i>A despesa do município e os professores em desvio de função</i>	65
4.2.3 A percepção dos gestores e dos professores	69
4.2.3.1 <i>Professores valorizados ou desvalorizados</i>	70
4.2.3.2 <i>Custo ou investimento afastar o professor da sala de aula</i>	74
4.2.4 Melhoria para minimizar os desvios de função	78
4.2.4.1 <i>A gestão reconhece e valoriza o professor</i>	78
4.2.4.3 <i>Aspectos significativos</i>	85
4.3 IDENTIFICAR O IMPACTO DO CUSTO DO PROFESSOR MUNICIPAL	87
4.3.1 Quadro com pessoal dos anos 2010 a 2020	88
4.3.2 Vencimentos totais dos anos 2010 a 2020	91
4.3.3 Impacto do custo do professor fora da sala de aula	95
4.4 ANÁLISE FINAL E SÍNTESE DOS RESULTADOS	100
4.4.1. Mapear	101
4.4.1.1. <i>Gestão De Pessoas</i>	101
4.4.2 Avaliar	101
4.4.2.1. <i>Custos Públicos</i>	102
4.4.3 Identificar	103
4.4.3.1. <i>Magistério Municipal</i>	103
4.4.4 Apontar	104
4.4.4.1. <i>Desvios De Função</i>	104
4.4.5 Contribuições	105
4.5 COMPARAÇÃO E DISCUSSÕES COM OUTROS TRABALHOS	105
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	111
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO	116
APÊNDICE C – SERVIDORES DA PREFEITURA 2010 A 2020	117
APÊNDICE D – DESPESA COM PESSOAL DA PREFEITURA 2010 A 2020	118
APÊNDICE E – PANORAMA DA PESQUISA	120
ANEXO A – CARTA ABERTA DO SIPROM	123
ANEXO B – DENOMINAÇÃO DO CARGO: PROFESSOR	125

1 INTRODUÇÃO

Com o incremento das tecnologias de informação e comunicação ampliando a competitividade no mercado, a redução das distâncias geográficas e promovendo uma competição internacional entre as empresas, estimulou um olhar profissional dos gestores. Esses fatores, entre outros, motivaram e promoveram melhorias nos modelos corporativos com ferramentas de gestão e impactos nos negócios, na busca pelas boas práticas contínuas nos processos, em tomadas de decisões efetivas para manutenção no mercado com sucesso (IBGC, 2015). A administração pública utilizou-se desse conhecimento corporativo para aplicar as políticas públicas, com vistas ao bem-estar dos cidadãos.

Desse modo, Matias-Pereira (2010b, p. 125) entende que “a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade” para gerar entendimento das ações públicas nos municípios, nas pessoas. Entretanto, as demandas da população são complexas ou de difícil entendimento para gestão pública com vistas a pontuar e buscar satisfazer as prioridades. E neste cenário de dissensões prioritárias nas ações governamentais estão às políticas na área da educação, que visam estimular o conhecimento, proporcionar ingresso no mercado de trabalho e promoção da cidadania, estimulando o desenvolvimento da sociedade como um todo conforme Constituição Federal (CF/88).

A Constituição Cidadã protegeu a educação com arcabouço de leis para a garantia da efetivação dessa política pública que é de direito a todos. Alicerçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) de 1996, que representa um norteador para a garantia daquelas leis contidas na Constituição de modo específico e indicador dos complementos, como outros eventos e leis posteriores para efetivar as políticas educacionais. Ainda, podem-se identificar as responsabilidades das três esferas do governo (União, estados e municípios) na aplicação das demandas, destinação dos recursos e garantias na execução das políticas de sua incumbência ou corresponsabilidade. Neste estudo, é realizada uma abordagem da percepção das políticas municipais em educação, seus compromissos, responsabilidades e prioridades nessa alocação de esforços, com atenção às pessoas e ao custo deste processo.

Para Pinho (2009, p. 24) “a gestão de pessoas nas organizações também é abalada por essas transformações e as ações e práticas gerenciais buscam constantemente uma mão-de-

obra engajada e comprometida, mesmo diante destas adversidades”, desse modo e nesta percepção, o professor e sua formação tem a habilitação para prestar esse serviço qualificado pela gestão municipal. O estudo pretende identificar se a gestão deixa de aplicar esse recurso em outras políticas públicas no município ou o que leva essa alocação profissional em outras atividades diferentes das promoções didáticas e político-pedagógicas.

A gestão de pessoas identifica no capital intelectual desses colaboradores (professores) um fator determinante para o sucesso organizacional com preocupação em gerar benefícios e tratamento adequado a esses profissionais (BARBIERI, 2016; GIL, 2019), sendo ocupando lugares administrativos na Secretaria Municipal de Educação ou em outra pasta Municipal, inclusive com cargos de agentes políticos nos últimos mandatos municipais. Segundo Freitas e Jabbour (2010) a gestão estratégica de Recursos Humanos tem a prerrogativa de promover com sucesso a prestação de serviços à sociedade com extrema qualidade, eficiência, eficácia e efetividade e os profissionais de educação podem representar esse colaborador que se aproxima dessa visão na prefeitura municipal.

A Educação Municipal está presente nos debates políticos como metas da Administração, nas campanhas eleitorais como “bandeira de desenvolvimento social”, no controle legislativo sobre as ações do executivo e nos movimentos de controle social no desejo de melhorias nas demandas da sociedade. Entretanto, existem políticas de governo que congelam e reduzem os investimentos financeiros, a partir de escolhas políticas nos recursos da educação, e nesse cenário está o profissional, parte essencial para o desenvolvimento das ações educativas.

Ao priorizar os professores para realizar atribuições dissonantes ao cargo, o governo municipal deixa de executar alguma atenção nas múltiplas áreas de políticas públicas no município, segundo Kohama são (2014, p. 01) “serviços públicos o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição de coletividade, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social ou bem comum”. Nesse contexto, entende-se que a alocação desse profissional se torna dispendioso para a gestão.

A prefeitura aloca recursos municipais em áreas onde a União ou o estado tem a competência de investir, em consonância as alocações corretas nas políticas de educação. A gestão das organizações tem a preocupação de minimizar os custos e maximizar os lucros com vistas a saúde financeira da empresa no futuro e posicionamento estratégico (PINDYCK; RUBINFELD, 2010), essa atenção originária das organizações privadas, pode-se utilizar nas

organizações públicas, e a partir dessa observância sinaliza que alguns problemas conhecidos e outros que poderão existir afetam as políticas públicas e comprometem o futuro das próximas gestões municipais. Os professores que estão fora da sala de aula representam um gasto ou investimento para a gestão municipal dentro das políticas educacionais.

O objeto de pesquisa deste estudo foi a Secretaria Municipal de Educação (SMEd), da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul, com enfoque nos professores da rede pública municipal. De acordo com o Portal Transparência municipal há 986 (44,19%) professores públicos municipais lotados na SMEd e 257 funcionários, que somados chegam aos 1.243 (55,71%) servidores lotados na Secretaria Municipal de Educação, o que representa o maior quadro de pessoal entre as Secretarias Municipais, pois o total de servidores da PM de Cachoeira do Sul são 2.231 pessoas, dados referentes ao mês de março/2021, sem a inclusão dos professores contratados. No mesmo período no ano anterior eram 107 professores e 50 funcionários contratados pela SMEd, representando 6,30% de servidores inclusos no quadro, em virtude da pandemia Covid-19 esses profissionais ainda não foram contratados.

O recorte desse estudo foram os anos de 2010 a 2020, para contextualizar a situação dos recursos humanos na SMEd com enfoque na abordagem na gestão de pessoas e no custo, dos gastos com o professor fora da sala de aula e a complementação de recursos para a execução das políticas em educação no município de Cachoeira do Sul. Para Pinho (2009, p. 127) “compromisso mútuo, em que trabalhador e organização se comprometem com o cumprimento de normas e condições de trabalho” e pretende-se entender um olhar na gestão de pessoas com abordagem sobre o custo do magistério público municipal, no alcance do planejamento governamental com vistas ao bem-estar dos munícipes.

O problema será o norteador deste estudo e pretende-se respondê-lo nas considerações finais (capítulo 5). O problema deste estudo é: Qual é o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul?

1.1 OBJETIVO

O objetivo desta dissertação é responder o problema de pesquisa por intermédio do objetivo geral e dos objetivos específicos, que foram apresentados e analisados (capítulo 4) na análise dos resultados.

1.1.1 Objetivo Geral

Identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020.

1.1.2 Objetivo Específico

- Mapear os fatores que afastam os professores da sala de aula no município;
- Avaliar os gastos com professores no município;
- Identificar a percepção dos gestores e dos professores; e,
- Apontar sugestões de melhoria para minimizar os desvios de função.

1.2 JUSTIFICATIVA

Foram abordadas as motivações para a realização desse estudo sobre a perspectiva teórica, onde há interesse no campo acadêmico, e a perspectiva prática, a partir do cenário conhecido pelo autor desta dissertação. Em alguns estudos, a educação perpassa por alguns desafios referente a valorização do magistério, como pagamento do piso básico nacional, garantia de direitos adquiridos ao longo da história de debates do magistério, manutenção do plano de carreira e garantia do planejamento das disciplinas por intermédio da hora-atividade, entre outros fatores, que objetivam garantir a qualidade da educação. Conforme Barbosa (2014) a melhoria dessa qualidade passa por maiores incentivos dos gestores, além dos salários recebidos, que são considerados baixos em relação a comparação com o mesmo nível de formação de outros profissionais, promoção de capacitações para atualização dos docentes e garantia de financiamento na educação com políticas efetivas nesse segmento.

Matias-Pereira (2010b; 2014) aponta que a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade e o Estado existe para gerar o bem comum, assim, a educação representa um dos pilares fundamentais do desenvolvimento da sociedade, a Administração Pública deve prestar atenção nas boas práticas visando alavancar os indicadores e promover as expectativas da população. Nesse indutor Kohama (2014) corrobora com a perspectiva de que o governo se fundamenta em dinamizar o bem-estar da

sociedade e deve promover investimentos promulgados na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação (PNE).

Segundo Sampaio (2018) existem algumas normas no ordenamento jurídico que garantem financiamentos na educação, a partir da Constituição Federal/1988 entre outras leis que regulamentam os fundos contábeis de financiamento e resoluções que especificam critérios para redistribuição de recursos na educação básica. Ainda, o autor, exemplifica o federalismo fiscal, assim como as receitas tributáveis contempladas na CF/88 nos artigos 153, 155 e 156, impostos de competência da União, dos estados e dos municípios, respectivamente, (BRASIL, 1988) as transferências constitucionais da União para estados e municípios, e as transferências do estado para o município, na garantia de recursos e financiamento educacional.

Somados a valorização dos docentes e as fontes de financiamento, ainda há a gestão de pessoas e atenção aos custos na capacidade financeira e administrativa do governo de realizar políticas (MATIAS-PEREIRA, 2010a), que perpassa pela capacitação e formação dos docentes, exigência para a qualificação das atribuições e, em muitos casos, um adimplemento na composição do salário, como promoções, avançar os níveis e as classes do plano de carreira municipal para o magistério.

Durante a consulta identificou-se temas na área da educação, como custo com alunos, financiamento, investimentos, valorização dos docentes. Porém, a temática em materiais científicos, que aborda o custo do magistério sobre a ótica apresentada nesse estudo, não foi identificada, sendo essa abordagem significativa na discussão sobre custo e a gestão de pessoas na educação para alavancar os investimentos nessa área de forma estratégica, eficaz, eficiente e efetiva.

Entre as ações de encargo da administração existem as melhorias do bem-estar do coletivo, os serviços do governo que medem as despesas correntes (ou de custeio), entre eles o pagamento de salários, e as despesas de capital (KOHAMA, 2014; VASCONCELLOS; GARCIA, 2008), que são geridos dentro do orçamento público. Porém, algumas atuações governamentais, de forma indireta, retiram os recursos das políticas da área de educação para outros fins da gestão municipal.

A Administração Pública representa o maior empregador no Brasil, sendo assim, a grande parte dos empregados nacionais são servidores ou funcionários públicos, e os professores são a parcela maior do quadro da gestão de pessoas e que comprometem a receita

pública *per capita* (PINTO, 2009; BARBOSA, 2014). Ainda, Barbosa (2014, p. 522) sinaliza que os salários dos docentes, também, são representativos nos gastos com educação, sendo relevante discutir sobre o financiamento da educação dentro do panorama das políticas públicas, no planejamento educacional.

Segundo Carvalho Filho (2017, p. 647) “todo cargo tem função, porque não se pode admitir um lugar na Administração que não tenha a predeterminação das tarefas do servidor” e essas atribuições são estabelecidas no Plano de Carreira do Magistério, Lei 3.240/2001 (CACHOEIRA DO SUL, 2001) no caso dos professores. Entretanto, alguns profissionais da educação são afastados das suas atribuições pertinentes ao cargo, para realizar funções administrativas, contemplado na Lei 4.120/2011 (CACHOEIRA DO SUL, 2011) referente ao Plano de Carreira do quadro geral. Os professores fora das funções vinculadas magistério têm os salários vinculados ao recurso livre, sem incremento de investimentos federais ou estaduais, onde a receita e a despesa orçamentária denotam da parcela que é retirada da comunidade através dos impostos, taxas e da tributação (KOHAMA, 2014) para que sejam revertidos em bens comuns, geração de emprego e renda e demais benefícios a população municipal.

Este olhar à educação como um custo aponta avanços para a gestão em ações assertivas, impactar as políticas em diversas áreas da administração e promover a qualidade de vida para as pessoas. A importância deste estudo está em identificar as percepções dos gestores e dos professores sobre os docentes em desvio de função, os contextos históricos, as conquistas da categoria para a valorização do quadro e a representação financeira destes profissionais nos cofres da prefeitura municipal. Este tema é suscetível a diversos atores da gestão e vulnerável aos diálogos dentro dos setores das secretarias, entretanto, relevante para eventos da gestão municipal. Ao pesquisar sobre a temática, não se identificou contribuições significativas sobre essa temática, mesmo sendo um assunto fundamental na discussão de valorização, avanços e investimentos em educação, justificando a relevância deste estudo.

Foi escolhido o período de 2010 a 2020, pela análise de tendência das últimas 03 (três) gestões municipais (2009-2012; 2013-2016; 2017-2020) e pelo incremento da Lei 11.738/2008, Piso Nacional. A seguir o planejamento que norteará esse estudo (Quadro 1 - Planejamento do estudo).

Quadro 1 - Planejamento do estudo

Tema	Uma abordagem sobre os desvios de função no magistério público municipal de Cachoeira do Sul
Problema	Qual é o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul?
Objetivo Geral	Identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020.
Objetivos Específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Mapear os fatores que afastam os professores da sala de aula no município; - Avaliar os gastos com professores no município; - Identificar a percepção dos gestores e dos professores; e, - Apontar sugestões de melhoria para minimizar os desvios de função.

Fonte: o autor

Dessa forma, conhecer o custo para o município dos profissionais em educação, em desvio de função, será importante para a gestão de pessoas garantir a efetivação dos investimentos. Segundo Matias-Pereira (2010) entende que a boa governança é o ajuste de boas práticas de gestão pública e realizar planejamento para melhorias na aplicação desses recursos e afetar positivamente os impactos sobre as políticas em educação significa fazer uma boa gestão para a sociedade, uma das principais funções das ações governamentais.

No referencial teórico foram abordados os conceitos de governança e gestão de pessoas, contextualização da educação e dos professores, panorama dos custos, o magistério municipal e a governança na gestão de pessoas na educação na visão do município de Cachoeira do Sul. Na metodologia foram apontados os procedimentos metodológicos que foram utilizados nesse estudo, com o delineamento da pesquisa, o cenário da pesquisa, os procedimentos de coleta de dados, os procedimentos de análise dos dados e as dimensões éticas que nortearam essa dissertação. A apresentação e análise dos dados, a partir dos objetivos, para identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função e na Secretaria Municipal de Educação, para a prefeitura de Cachoeira do Sul. Nas considerações finais buscou-se responder o problema de pesquisa, as limitações e apresentar recomendações para próximos estudos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo uma abordagem sobre os desvios de função no magistério público de Cachoeira do Sul buscou contribuir com a gestão municipal na reflexão dos investimentos em educação, do ponto de vista dos recursos humanos, com o objetivo de identificar o impacto do custo do professor municipal. A abordagem deste capítulo foi para conhecer os conceitos de gestão de pessoas na gestão pública e na educação, assim como um panorama sobre os custos no setor público.

2.1 GESTÃO DE PESSOAS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Diferente dos primórdios da teoria da administração, onde o funcionário era tratado como uma extensão da máquina e possuidor apenas da força dos seus músculos, com poucos direitos, houve evolução na fundamentação teórica da Administração de Pessoal, para a Relações Industriais e Administração de Recursos Humanos, e progresso para a Gestão de Pessoas, na literatura ainda utilizam-se os termos como Gestão de Talentos, Gestão de Parceiros e Gestão do Capital Humano (GIL, 2019) para definir a relação entre empregador e empregado. Para Barbieri (2016) as pessoas representam atualmente um ativo das organizações e essas devem promover uma gestão desse capital intelectual visando gerar valor e um diferencial competitivo no mercado, para o alcance de resultados positivos. A seguir, será tratado o conceito de governança, que representa um alicerce para a gestão de pessoas e custos na Administração pública.

2.1.1 Governança na Gestão Pública

A governança corporativa representa para Silva (2016, p. 26) “um conjunto de regras, procedimentos e atividades-controle que os proprietários/acionistas estabelecem para a alta direção da empresa” com vistas a gerar um alto valor de mercado da companhia através de uma padronização de seus processos. A governança apresenta as condições organizacionais para gerar melhor desempenho nas práticas administrativas (BENTO, 2003) para o sucesso institucional. De modo conceitual a governança representa os processos organizacionais de gestão e controle (MATIAS-PEREIRA, 2010b) para maximizar a importância da empresa no

mercado, a partir da rentabilidade, sustentabilidade e liquidez (SILVA, 2016) com o incremento de estratégias para alcançar os objetivos e planejamentos futuros.

A governança corporativa, para Matias-Pereira (2010b, p. 113; 2014, p. 90), “diz respeito à forma como as corporações são administradas” o melhor cumprimento das boas práticas e para promover o melhoramento dos processos nas tomadas de decisão organizacionais (SILVA, 2016; BARBIERI, 2016). Matias-Pereira (2010b, p. 111) enfatiza que “os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética”, na governança pública esse entendimento fica latente, pois reflete os interesses, conflitos e demandas de toda a sociedade.

Na Administração Pública, “deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras” (MATIAS-PEREIRA, 2010b, p. 117) incluindo os compromissos com as políticas públicas que concede “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (PROCOPIUCK, 2013, p. 138). Os autores Matias-Pereira (2010b, p. 111) entende que “a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade” e Procopiuck (2013, p. 141) corrobora com “a política pública se constitui num conjunto de diretrizes que delineiam a ação governamental”, dessa forma, a governança ao adquirir e repassar poder para a sociedade tem por prerrogativas realizar o planejamento governamental, a partir das avaliações de eficácia, de eficiência e de efetividade.

A ação “pode ser influenciada por suas ideologias político-partidárias ou por meio da pressão social oriunda da sociedade civil, mediante a mobilização social” (SOARES; FLORES; CORONEL, 2014, p. 314) e Matias-Pereira (2010b, p. 125) contribui que somente “por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público”. Nessa abordagem buscam-se compreender os papéis da administração na área de educação, as limitações de gestão frente aos direitos adquiridos pela categoria ao longo dos anos, o impacto financeiro nos investimentos e as escolhas para manutenção das suas atividades municipais dentro das políticas educacionais.

2.1.2 Gestão de Pessoas no Setor Público

A Gestão de Pessoas descende dos estudos desenvolvidos pelo psicólogo Elton Mayo (1890-1949), onde a “valorização das relações humanas no trabalho surgiu da constatação da necessidade de considerar a relevância dos fatores psicológicos e sociais na produtividade” (GIL, 2019, p. 20) e “vem passando por um contínuo processo de mudanças e modernização” (KNAPIK, 2008, p. 37), sendo que “o principal desafio com que se deparam os gestores neste início de século é o da transição da Gestão de Recursos Humanos para a Gestão de Pessoas” (GIL, 2019, p. 27).

No princípio da teoria da Administração o funcionário era visto como extensão da máquina e os seus músculos a justificativa para manutenção das atividades laborais. A partir dos estudos de Mayo, segundo Gil (2019), houve uma nova visão dos fatores que influenciam a participação e importância do funcionário na empresa, sobretudo com atenção a outros fatores relevantes para a efetiva produtividade desse operário, que de alguma forma, impactam no seu desempenho e comprometimento organizacional. Neste estudo será utilizado a nomenclatura Gestão de Pessoas, que segundo Gil (2019, p. 18) “é a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais”, e, desse modo, enfrenta especificidades complexas e múltiplas dos fatores humanos nas organizações (PAULA, 2015).

As pessoas passaram a ser consideradas por muitas teorias como base das organizações e a utilização das “suas habilidades, capacidades, experiências e conhecimentos como ferramentas para conseguir novos recursos e alavancar os resultados esperados pela empresa” (KNAPIK, 2008, p. 15) visando alcançar o sucesso no mercado competitivo a partir desse novo profissional. Pinho (2009, p. 13) contribui que “práticas de gestão de pessoas e a intenção de permanência na organização, requer considerar previamente as grandes transformações ocorridas no mundo do trabalho”, pois a internet estimulou o protagonismo para os colaboradores nas tomadas de decisão e potencial da organização em ambiente competitivo. E como se apresenta a gestão de pessoas na administração pública?

O ingresso das pessoas no setor público, em sua maioria, se dá por meio de concurso público, para Carvalho Filho (2017, p. 647) “o titular do cargo se caracteriza como servidor público estatutário”, pois é regido pelo regimento estatutário público, um dispositivo que normatiza as ações e atos durante a jornada laboral. Segundo Camacho (2017, p. 17) “a

realização das necessidades pessoais e expectativas atendidas”, onde o acesso ao serviço público representa oportunidades, como segurança, estabilidade, esperanças e vocação, consonantes aos interesses individuais e o comprometimento organizacional, regidos em códigos e leis que direcionam a execução dos atos nos processos e procedimentos públicos, referente ao ato administrativo “é uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 421).

Freitas e Jabbour (2010, p. 164) corrobora a “gestão de Recursos Humanos no setor público é tratada apenas sob um aspecto legal e operacional que visa atender apenas às questões legais”, vinculadas ao Direito Administrativo e Justen Filho (2016, p. 421) apresenta a competência administrativa como “atribuição normativa da legitimação para a prática de um ato administrativo”, a Administração necessita ter um olhar humanizado tanto para o servidor público quanto para o munícipe, para “isso exige que elas tenham em seu quadro de pessoal trabalhadores efetivamente dispostos a contribuir para a consecução de metas e objetivos” (CAMACHO, 2017, p. 17).

A função administrativa “é um conjunto de competências estatais” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 111) à Administração Pública, na área de Gestão de Pessoas “caracteriza-se por priorizar tarefas rotineiras” (FREITAS E JABBOUR, 2010, p. 164). Ainda, a Administração Pública considerada engessada “ao excesso de regulamentação e a falta de autonomia, que imobilizam ações inovadoras para a gestão de Recursos Humanos do setor público” (FREITAS E JABBOUR, 2010, p. 164) robotiza a maioria dos atos administrativos, minimizando o olhar humanista nas pessoas e suas especificidades para a execução de um bom desempenho nas funções administrativas. Os procedimentos e técnicas que estabelecem a relação de causa entre o planejamento e o resultado esperado (MATIAS-PEREIRA, 2010) por intermédio dos conhecimentos dos seus servidores, que têm por hábito, o constante aperfeiçoamento.

2.1.3 As especificidades da Gestão de Pessoas na Educação

A Gestão de Pessoas, nesse cenário de constantes mudanças (MARCHISOTTI; OLIVEIRA; LUKOSEVICIUS, 2017), e benefícios contemplados na Constituição Federal, onde os caminhos estão voltados para as políticas públicas, neste estudo da educação. No art. 206 (BRASIL, 2016), apresenta 08 (oito) princípios, que o Estado disciplina para as políticas

públicas que estão sendo norteadas para a educação. A preocupação em garantir o acesso e, principalmente, a permanência do estudante na escola, a liberdade em ampliar o pensamento e o conhecimento, a multiplicidade de ideias e diversidade pedagógica em respeito às especificidades, gratuidade ao ensino público ou ofertas de inclusão, e gestão democrática para o ensino, com enfoque nos padrões de qualidade no processo ensino e aprendizagem, que justifique os investimentos nesta política pública.

Entretanto, nos parágrafos V e VIII, são tratados os temas referentes especificamente a valorização na gestão de pessoas “não existe valorização de uma profissão sem salários atraentes” (PINTO, 2009, p. 60), a CF/88 assegura na forma da lei, plano de carreira e piso nacional para os profissionais da educação, entre outras vantagens, como concurso público de prova e títulos e as categorias desses profissionais, visando à formação e qualificação constante (BRASIL, 2016) para alcançar a qualidade do padrão do ensino esperado pela sociedade.

Para Freitas e Jabbour (2010, p. 164) entendem que a Administração deve “possuir em seus quadros servidores capacitados e motivados, que prezam pela melhoria contínua e pela excelência na prestação dos serviços”. Os autores Tamayo e Paschoal (2003, p. 41) percebem que “a estrutura motivacional constitui a base ou a matriz para a elaboração do perfil motivacional” e esse tema relevante produz a preocupação nas leis, com foco na educação, com a formação que qualifique o quadro de recursos humanos do magistério público, que promova a qualidade da educação através do estímulo financeiro.

Segundo Carvalho Filho (2017, p. 647) “todo cargo tem função, porque não se pode admitir um lugar na Administração que não tenha a predeterminação das tarefas do servidor” e essas atribuições são estabelecidas no Plano de Carreira do Servidor e do Magistério. Segundo Freitas e Jabbour (2010, p. 164) “conseguindo assim cumprir os objetivos organizacionais e contribuindo efetivamente com a missão da organização pública” o magistério tem a condução das “práticas das políticas públicas com ênfase no desempenho, resultados e excelência, por meio de mecanismos de motivação e capacitação dos servidores públicos” (CORTEZ; MENESES, 2019, p. 658).

O professor é identificado como o profissional qualificado e durante muitos anos, na administração pública municipal, sua diferenciação é utilizada para outras atividades, que não estão vinculadas às práticas docentes, nas quais motivaram a realização do concurso público e posterior nomeação, alguns profissionais da educação são afastados das suas atribuições

pertinentes ao cargo, para executar outras atribuições na esfera pública. Quando se “discute a melhoria da qualidade da educação, frequentemente surgem questões relacionadas ao trabalho e aos salários dos professores” (BARBOSA, 2014, p. 512). Assim, as leis asseguram que as políticas sejam mais efetivas para os docentes na execução das tarefas básicas do magistério e alcançando as perspectivas dos recursos humanos, mas para a execução e efetivação das políticas de educação deve passar pelo financiamento e investimentos do Estado, que a seguir será apresentado o panorama de custos na educação com atenção ao município.

2.2 PANORAMA SOBRE CUSTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Matias-Pereira (2014, p. 88) corrobora no entendimento do conceito para o Banco Mundial que governança representa “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o desenvolvimento”, ainda, na área pública com vistas a gerar o bem comum (PROCOPIUCK, 2013; MATIAS-PEREIRA, 2014).

Nas políticas públicas para que haja aplicações de recursos a União, Estados e Municípios necessitam arrecadar receitas (SOARES; FLORES; CORONEL, 2014) para implementar “as funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil e mesmo entre seus próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (BENTO, 2003, p. 85). “Os bens públicos, que são ao mesmo tempo não disputáveis e não exclusivos, oferecem benefícios às pessoas a um custo marginal zero, e ninguém pode ser excluído da possibilidade de desfrutá-la” (PINDYCK; RUBINFELD, 2010, p. 602), na CF/88, art. 208, § 1º o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, nesse sentido, os entes públicos deverão arrecadar os recursos para distribuir de modo efetivo, visando promover o bem-comum nas políticas educacionais.

Soares, Flores e Coronel (2014, p. 314) abordam, “que um recurso público possa ser aplicado em uma despesa ou investimento, deve estar previsto no orçamento, além de identificar a fonte do recurso”, amparado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por intermédio do Planejamento nos dispositivos (BRASIL, 2000) do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), observando que os municípios são os organismos mais “pobres dos três entes federativos que compõem a República brasileira” (PINTO, 2009, p. 62) e com considerada participação na orientação e acesso às políticas, em todas as áreas, com enfoque neste estudo na área de educação . A

seguir, no Quadro 2 será apresentada a estrutura de impostos e transferência por ente da federação:

Quadro 2 - Transferências por ente da federação

Ente	Impostos	Transferências
União para os Estados	- Importação de Produtos Estrangeiros (II);	FPE 21,5% do IPI e IR
	- Exportação (IE);	10% do IPI de produtos exportados pelos estados
	- Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)	100% do IRPF dos funcionários públicos estaduais
	- Produtos Sobre Produtos Industrializados (IPI);	Compensação financeira - Desoneração do ICMS (Lei Kandir)
União para os Municípios	- Renda de Proventos de Qualquer Natureza (IRPJ/IRPF), sendo que esse imposto - incide sobre pessoas jurídicas (empresas) e pessoas físicas;	FPM 24,5% do IPI e IR
	- Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);	70% do IOF para os municípios de origem do ouro financeiro
	- Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF)	100% do IRPF dos funcionários públicos municipais
Estadual	- Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);	
	- Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);	Compensação financeira - Desoneração do ICMS (Lei Kandir)
	- Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	50% do IPVA
Municipal	- Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);	Compensação financeira - Desoneração do ICMS (Lei Kandir)
	- Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI); E	50% do IPVA
	- Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	25% do ICMS
		25% dos 10% recebidos pelos estados por meio do IPI de produtos exportados

Fonte: adaptado do autor Carvalho (2016) e Sampaio (2018).

Sampaio (2018) contribui apontando que a União faz retiradas “do bolo de receitas” e redistribui entre os estados federados, Distrito Federal e os Municípios, os estados ganham os recursos da União e transferem aos municípios. As políticas educacionais estão organizadas em sistema de colaboração (BRASIL, 2016), sendo no art. 211, CF/88, a União fará repasses aos outros entes visando a garantia de oportunidades e qualidades na educação, sobretudo com assistência financeira para que atendam prioritariamente: os municípios atendam a educação infantil e ensino fundamental; os estados federados e Distrito Federal no ensino fundamental e ensino médio.

A lei sinaliza que a educação básica pública terá atenção ao ensino regular e os entes irão assegurar a universalização do ensino obrigatório, entre eles “Fundo de Participação dos Estados (FPE); transferências da União para os estados; Fundo de Participação dos Municípios (FPM); transferências da União para os municípios; e transferências dos estados

para os municípios” (SAMPAIO, 2018, p. 28). Para Matias-Pereira (2010b; 2014) a governança pública representa o gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um país na promoção do desenvolvimento visando o bem comum, de bens e interesses da sociedade, após a interpretação das demandas dos cidadãos (SOARES; FLORES; CORONEL, 2014) para contribuir com a missão da organização pública de prestação dos serviços com qualidade e eficiência para a sociedade (FREITAS E JABBOUR, 2010). A partir disso, este estudo não busca aprofundar na política dos custos, mas contextualizar sobre as transferências, os complementos e os repasses públicos para a educação.

2.2.1 Dispendio ou investimentos em educação?

Para Soares, Flores e Coronel (2014, p. 314) “em complemento às atribuições dos gestores de municípios, Estados e União, estão presentes a obrigação de administrar os escassos recursos públicos, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal”, sendo o município o “primo pobre” entre os entes federados e tendo de promover as ações preconizadas na lei para a implementação dessa política. A seguir a repartição do salário na área de educação (Quadro 3):

Quadro 3 - Repartição do Salário Educação

% da arrecadação	Distribuição	Cota (s)	Destino	Objetivo
90%	1/3	Federal	FNDE	Reduzir os desníveis educacionais entre estados e municípios
	2/3	Estadual e municipais	Secretarias de educação	Financiamento de programas, projetos e ações destinados à educação básica
10%		Federal	FNDE	Financiamento de programas, projetos e ações destinados à educação básica, especialmente para transporte escolar e educação de jovens e adultos

Fonte: Sampaio (2018).

Repartição do Salário Educação e a ampliação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) auxiliam no financiamento da educação básica. Para Pinto (2009, p. 61) aponta que “as despesas de pessoal representam de 80% a 90% dos gastos com ensino, mudar de forma significativa o padrão de remuneração dos professores e demais trabalhadores da educação no Brasil significa ampliar os gastos com o ensino” e Sampaio (2018, p. 52) aponta

o aumento de profissionais na educação que são custeados pelo FUNDEB possam atuar em múltiplos níveis da educação básica. A CF/88 normatiza a aplicação dos recursos das receitas para a manutenção e desenvolvimento da educação (BRASIL, 2016), conforme art. 212 "a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Barbosa (2014, p. 522) contribui com a afirmação de que “os salários dos profissionais da educação representam também a maior parte dos gastos com educação [...] a discussão dos salários dos professores envolve, necessariamente, a discussão sobre o financiamento da educação”. A LRF (BRASIL, 2000) no art. 19 prevê limites para despesa com pessoal, em relação à receita corrente líquida, para os três níveis de governo: 50% para União, 60% estados e Distrito Federal, 60% municípios.

2.2.2 Política dos Fundos

Para a garantia da execução das políticas públicas em educação preconizadas na legislação há necessidade do aporte financeiro do governo Federal e Estadual para o alcance das metas educacionais. Para os autores Soares, Flores e Coronel (2014, p. 318) “finanças públicas estabelece que o governo federal deva ser o responsável pela arrecadação de impostos que requerem certo grau de centralização administrativa ou aqueles que afetam as políticas do país”, conforme Quadro 2 - Transferências por ente da federação.

Percebe-se a maior arrecadação e distribuição da União para as outras esferas, nos estados federados “a tributação incide sobre o consumo e a circulação de bens” (SOARES; FLORES; CORONEL, 2014, p. 318) e nos municípios os autores apontam que ensejam assumir “a responsabilidade pela tributação do patrimônio físico, como os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária, cuja base tributária é a propriedade de imóveis, que não permite migração” (2014, p. 318). Os recursos financeiros estão assegurados no Título VII, art. 68, conforme Brasil (1996) “serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei”, ainda:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Os art. 69 e 70 da LDB/96 estão em conformidade com o art. 212 da CF/88, referente a aplicação da União (18%) e dos Estados, DF e Municípios (25%), sobre as transferências constitucionais. A ação supletiva e redistributiva, dos art. 75 e 76 (BRASIL, 1996), que assegura recursos e investimentos para a área da educação estão contemplados na Lei 11.494/2007, que trata sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007; 2020) para a efetivação das políticas educacionais na educação básica, atualizado pela Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal e revoga dispositivos da Lei nº 11.494/2007.

2.3 CONTEXTUALIZAÇÃO: EDUCAÇÃO E OS PROFESSORES

A gestão será abordada dentro da política pública na área da educação, sendo um direito social preconizado no artigo 6º e durante outros artigos da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 2016). Entre outros temas transversais, nesse estudo será objeto de atenção o Capítulo III – Seção I – Da Educação, nos artigos 205 a 214, com as normas para a efetivação das políticas educacionais (BRASIL, 2016).

O artigo 205 está ratificado no artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), Lei 9.394/1996, (TÍTULO II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional), onde apresenta a mesma orientação legal. Além disso, deve comunicar publicamente bem como providenciar uma prestação de contas para o benefício da sociedade contemplada na CF/88 e de um arcabouço legal para motivar o Estado, a família e todos os atores na construção basilar do indivíduo em seu pleno desenvolvimento.

O Estado entende que ao pontuar a colaboração mútua da sociedade e da família, com a prerrogativa desse direito a Educação, o cidadão terá o pleno desenvolvimento para reflexos no ambiente laboral, efetivação das responsabilidades como cidadão e promoção social. Ratificado pela LDB/96, que no artigo 1º apresenta a educação como gênese, adicionando as

organizações de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, culturais e sociedade civil organizada. A governança em educação norteada pelo Plano Nacional de Educação (PNE/14), Lei nº 13.005/2014, apresenta um planejamento de 20 metas a serem alcançadas em 10 anos para cumprir o disposto no art. 214 da Constituição Federal e as ações para cada uma dessas metas contempladas no PNE/2014.

Gil (2019) entende que as pessoas são os ativos mais importantes, pois são responsáveis pela geração do conhecimento e constantes inovações das organizações. A educação é estruturada para gerar educandos cômnicos das suas atribuições na sociedade de acordo com a preconização dos direitos fundamentais da CF/88, art. 01, e sobre o profissional da educação recai a responsabilidade de promover as expectativas estruturais da nação. Alicerçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), que ratifica e esclarece pontos essenciais do contexto pedagógico, e a Lei que define o Plano de Metas para a Educação (BRASIL, 2016).

O PNE/2014 (Lei 13.005/2014) representa o compromisso da União, dos estados federados e dos municípios, a partir dos seus planos tendo como referência o Plano Nacional de Educação (PNE), um planejamento decenal para os rumos educacionais, preconizados no Art. 214 (BRASIL, 2016) na condução para erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho, promover as áreas humanísticas, científicas e tecnológicas e estabelecer metas para aplicação de recursos públicos na educação proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB). Conforme Pinto (2009), que realiza uma contextualização histórica entre a Lei de 1827, aprovada em 15 de outubro, até a Lei 11.738/2008 tendo levado 121 anos para que fosse instituído o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (BRASIL, 2008), que versa sobre o valor dos vencimentos dos professores.

2.3.1 Valorização dos trabalhadores em educação

A Lei 11.738/2008, Lei do Piso Nacional dos profissionais do magistério público, representa uma importante ferramenta de valorização dos docentes. Com a aprovação da lei do piso do magistério, além da garantia legal de um salário padrão nacional, tem a horatividade na composição da jornada de trabalho estabelecendo o limite de 1/3 (um terço) para

o planejamento das atividades pedagógicas e 2/3 (dois terços) para as atividades curriculares (BRASIL, 2008; PINTO, 2009).

Essa preocupação em promover um período para os profissionais da educação básica para planejamento das atividades político-pedagógicas, formação continuada na área de atuação, correção das atividades desenvolvidas pelos estudantes e outras ações, que anteriormente, eram desenvolvidas, na residência desses profissionais. Essa rotina produziu uma redução nos cursos de formação de magistério, em nível médio profissional, e o desinteresse na procura por cursos de licenciatura, reduzindo a quantidade de docentes nas escolas e notabilizado em redes de ensino pública ou privada (BARBOSA, 2014; PINTO; 2009). A Lei 11.738/2008 busca resgatar o estímulo na carreira por incentivos salariais, qualificação e tempo para o planejamento, com vista a valorizar o profissional em educação.

Entretanto, para a gestão teve um incremento de pessoas para cumprir a quantidade mínima desses profissionais no ambiente escolar, sem deixar cair a qualidade da educação, mantendo uma escala de professores e lidando com situações relacionadas ao adoecimento, cursos e falta de profissionais para as funções pedagógicas e administrativas, preconizada nas ações dos Planos (nacional, estadual e municipal) de Educação.

Segundo Pinto (2009) somam-se a jornada (26,67 horas) e a hora-atividade (13,33 horas) para 40 horas de trabalho, no Brasil, os três meses de férias, 104 dias para os finais de semanas (em média 52 semanas), os feriados e recessos escolares que deveriam estar contabilizados no salário dos profissionais de educação. O autor contribui com a omissão da LDB/96 sobre os custos com o processo de aposentadoria, os órgãos públicos contabilizam como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino uma parcela significativa para gastos previdenciários, ainda, há redução de 05 anos no período integral da aposentadoria dos docentes da rede pública de educação.

2.3.2 Contexto do Docente na Educação Básica

A educação deverá assegurar qualidade do ensino e valorização profissional, os da educação detêm os conhecimentos, habilidades, capacidades e principalmente de inteligência (GIL, 2019, p. 27) para realizar atividades intelectuais, o que normalmente produz melhores remunerações. Para Pinto (2009) a explicação dos baixos salários dos docentes, no Brasil e do mundo, pois a Administração Pública é o seu maior empregador, como o pagamento dos

salários representa o maior percentual dos gastos com educação, tratar da remuneração docente suscita a discussão sobre financiamento da educação e, conseqüentemente, a relação deste com a qualidade da educação, assim, a remuneração está intimamente ligada à receita pública *per capita* e à capacidade de mobilização desta categoria profissional (PINTO, 2009; BARBOSA, 2014).

A história apresenta mobilizações da classe do magistério na busca por direitos, salariais e educacionais na escola pública, para Pinto (2009, p. 59) corrobora que “o próprio professor contribui involuntária, mas ativamente, para a desvalorização da profissão” e “é estruturada mentalmente por pessoas dentro do contexto de seus relacionamentos” (MARCHISOTTI; OLIVEIRA; LUKOSEVICIUS, 2017), o professor ao retirar o filho da escola pública minimiza a sua importância e dos seus pares no processo de melhoria da qualidade da educação. Somados a um plano de carreira bem construído, que é fundamental para a retenção e motivação das pessoas (FREITAS E JABBOUR, 2010), e a representatividade dos docentes em reconhecer a qualidade da educação na escola pública torna-se essencial para o reconhecimento da profissão do magistério.

Os profissionais de educação são privilegiados por trabalhar com a intelectualidade, entretanto “comparações nacionais feitas considerando-se os salários dos professores com os salários de outros profissionais também têm demonstrado a desvalorização dos salários docentes” (BARBOSA, 2014, p. 518), segundo Pinto (2009, p. 62) “em tempos de crise econômica, o risco é de ocorrer a desvalorização salarial dos professores, ainda mais com o incremento explosivo da municipalização do ensino nos últimos anos”, promovendo responsabilidade para o ente com menor repasse de verbas, entre os entes da federação. A CF/88 indica que é dever do Estado tratar efetivamente a educação mediante garantias estabelecidas no Art. 208 (BRASIL, 2016).

Assegurado constitucionalmente o ensino básico dos 04 aos 17 anos para todos na idade certa; universalização do ensino médio progressiva e gratuita, atenção especializada aos portadores de deficiência na rede pública, a educação infantil em creche e pré-escola até 05 anos, capacidade estimada a partir dos interesses individuais e promoção do acesso a todas as etapas da educação básica (BRASIL, 2016). Esse atendimento ao estudante é estendido a alimentação, transporte, assistência à saúde, material didático e outras atenções, de responsabilidade da autoridade competente, como recensear os educandos no ensino

fundamental, consonante aos pais garantir a permanência e frequência escolar em um ensino obrigatório e gratuito.

Entretanto, a responsabilidade dos docentes perpassa o arcabouço legal, sendo importante destacar outras contribuições na vida do estudante para reflexos positivos na sociedade e expectativa na vida laboral desse educando, conforme aponta a CF/88, LDB/96 e PNE. Então, “traçar uma estratégia de valorização dos professores” (PINTO, 2009, p. 59), representa o processo de investimento na qualidade da Educação e promoção do desenvolvimento do país, pontuando a importância das aplicações de verbas estatais nesta política pública.

2.3.3 Cenário do local

O município de Cachoeira do Sul localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul foi emancipado de Rio Pardo em 05 de agosto de 1820, sendo o 5º município do estado. Situado à margem esquerda do Rio Jacuí, tem como atividade econômica principal a agricultura e pecuária, considerada a Capital Nacional do Arroz, devido ao histórico arrozeiro.

Segundo dados do IBGE (2010), possui extensão territorial de 3.735,026 Km², população de 83.827 pessoas e Densidade Demográfica de 22,44 hab/Km², Índice de Desenvolvimento Humano - IDH de 0,742. Para os dados econômicos apresenta o PIB *per capita* de R\$ 26.888,12 (IBGE, 2017). Tendo o pampa como bioma, o município conta com patrimônio histórico, material e imaterial, com destaque para o *Château d'Eau*, Catedral Matriz Nossa Senhora da Conceição e o Paço Municipal na praça Balthazar de Bem; a Fonte das Águas Dançantes, na praça José Bonifácio, entre outras belezas arquitetônicas do município.

Neste cenário, encontra a educação local situada na 24ª Coordenadoria Regional de Educação, com 45 escolas municipais, 22 escolas estaduais, 27 escolas particulares, sendo escolas de educação infantil, de educação de Jovens e Adultos, profissionalizantes, rurais, em comunidades indígenas, de ensino fundamental e médio. Ainda a rede conta as Instituições de Ensino Superior UFSM, UERGS, Polo de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil - UAB, ULBRA, FACINTER, UNOPAR, entre outras, fortalecendo a rede educacional.

3 METODOLOGIA

A metodologia representa o planejamento operacional do estudo e busca nortear os procedimentos que são adotados para entender uma abordagem sobre os desvios de função no magistério público municipal de Cachoeira do Sul. Nessa parte do trabalho foram realizadas as seguintes etapas: o delineamento da pesquisa, o cenário da pesquisa, os procedimentos de coleta de dados e as dimensões éticas, que foram utilizados para realizar esta dissertação com vistas a responder o problema de estudo.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

No delineamento da pesquisa foi apresentado o tipo de pesquisa realizada, exploratória e estudo de caso, e quanto à abordagem foi a qualitativa. Os participantes são os gestores das Secretarias Municipais de Educação, Fazenda, Administração e a Chefia do Controle Interno, entre os anos de 2010 a 2020, através de entrevista semiestruturada, os professores municipais com questionário *on-line* e com pesquisa documental, por meio de documentos dos arquivos das secretarias e fontes de dados nos portais eletrônicos para complementação das informações deste estudo.

3.1.1 Tipo

Quanto ao tipo exploratório, segundo Gil (2018, p. 138) “a fase exploratória costuma caracterizar-se pela imersão sistemática na literatura disponível acerca do problema”, nesta etapa foram realizadas as primeiras leituras e análises da pesquisa. Para construir as hipóteses, familiaridades com a temática e agregar conhecimento nas percepções ao estudo, pelo intermédio de autores referência para o tema, levantamento das fontes secundárias de pesquisa e observação informal do panorama do estudo.

Quanto ao tipo, estudo de caso, para Yin (2001) visou identificar com profundidade um fenômeno social, ou fenômenos sociais, complexas, estabelecendo medidas operacionais para os estudos avaliando a relação de reflexo com as causas apontadas. Ainda, Gil (2018, p. 34) entende que o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos

casos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” para alcançar os objetivos propostos dentro do magistério público municipal e os desvios de caso.

3.1.2 Abordagem

Quanto à abordagem esta pesquisa é qualitativa, pois pretende-se conhecer, transcrever e entender o problema deste estudo, para identificar as percepções que podem contribuir com a pesquisa (PINHO, 2009). Segundo Morgan e Smircich (1980, p. 499) a pesquisa qualitativa “representa mais uma abordagem do que um conjunto particular de técnicas, e sua adequação - como a da pesquisa quantitativa - depende da natureza dos fenômenos a serem estudados” visa conhecer os fenômenos em profundidade para apontar os objetos deste estudo.

3.2 CENÁRIO DA PESQUISA

No objeto da pesquisa apresenta o cenário onde a pesquisa foi realizada, neste estudo é a Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul, com recorte temporal de 2010 a 2020, com os secretários municipais (da Educação, da Administração e da Fazenda) e a chefia do Setor de Controle Interno e professores municipais. Foi escolhido o período das 03 (três) últimas gestões municipais (2009 a 2012; 2013 a 2016; e, 2017 a 2020), pela análise de tendência e reflexo pelo incremento da Lei 11.738/2008, do Piso Nacional. O quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Educação foi analisado para identificar o custo do professor fora da sala de aula, em desvio de função.

3.2.1 Caracterização

São utilizados três instrumentos de coleta de dados, para dados primários a entrevista semiestruturada com gestores das Secretarias Municipal da Fazenda, da Administração e da Educação e a chefia do Setor de Controle Interno e questionário *on-line* para os professores municipais, e para dados secundários os documentos físicos das secretarias e as informações *on-line*, para Gil (2018, p. 149) “seu propósito é utilizar resultados quantitativos para auxiliar na interpretação de resultados qualitativos”. Na entrevista semiestruturada foi realizado um

roteiro com base reconhecida cientificamente e com referencial teórico (Capítulo 2) para a codificação das coletas que são observadas (FREITAS; JABBOUR, 2012).

Para Morgan e Smircich (1980, p. 498) “muitas dessas técnicas se apresentam como base para formas qualitativas de investigação, cada uma apropriada a diferentes tipos de suposições sobre ontologia e natureza humana”, ainda “na maioria dos estudos de caso, a coleta de dados é feita mediante entrevistas, observação e análise de documentos” (GIL, 2018, p. 108). Neste estudo foi conduzido em duas fases, sendo a primeira (entrevista semiestruturada) caracterizada pela coleta e análise de dados qualitativos e a segunda pela coleta e análise de dados quantitativos, com auxílio do questionário *on-line* e da pesquisa documental por meio do portal transparência da prefeitura, outras ferramentas e páginas *on-line* de consulta pública, documentos dos setores e *software* institucional. Nessa perspectiva, Gil (2018, p. 109) entende que “consulta a fontes documentais é imprescindível em qualquer estudo de caso” para promover maior credibilidade das informações, por intermédio da triangulação dos dados.

3.2.2 Participantes

O público-alvo para participar das entrevistas semiestruturadas são os representantes das últimas gestões municipais (2009 – 2012; 2013 – 2016; 2017 – 2020), sendo 03 (três) Secretários Municipais da Fazenda, 03 (três) Secretários Municipais da Educação, 03 (três) Secretários Municipais da Administração e a Chefe do Controle Interno (2009 – 2020) totalizando 10 participantes. O questionário *on-line* para 140 professores da rede municipal de educação. E os processos que foram observados por meio de documentos, dados secundários que são analisados e utilizados, referente as gestões dos 10 últimos anos de 2010 a 2020.

A pesquisa apresenta 4 categorias: gestão de pessoas, custos, magistério municipal e desvio de função; em 3 dimensões: organizacional, institucional e política; que são subsidiadas pelas teorias e pelos principais autores dessa pesquisa Freitas e Jabbour (2010), Barbosa (2014), Soares, Flores e Coronel (2014), Pinto (2009) e Carvalho Filho (2017). As dimensões da pesquisa (Quadro 4) representam os principais apontamentos que foram abordados nos instrumentos de coleta de dados, referem-se aos fatores organizacional, institucional e ao político, para alcançar as propostas deste estudo. A seguir, foi apontada a metodologia: delineamento, cenário, procedimento de coleta de dados e análise dos dados, as

dimensões éticas, a ser utilizada para responder o problema de pesquisa proposto para essa dissertação.

3.3 PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS

Para a entrevista semiestruturada foi agendada no período entre os meses de abril a setembro de 2020, com os participantes, a partir de um roteiro previamente estruturado. Baseado no referencial teórico, em conformidade com as categorias: Dados de identificação, Gestão de Pessoas, Custos Públicos, Magistério Municipal, Desvio de Função e Contribuições. Os números em negrito, após o autor, representam o objetivo específico que foi analisado. No Quadro 4 é apresentada a estrutura do instrumento de coleta de dados (APÊNDICE A – ENTREVISTA):

Quadro 4 - Estrutura do instrumento de coleta de dados

Parte	Estrutura	Identificar	Dimensão – Teoria. Autores (objetivo)
1	Dados de identificação	1) O perfil dos respondentes: nome, idade, estado civil, formação profissional e acadêmica, foi responsável por qual secretaria, qual foi o cargo e o período.	
2	Gestão de pessoas	2) Os professores são os servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul? Por que?	Organizacional - Possuir em seus quadros servidores capacitados e motivados. Freitas e Jabbour (2010).
		3) As exigências de formação e capacitação são as diferenciações do professor em comparação a outros servidores?	Institucional - Melhoria contínua pela excelência na prestação dos serviços. Freitas e Jabbour (2010).
3	Custos públicos	4) A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional irá impactar em quanto a receita do município?	Organizacional - Obrigação de administrar os escassos recursos públicos. Soares, Flores, Coronel (2014).
		5) Em quanto afetam a receita do município os professores em desvio de função?	Institucional - Salários dos profissionais da educação representam também a maior parte dos gastos com educação. Barbosa (2014).
4	Magistério municipal	6) Você considera os professores desvalorizados? Se sim, o que fazer para valorizá-los?	Política - Plano de carreira bem construído é fundamental para a retenção e motivação das pessoas. Freitas e Jabbour, 2010.
		7) Você entende como custo ou investimento, nas políticas e qualidade da educação, afastar o professor da sala de aula?	Organizacional - Exercício pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente. Carvalho Filho (2017).
5	Desvio de função	8) Você considera que a gestão reconhece e valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula?	Institucional - Não existe valorização de uma profissão sem salários atraentes. Pinto (2009).
		9) Quais fatores afastam os professores da sala de aula?	Política - Incentivos ao desenvolvimento profissional do servidor. Freitas e Jabbour

			(2010).
6	Contribuições	10) Outros aspectos significativos para acrescentar na entrevista?	Política

Fonte: adaptado pelo autor.

A previsão de 10 questionamentos para um tempo médio de 45 minutos em lugar previamente estipulado para a entrevista, solicitando a assinatura do documento autorizativo da coleta, tendo esse registrado através de um gravador tipo MP3 ou Aparelho Celular; posteriormente, foi realizada a transcrição dessa gravação com o auxílio de um *software* de transcrição profissional e inteligente *AmberScript* e degravação manual, quando necessário para compreensão do relato. Visando a triangulação das informações utilizou-se o Questionário *on-line*, que foi disponibilizado para os diretores das escolas municipais para socializar aos professores daquela escola, informando que a participação seria para um professor e não por matrícula, e se já haviam respondido o questionário que não poderiam respondê-lo novamente, para confiabilidade dos dados, a tabulação foi de 140 professores de acordo com cálculos estatísticos no *excel* e no SPSS. O *link* do Google/Formulário: https://docs.google.com/forms/d/145NJK5Zc4n4g6eyHDcRrO0R5MxLPpOIIePmdP_WDNmg/edit utilizado para a resposta dos professores.

Para a pesquisa documental foram coletados os dados de 2010 a 2020, no período de março de 2020 a abril de 2021. São suportes para a pesquisa os *sites* de transparência da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o *software* PRONIM da GovBrasil – Soluções para Gestão Pública, sistema utilizado pela administração pública municipal na PM de Cachoeira do Sul, assim como documentos oficiais e auxiliares das secretarias municipais para contribuir na análise e interpretação dos dados. Para tabulação e análise dos dados foram utilizados os *softwares*, o *Microsoft® Office – Excel*, versão 16 e o *Statistical Package for the Social Sciences do International Business Machines Corporation (IBM SPSS Statistics*, versão 20) pacote estatístico para as ciências sociais (Quadro 5 - Instrumento para coleta dos dados).

Quadro 5 - Instrumento para coleta dos dados

	Entrevista semiestruturada	Questionário <i>on-line</i>	Pesquisa documental
--	----------------------------	-----------------------------	---------------------

Quem coletou	O autor	O autor	O autor
Período de coleta	Abr. – Set./2020	22/10 a 21/11/2020	Mar./2020 - Abr./2021
Como foi o procedimento	Agendar a data da entrevista, enviando as perguntas previamente, gravar, descrever a gravação e solicitar o preenchimento da autorização para divulgar.	Tabulação do público total 766 professores, erro amostra 5%, nível de confiança 90% e percentual máximo 80%. Enviado aos diretores para repassar aos professores das suas escolas. <i>Google Forms</i> .	Coletar os dados do site transparência, TCERS, PM Cachoeira do Sul, IBGE, FIRJAN, <i>software</i> da GovBrasil, arquivo das secretarias de Administração, Educação, Fazenda e Controle Interno.
Onde foi coletado	Em lugar previamente estipulado	<i>On-line:</i> https://docs.google.com/forms	No site e nas secretarias envolvidas (<i>site</i> transparência da PM Cachoeira do Sul, TCE-RS, FIRJAN)

Fonte: adaptado pelo autor

O autor da pesquisa é o responsável pela coleta dos dados, procedimentos de análise, tabulação dos dados e interpretação dos resultados. Ainda, os documentos de autorização da entrevista e coleta documentos da prefeitura no *software* PRONIM foram produzidos a partir do portal da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) na página do Comitê de Ética em Pesquisa salvar o modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

3.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS

O argumento da pesquisa qualitativa em ciências sociais começa quando alguém se afasta do extremo objetivista de nosso contínuo subjetivo-objetivo (MORGAN; SMIRCICH, 1980, p. 497). São apresentados o tratamento dos dados e a análise e interpretação dos dados, que foram necessários para obtenção dos resultados desta pesquisa.

3.4.1 Tratamento dos dados

A análise do conteúdo como a técnica de descrever de acordo com as categorias da entrevista através da codificação: criação de legenda, marcar a entrevista com as legendas, realizar um quadro com as categorias e juntar por cores; no material para análise haverá a quantificação das categorias, para gerar o resultado: perfil dos entrevistados, avaliação do modelo escolhido, categorias emergentes, complicação com análise interpretativa com influência no perfil dos pesquisados e resgate das informações mais relevantes para os menos

relevantes visando fechar em um quadro resumo das informações. A previsão para conclusão dessa etapa na entrevista foram os meses de setembro a dezembro de 2020.

Para tratamento dos dados do questionário foram os meses de dezembro/2020 a janeiro/2021, observando os resultados das entrevistas pelos gestores. Análise de dados coletados nos documentos site transparência da PM de Cachoeira do Sul, TCERS, FIRJAN, IBGE e *software* de gestão do Pronim da GovBR, arquivos das secretarias de Administração, Educação, Fazenda e Controle Interno, março/2020 a abril/2021. Os métodos “quantitativos usados nas ciências sociais, que se baseiam principalmente nos métodos das ciências naturais, são apropriados para capturar uma visão do mundo social como estrutura concreta” (MORGAN; SMIRCICH, 1980, p. 498).

3.4.2 Análise e interpretação dos dados

A análise e interpretação dos dados na entrevista semiestruturada foi com o auxílio de um quadro resumo do modelo para apresentar os fatos mais relevantes para os fatos menos relevantes, apoiados nos autores apontados no referencial teórico, enquanto que para o questionário foram os gráficos produzidos no *excel* em consonância aos autores da referência. A análise de documento é um suporte às análises das entrevistas e questionários para certificação dos resultados, com a ajuda dos gráficos, tabelas e quadros do *excel*, assim como as interpretações apresentadas pelo *software*, para uma análise descritiva com vistas a identificar os objetivos geral e específicos desta dissertação.

3.5 PROCEDIMENTOS PARA AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS

Nos procedimentos para avaliação houve a proposta de apresentar como alcançar os objetivos expostos na introdução. Os quatro primeiros subtítulos são referentes aos objetivos específicos, posteriormente o objetivo geral.

3.5.1 Mapear os fatores que afastam os professores da sala de aula no município

As entrevistas com os gestores são a referência para alcançar esse objetivo específico, por meio de um quadro, com os principais fatores responsáveis por afastar os professores da sala de aula. As perguntas 2 e 3 são as principais fontes de subsídios para esse objetivo:

- 2) Os professores são os servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul? Por que?
- 3) As exigências de formação e capacitação são as diferenciações do professor em comparação a outros servidores?

Apontar as Leis Municipais de Cachoeira do Sul, 2751/1994, 3.240/2001 e 4.120/2011 e os autores para a sustentação da pesquisa. Neste objetivo Freitas e Jabbour (2010) são as principais referências ao possuir servidores capacitados na dimensão organizacional e ao apontar na dimensão institucional a melhoria contínua na prestação dos serviços.

3.5.2 Avaliar os gastos com profissionais da educação no município

Além da entrevista e do questionário, a análise de conteúdo, a partir da pesquisa documental, foi utilizada para avaliar os gastos com profissionais da educação no município, com a utilização de *software* para as tabulações. Para Barbosa (2014) na dimensão institucional ao apontar o salário dos professores como o maior gasto em educação, analisada nas perguntas 4 e 5:

- 4) A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional irá impactar em quanto a receita do município?
- 5) Em quanto afetam a receita do município os professores em desvio de função?

Para Soares, Flores e Coronel (2014), na dimensão organizacional, como o município administra os escassos recursos.

3.5.3 Identificar a percepção dos gestores e dos professores

A identificação da percepção dos gestores foi realizada a partir da tabulação das entrevistas e dos professores com o questionário. Na pergunta 6 foi importante para analisar a dimensão política desse objetivo, onde o plano de carreira serve para motivar e reter os professores, conforme reitas e Jabbour (2010):

- 6) Você considera os professores desvalorizados? Se sim, o que fazer para valorizá-los?

7) Você entende como custo ou investimento, nas políticas e qualidade da educação, afastar o professor da sala de aula?

Para Carvalho Filho (2017) exercício pelo servidor de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente, dimensão organizacional.

3.5.4 Apontar sugestões de melhoria para minimizar os desvios de função

Com o modelo 5W2H, de acordo com Lisbôa e Godoy (2012) há possibilidade de apontar às responsabilidades, motivos, as pessoas e quais atividades devem ser realizadas na organização, pontuando sugestões de melhoria para reduzir os desvios de função na Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul. Nas perguntas 8, 9 e 10 são importantes para o auxílio do plano de ação, para o incentivo do desenvolvimento profissional, conforme Pinto (2009) na dimensão institucional os salários atraentes são responsáveis pela valorização do magistério de nomeação, e Freitas e Jabbour (2010) nas contribuições sugeridas pelos entrevistados:

8) Você considera que a gestão reconhece e valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula?

9) Quais fatores afastam os professores da sala de aula?

10) Outros aspectos significativos para acrescentar na entrevista?

A pergunta 8 pela dimensão institucional e as perguntas 9 e 10 são responsáveis pela dimensão política, além da compilação das outras perguntas para a construção do plano de ação. Após o diagnóstico dos outros objetivos específicos, foi desenvolvido um ranking de prioridades, para construir o modelo 5W2H, representa uma ferramenta da administração que visa promover melhorias, ao diagnosticar as prioridades: o que é alvo de melhoria, quem é o responsável, onde é executado, o tempo de realização, o motivo dessa ação, de que forma é executado e os recursos envolvidos para a implementação (LISBÔA; GODOY, 2012). Esse diagnóstico pretende-se apresentar para os gestores municipais visando contribuir, por intermédio do estudo, com a administração municipal.

3.5.5 Identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função.

Ao finalizar as análises dos objetivos específicos, foi possível entender o atingimento do objetivo geral e para identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, na gestão pública municipal de Cachoeira do Sul. Ao mapear os eventos que afastam

o professor da sala de aula, por intermédio das entrevistas e dos questionários, o pesquisador entendeu as causas dessa ação. Com a análise documental e as tabulações desses resultados foi possível determinar a valia dos professores municipais. Com o resultado das entrevistas com os gestores e os questionários com os professores, o entrevistador pode perceber o entendimento dos atores sobre o custo dos professores em desvio de função. E, ao propor melhorias para a gestão que conseguiu ter uma análise ampla da situação do magistério municipal.

E assim, pode identificar quanto essas ações impactam a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020, e compromete o futuro das próximas gestões. Além disso, avaliou o dispêndio dos anos pesquisados com professores fora da sala de aula e os eventos que podem ser minimizados para os próximos anos.

3.6 DIMENSÕES ÉTICAS

Os sujeitos de pesquisa foram contatados previamente e convidados a participar da pesquisa, através de uma entrevista semiestruturada, em local a combinar em conformidade com as facilidades de acesso ao entrevistado. O entrevistador solicitou que o entrevistado preenchesse e assinasse o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e Autorização Institucional para a Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul. O procedimento de coleta das informações foi a gravação, de gravação e alocação das respostas de acordo com as dimensões no objeto de estudo. Foram usados os princípios éticos de confiabilidade e de privacidade das informações em respeito aos respondentes, e assim, autonomia do entrevistado, assim como a dos professores participantes dos questionários.

3.7 CRÍTICAS AO PROCESSO

Por sugestão da banca, são apresentadas as críticas quanto ao processo de pesquisa e complicadores no decorrer do projeto. O primeiro limitador foram as medidas de restrição e distanciamento em virtude do Coronavírus (Covid-19), pois no período de coleta de março a setembro de 2020, onde houve a implementação das medidas mais restritivas de acordo com o sistema de bandeiras do estado do Rio Grande do Sul (RS). Um ano de eleições municipais, foi outro dificultador, pois alguns dos gestores respondentes foram muito contidos nos

comentários quando o mecanismo de gravação estava ligado, entretanto com significativas contribuições após ou anterior ao processo de coleta da informação. Ainda, outros gestores preferiram não participar da pesquisa, tendo vista o período e seus compromissos políticos partidários, mesmo o entrevistador assegurando sigilo dos entrevistados.

O Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul disponibiliza informações a partir de 2015, limitando o período de coleta. Assim, o entrevistador solicitou os dados dos anos anteriores (2010 a 2014) várias vezes à Ouvidoria do Município e ao Sistema de Informações do Cidadão, sem sucesso, sinalizando uma falha no processo municipal de comunicação *on-line* ao munícipe na apresentação de questionamentos das demandas ao gestor.

4 RESULTADOS

Para identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, na gestão pública municipal de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020, é apresentada a contextualização da realidade do estudo com as dimensões da pesquisa e os efeitos desses desvios. Na análise dos resultados foram abordados os objetivos específicos, como: mapeamento dos fatores que afastam os professores da sala de aula no município; avaliação dos gastos com profissionais da educação municipal; identificação das percepções dos gestores e dos professores; apontamento das sugestões de melhoria para minimizar os desvios, a com os resultados encontrados em consonância com as dimensões visando responder o objetivo principal.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE DO ESTUDO

A partir deste contexto, é que foram abordadas as dimensões da pesquisa com a identificação dos dados dos entrevistados e dos professores ao questionário e os dados do magistério público municipal para estratificar a amostra da pesquisa.

4.1.1 Dimensões da Pesquisa

Na dimensão da pesquisa são apresentados dados de identificação da entrevista com os 08 (oito) gestores e do questionário com os 140 (cento e quarenta) professores, além de uma contextualização dos dados do magistério público municipal.

4.1.1.1 Entrevista com Gestores - Identificação

Dos 10 possíveis entrevistados, já agendados previamente, houve êxito em 6 respondentes e, posteriormente, foram convidados mais dois atores para completar o grupo de gestores. Muitos dos convidados no planejamento inicial, que foram responsáveis pelas secretarias escolhidas, estavam vinculados a partidos políticos e entenderam a entrevista como um viés político-partidário, sendo o ano de 2020 de eleições municipais; e outros, mesmo com

a utilização das ferramentas tecnológicas e medidas de proteção e higienização, preferiram se furtar a dar entrevista, em virtude das políticas de distanciamento, motivadas pela covid-19.

Os respondentes têm uma média de idade de 48,72 anos, sendo que 50% são casados, 25% são solteiros, 12,50% em união estável ou separados. Dos entrevistados 62,50% são servidores efetivos no município, sendo 25% no cargo de contador, 25% professor e 12,50% motorista; os temporários representam 25%, são agentes políticos e 12,50% cargo em comissão. Quanto a formação acadêmica 75% tem formação superior (37,50% em bacharel em Economia/UCS, Ciências Contábeis e Direito/ULBRA; 37,50% em licenciatura em Matemática, Educação Física e Biologia), sendo desses 62,50% com especialização *lato sensu* (Gestão Pública Municipal/UFSM, Gestão Pública/IFSC, Gestão em Auditoria e Perícias/UNISC e Educação Ambiental/ULBRA) e 25% com curso técnico (orçamento político - IGAM e segurança no trabalho - HCB).

Dos entrevistados 62,5% foram secretários, 25% tiveram cargo de chefia e 12,50% como presidente, em algum momento da gestão. Assim, o perfil dos entrevistados: são casados, servidores efetivos, com formação superior e já assumiram o cargo de secretário municipal.

4.1.1.2 Dados do magistério público municipal

O magistério público municipal tem 845 matrículas para 677 professores públicos municipais em Cachoeira do Sul/RS, com média de 14,31 anos de vínculo com a administração. Dessas 845 matrículas (de acordo com o arquivo de controle do setor de pessoal da Secretaria Municipal de Educação – SMEd), 61,07% dos professores são da área 1, que representam a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, enquanto 38,34% realizaram o concurso para as áreas especializadas dos anos finais do ensino fundamental. Ainda, existem duas especificidades no quadro do magistério, os professores celetistas e os professores especiais - área 1, que representam os celetistas para quem tinha mais de 10 anos no concurso de 1994 e garantiram a estabilidade, enquanto que os professores especiais, por não ter estabilidade, realizaram um concurso específico para a efetivação das suas matrículas.

O Regime de Trabalho do magistério no concurso público do magistério municipal é de 20 horas, representando 80,12% dos professores com 1 matrícula, enquanto 19,88% foram

aprovados em dois concursos públicos, com 2 matrículas. Entretanto, existe a possibilidade do professor ser convidado para realizar as atividades no outro período, então pode ser convidado a receber um Regime Suplementar de Trabalho - RST, por interesse do serviço público. Assim, 94,20% dos professores têm 20 horas, 4,62% tem o RST incorporado à matrícula representando 40 horas (20 horas de concurso mais 20 horas de RST incorporado) e 1,18% tem 60 horas (40 horas mais 20 horas de um novo concurso), trabalhando nos 3 turnos (manhã, tarde e noite) nos estabelecimentos de ensino.

Todos os professores têm o ensino médio, onde 75,86% fizeram o Curso do magistério, que habilita a lecionar na área 1, da educação pré-escolar ao ensino fundamental básico, ensino médio são 5,92% e Preparação para o Trabalho (PPT) com 4,85%, entre outros cursos. O quadro do magistério apresenta 96,33% dos professores com alguma graduação, onde 11,24% tem licenciatura curta (Ciência, Letras e Estudos Sociais) e 85,09% com alguma graduação na área de conhecimento, com destaque para os cursos de pedagogia com 40,83% dos professores. Desses professores graduados, 50,06% tem alguma formação em pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado), agrupados em blocos, conforme segue: na área da educação (12,07%), orientação (6,04%), atendimento especializado (5,92%), mídias na educação (4,62%) e gestão (4,14%), dentre outros.

4.1.1.3 Questionário com os professores - Identificação

A partir da dificuldade com os gestores de completar o número de respondentes previsto na entrevista, foi solicitado ao orientador incluir um questionário, com a mesma base das questões do objeto de pesquisa, para os professores da rede pública municipal de ensino. Sendo repassado aos *e-mails* das escolas municipais e ao aplicativo *whatsapp* dos gestores das escolas municipais, um arquivo produzido no *Google Docs*¹, para que fosse repassado ao grupo de professores daquele estabelecimento de ensino municipal, no período de 22 de outubro a 21 de novembro de 2021 (APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO).

1 Governança na Gestão de Pessoas: uma abordagem sobre o custo do magistério público municipal de educação em Cachoeira do Sul. Disponível em: https://docs.google.com/forms/d/145NJK5Zcbn4g6eyHDcRrO0R5MxLPpOIePmdP_WDNmg/edit. Acesso: 18 Mar 2021.

Quadro 6 - População total e amostra

	GovBr - GP	Controle SMed
MATRÍCULAS	964	943
LIP/LAC	10	10
CONTRATOS	115	115
2 MATRÍCULAS	179	168
PROFESSORES ATIVOS	660	678
PROFESSORES CONTRATADOS	88	88
TOTAL PROFESSORES	748	766
Questionário	GovBr - GP	Controle SMed
POPULAÇÃO	748	766
ERRO AMOSTRAL	5%	5%
NÍVEL DE CONFIANÇA	90%	90%
PERCENTUAL MÁXIMO	80%	80%
AMOSTRA	141	141
RESPOSTAS	140	140
Não validadas	1	1

Fonte: o autor

A quantidade de matrículas no magistério público municipal são 964, desses 10 professores estão afastados para acompanhamento do cônjuge (LAC) e licença interesse particular (LIP), 179 são professores com duas matrículas, professores com uma matrícula e um contrato são 115, reduzindo o total de professores efetivos para 660 acrescentando os 88 contratos temporários para professores totalizam 748 professores para a população global. Com o auxílio do *excel* e do SPSS foi definido 5% de erro amostral, 90% para o nível de confiança e percentual máximo de 80%, percentual adequado para este tipo de questionário, foi identificada a amostra de 141 professores para o quadro municipal.

Dos participantes do questionário, 93,57% estão entre a faixa etária de 30 a 59 anos, sendo 5,71% estão acima dos 60 anos de idade, considerando baixa a participação dos professores com idade menor do que 30 anos nesta pesquisa. A maioria dos participantes são casados (64,29%) ou vivem em união estável (5%) totalizando 69,29%, 17,86% se declararam solteiros e 12,86% estão separados (viuvez, divórcio ou separação), conforme Quadro 7 - Idade e estado civil dos respondentes.

Quadro 7 - Idade e estado civil

Idade	Resultado	%	Estado Civil	Resultado	%
18 a 19	0	0,00%	Solteiro	25	17,86%
20 a 29	1	0,71%	Casado	90	64,29%
30 a 39	45	32,14%	Separado	3	2,14%
40 a 49	39	27,86%	Viúvo	3	2,14%

50 a 59	47	33,57%	Divorciado	12	8,57%
Acima 60	8	5,71%	União Estável	7	5,00%

Fonte: o autor

Dos professores respondentes 88,57% tem graduação em licenciatura e destes 62,86% tem pós-graduação/especialização, 2,14% mestrado e 1,43% doutorado. Ainda, verifica-se que apenas 5,71% tem apenas o curso do magistério, que é obrigatório para séries iniciais, sinalizando uma qualificação do quadro do magistério público municipal.

Quadro 8 - Formação no ensino

Formação	Resultado	%
E. Fundamental	0	0,00%
E. Médio ou Profissionalizante	2	1,43%
Curso magistério	8	5,71%
Graduação – tecnológico	0	0,00%
Graduação – licenciatura	36	25,71%
Graduação – bacharel	1	0,71%
Especialização	88	62,86%
Mestrado	3	2,14%
Doutorado	2	1,43%

Fonte: o autor

No Quadro 8 os professores estatutários representam 88,57%, 7,14% são contratos temporários e 3,57% são os professores celetistas, anteriores a 1994. O magistério municipal entre 6 a 15 anos representa 47,14% dos respondentes e 23,57% estão em processo de aposentadoria, em virtude da aposentadoria especial do magistério com 25 anos de efetivo exercício em docência, aguardando equiparar o tempo com a idade, gozando de licença prêmio para posterior aposentadoria.

Quadro 9 - Vínculo e período com o município

Vínculo com o município	Resultado	%
Estatutário	124	88,57%
Celetista	5	3,57%
Contrato	10	7,14%
Nenhum	1	0,71%
Período de vínculo	Resultado	%
Menos 1 ano	4	2,86%
1 a 5 anos	14	10,00%
6 a 10 anos	29	20,71%
11 a 15 anos	37	26,43%
16 a 20 anos	13	9,29%
21 a 25 anos	10	7,14%

26 a 30 anos	17	12,14%
Acima de 30 anos	16	11,43%

Fonte: o autor

Os perfis dos professores respondentes têm de 30 a 59 anos, são casados, graduados e destes 66,43% tem alguma pós-graduação, são efetivos (estatutários) e na maioria tem de 6 a 15 anos de vínculo no município. De acordo com as dimensões da Pesquisa pretende-se apresentar os fatores que afastam os professores da sala de aula, avaliar os gastos no magistério, identificar as percepções e apontar melhorias a partir da análise dos resultados.

4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados está baseada nos objetivos específicos para mapear os fatores que afastam os professores da sala de aula, avaliar os gastos com os profissionais da educação, identificar a percepção dos gestores e dos professores e apontar sugestões de melhoria para minimizar os desvios de funções. Essa análise foi comparativa das entrevistas com os gestores e os questionários com os professores, nas categorias gestão de pessoas (perguntas 02 e 03), custos (perguntas 04 e 05), magistério (perguntas 06 e 07), desvio de função (perguntas 08 e 09) e contribuições (pergunta 10), para as dimensões organizacional, institucional e política. Os gestores foram classificados como E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8 (onde E representa Entrevistado) nas entrevistas e as respostas dos professores no questionário foram agrupados em níveis de entendimento ou percepção: Baixo (respostas de 0 a 3), Médio (respostas de 4 a 7) e Alto (respostas de 8 a 10), na tabulação dos resultados.

4.2.1 Fatores que afastam os professores da sala de aula no município

As entrevistas com os gestores e o questionário com os professores foram a referência para o mapeamento dos fatores que afastam os professores da sala de aula. As perguntas 2 e 3 são as principais fontes de subsídios para esse objetivo. As perguntas 2, os professores são os servidores mais capacitados, e 3, se a formação e capacitação são a diferenciação com os outros servidores, baseadas em Freitas e Jabbour (2010) são as referências para mapear os fatores que afastam os professores da sala de aula.

4.2.1.1 As exigências de formação e capacitação

Apontar as Leis Municipais de Cachoeira do Sul de nº 2.751/1994, 3.240/2001 e 4.120/2011², que garantem vantagens das categorias de servidores e em especial do magistério público municipal e os autores para a sustentação da pesquisa, neste objetivo Freitas e Jabbour (2010) são a principal referência ao sinalizar na dimensão organizacional servidores motivados e capacitados e na dimensão institucional a melhoria contínua na prestação dos serviços públicos. Na pergunta “Os professores são os servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul? Por que?”, identifica que 62,50% dos gestores consideram os professores como os servidores mais capacitados da prefeitura municipal de acordo com o (Quadro 10):

Quadro 10 - Gestão de pessoas: pergunta 02 da entrevista

Pergunta	Sim	Não	Não Sei
2) Os professores são os servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul? Por que?	62,50%	37,50%	0,00%

Fonte: o autor

No quadro 10, dos 62,50% entendem que os professores são os servidores mais capacitados da prefeitura municipal, pelo contexto histórico da falta de concurso, conhecimento, atuação sindical, formação constante, exigência de formação e promoção. O Quadro 11 apresenta algumas contribuições, conforme segue:

Quadro 11 - Afirmação da capacitação dos professores

<i>E</i>	<i>Respostas</i>
<i>E3</i>	<i>“...mas por muito tempo eles foram os mais capacitados, conta a história, do serviço público de Cachoeira, que além dos profissionais da saúde só havia concurso para professores e operários”.</i>
<i>E2</i>	<i>“...excetuando os demais servidores técnicos de nível superior, que estariam num mesmo nível de formação, os professores apresentam conhecimento diferenciado”.</i>
<i>E4</i>	<i>“Tem um sindicato atuante onde promove capacitações a contento [...] que disponibiliza bastante forma de conhecimento para ocupar o quadro”.</i>

² As Leis Municipais em Cachoeira do Sul perpassa pela Lei 2.751/1994, que dispõe sobre estatuto e o regime jurídico dos servidores municipais; a Lei Ordinária 3.240/2001, que estabelece o plano de carreira e o quadro do magistério municipal; e a 4.120/2011, que estabelece o plano de carreira dos servidores municipais

E5	<i>“...em que eles têm que serem anualmente capacitados [...], não existe tanto incentivo para os demais cargos como existe na educação”.</i>
E6	<i>“Primeiro pela exigência de formação [...]. Segundo pela preocupação do poder público com essa constante formação, porque o professor é o funcionário, onde são oferecidos o maior número de formações, principalmente, da questão pedagógica”.</i> <i>“[...] nós temos outras formações alheias ao poder público, mas que o poder público divulga, e que são gratuitas através da UAB, através das universidades de apoio, que o professor pode usufruir”</i>
E7	<i>“...eles estão entre os servidores mais capacitados, até porque a nossa profissão exige essa formação, exige uma formação constante. [...] em maio, nós tínhamos 875 matrículas de professores municipais ativos, dessas 1,71 por cento possuíam Licenciatura Curta, 84,45 por cento dos professores possuem licenciatura plena e 50,4 por cento possuem pós-graduação”.</i>

Fonte: o autor

De acordo com Freitas e Jabbour (2010) possuir em seus quadros operacionais profissionais capacitados e motivados para o bem do serviço público de qualidade, e assim, os entrevistados entendem que os professores são os profissionais mais capacitados. São fatores históricos, onde a Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SMEC os professores tinham vínculos com as pastas, após a divisão Secretaria de Educação - SMEd e a criação do Núcleo Municipal da Cultura - NMC alguns profissionais pelos relevantes serviços seguiram na cultura, mas com vínculo de efetividade na educação pelo concurso, pois antes de 2008³ somente havia concurso para o magistério, algumas áreas da saúde e operário. Somados ao contexto histórico então, as exigências de constante formação, capacitação e conhecimento, para ingresso no cargo e posteriores promoções, que direcionaram os professores para outras secretarias visando auxiliar nas atividades administrativas. No Quadro 12, apresenta algumas considerações dos gestores sobre a capacitação proposta na pergunta 02:

Quadro 12 - Discordância da afirmação na pergunta 02

<i>E</i>	<i>Respostas</i>
E1	<i>“Até o ano de 2008, somente havia concurso para professor, algumas áreas da saúde e operário. Os professores pela sua formação superior, foram deslocados para outras áreas, e o Núcleo Municipal de Cultura – NMC somente com professores, pois fazia parte da SMEd. Depois de 2008, foram adicionados concursos, e existem servidores tão bem qualificados, ou mais, do que alguns professores; se colocar no mesmo nível de atuação”.</i>
E3	<i>“Então acabou que os professores se tornaram os mais capacitados com a formação maior, acadêmica maior e acabaram sendo deslocados para diversos setores e secretarias. Hoje não. Hoje a gente já tem</i>

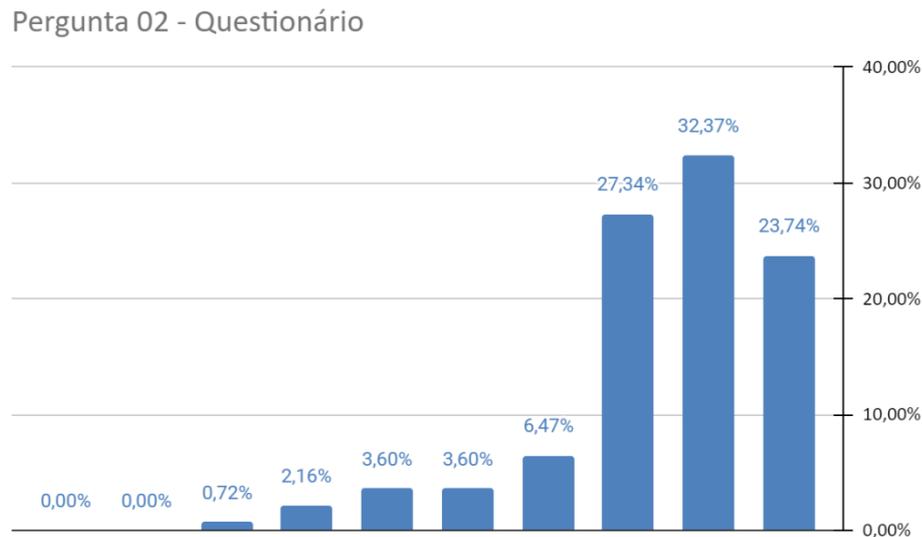
	<i>muitos setores e secretarias já com profissionais habilitados e com a sua capacitação correta”.</i>
E8	<i>“[...] pois entendo que o mero cargo não é o parâmetro, que a gente possa avaliar a capacidade de um servidor ou não dentro do município”.</i>

Fonte: o autor

Estes 37,50% dos entrevistados expressam, no quadro 12, que em comparação aos professores do mesmo nível de conhecimento com outros profissionais com a mesma formação, já não existe essa diferença histórica. Para Matias-Pereira (2010b, p. 117) “a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras”, assim, esses gestores entendem que são as exigências em um concurso, que irão determinar a capacitação dos profissionais e as suas competências na área de atuação.

Quanto aos questionários, em uma escala de 0 a 10, pontuando do menor para maior grau de entendimento, na pergunta 02, teve um alto percentual com 83,45% dos respondentes (perguntas 8, 9 e 10), que consideram os professores os servidores mais capacitados da prefeitura municipal, segundo Griffin e Moorhead (2015) a importância do comportamento humano está na influência das pessoas e sua relação com a organização. Assim, a maioria dos professores entendem que a sua constante formação e capacitação os colocam como os servidores mais qualificados na prefeitura municipal (Figura 1):

Figura 1 - Gestão de pessoas: pergunta 02 do questionário



Fonte: o autor

A Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul tem 2.231 servidores, entretanto as vantagens, os direitos e as especificidades dos professores de Cachoeira do Sul, que conta com 1.243 servidores, na SMEd, e desses 986 são professores, e representa 44,95% dos servidores municipais (dados referentes a mar./2021), são mais atraentes do que os servidores do quadro geral, muito em virtude dos direitos conquistados ao longo dos anos e exigências de ingresso. Para Gil (2019, p. 27) as pessoas poderiam ser consideradas patrimônio da organização, de acordo com a **dimensão organizacional** 62,50% dos gestores e 83% dos professores entendem que os docentes municipais são servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul em consonância com os autores Freitas e Jabbour (2010).

4.2.1.2 O professor um servidor diferenciado

A partir do entendimento que os professores são os servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul e que o ingresso no concurso público com prova e títulos, exigência de graduação onde 96,33% dos professores do quadro com algum curso superior (licenciatura curta 11,24% ou 85,09% graduação em alguma área do conhecimento) e programas de pós-graduação (50,06% dos professores). Além das constantes capacitações e formações na escola ou em outros espaços visando pontuar para as promoções, de acordo com a Lei Ordinária

3.240/2001, que estabelece o plano de carreira e o quadro do magistério municipal, conforme a proposto por Freitas e Jabbour (2010, p. 164), a importância de ter nos quadros, servidores “que prezem pela melhoria contínua pela excelência na prestação dos serviços” públicos. Conforme a pergunta 03 da entrevista “As exigências de formação e capacitação são as diferenciações do professor em comparação a outros servidores?”, onde 75% dos respondentes consideram que as exigências atribuídas ao magistério são os fatores que os diferenciam dos outros servidores municipais:

Quadro 13 - Gestão de pessoas: pergunta 03 da entrevista

Pergunta	Sim	Não	Não sei
3) As exigências de formação e capacitação são as diferenciações do professor em comparação a outros servidores?	75,00%	25,00%	0,00%

Fonte: o autor

Conforme o quadro 13, dos 75% destes gestores (E2, E3, E5, E6, E7 e E8) entenderam que a diferenciação está nas exigências de qualificação constante no magistério, em consonância com Freitas e Jabbour (2010) na dimensão institucional com melhoria contínua pela excelência na prestação dos serviços públicos. De acordo com Vergara (2016) o recurso humano representa um gerador de recursos para a organização, em consonância com as afirmações do Quadro 14:

Quadro 14 - Afirmação da diferenciação dos professores

E	Respostas
E2	<i>“...a exemplo também dos demais servidores de nível superior, que são a minoria do quadro geral, esses requisitos os tornam diferenciados em relação aos demais”.</i>
E3	<i>“A exigência no concurso é também o que acontece hoje na formação na vida funcional dos professores - é que a capacitação vai elevando eles de níveis então eles vão tendo avanços em níveis - Com isto uma melhor remuneração [...]. Então eles vão atrás da capacitação para que eles possam mudar de nível”.</i>
E5	<i>“...eu acho que a capacitação dos professores, como eu disse antes, elas são baseadas na própria legislação federal, estadual, municipal...”</i>
E6	<i>“...a exigência do professor, principalmente conforme as últimas leis do plano nacional de educação, é, faz com que o professor tenha na sua essência tem que se atualizar. Além das constantes mudanças”.</i>
E7	<i>“Certamente além das exigências de formação e de capacitação, para ser professor é necessário ter o dom, não consegue exercer a profissão, quem não gosta realmente do que faz...”</i>
E8	<i>“O processo de promoção e mudança de nível, classe, ela é diferente das dos servidores do quadro geral, servidores do magistério, eles têm de apresentar capacitações e a mudança de classe, dele também é mediante vaga, ou seja, o professor que não se capacitar não é promovido”.</i>

Fonte: o autor

Os professores são servidores diferenciados pela maioria do quadro do magistério ter nível superior, enquanto que há minoria no quadro geral servidores com cursos de graduação. As graduações e pós-graduações proporcionam a mudança de nível do magistério municipal, de 30% e 35%, respectivamente, e de classe (A, B, C, D, E e F) a cada 5 anos de efetivo exercício na classe, de acordo com a Lei 3.240/2001 (Quadro 15):

Quadro 15 – Mudança de nível e classe

NÍVEL	CLASSE	A	B	C	D	E	F
Especial 1		Básico	5%	10%	15%	20%	25%
1	30%						
2	35%						

Fonte: Adaptado da Lei 3.240/2001 (PM de Cachoeira do Sul)

No quadro apresenta-se a possibilidade de mudança de nível no magistério municipal, evento que não ocorre no quadro geral, mais um incentivo para a melhoria constante para os professores visando “cumprir os objetivos organizacionais e contribuindo efetivamente com a missão da organização pública” (FREITAS; JABBOUR, 2010, p. 164), com atenção as políticas de educação pública. Entretanto, no entendimento de 25% dos respondentes (E1 e E4), não percebem que existe essa diferenciação, de acordo com o Quadro 16:

Quadro 16 - Discordância da afirmação na pergunta 03

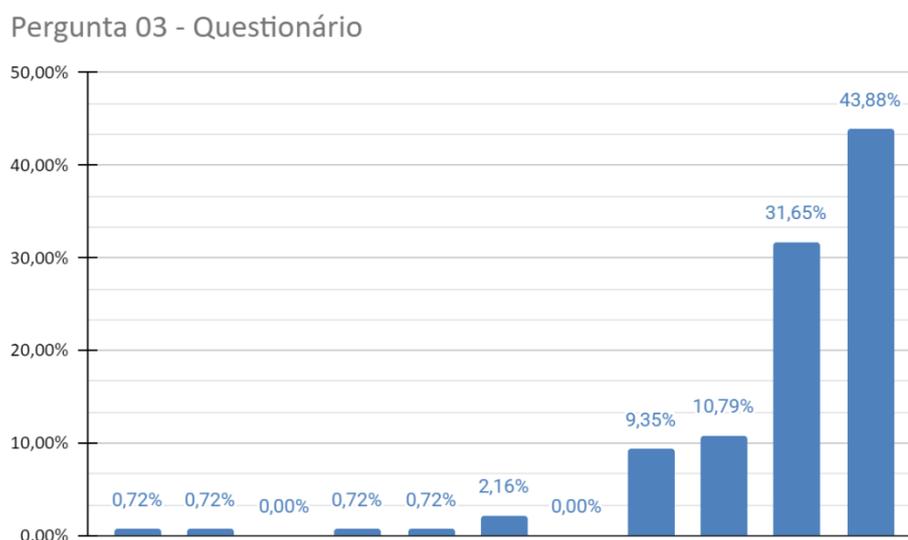
E	Respostas
E1	<i>“A formação profissional e a formação acadêmica até 2008 dos professores eram fatores de capacitação, depois dos concursos, houve nomeações para serviços específicos e capacitaram todos para desenvolver as atividades pertinentes ao setor [...] Nesta comparação, há servidores melhores do que professores quando comparados”.</i>
E4	<i>“...o nível superior dos cargos do quadro geral, com o cargo de professor que seria considerado nível superior. Eu acho que, a exigência da formação, com certeza o professor teria a exigência bem maior”.</i>
E5	<i>“Pros demais funcionários dependendo da área de atuação o cargo faz com que eles busquem mais essa capacitação. Então ele não acontece de uma forma linear para todos os cargos”.</i>
E6	<i>“...enquanto muitos outros funcionários da prefeitura acomodam-se naquele cargo e não tem também essa oportunidade, além de que o poder público também não proporciona ao seu funcionário essa outra formação, que deveria ser. É só comparar o professor com um funcionário de escola, que são pouquíssimas ou raríssimas, diria, a formação oferecida ao funcionário de escola”</i>

Fonte: o autor

Em conformidade com o quadro 16, apenas 25% discordam da afirmação da diferenciação dos professores, mesmo apontando que os professores têm a maior exigência, os servidores do quadro geral são poucos com algum curso de graduação, dependendo do cargo,

talvez ocorra uma procura por qualificação, além da falta de incentivo ou oportunidades proporcionadas pelo poder público, em qualificar os servidores do quadro geral. Na Figura 2 são apresentadas as percepções dos professores:

Figura 2 - Gestão de pessoas: pergunta 03 do questionário



Fonte: o autor

De acordo com a percepção Alta dos pesquisados, que 86,32% dos professores “que têm o potencial de gerar conhecimentos e de inovar constantemente as organizações” (GIL, 2019, p. 27), pois são exigências para ingresso, motivados para mudança de nível e de classe, incentivados pelos planos de educação, além da atualização para o desempenho das atribuições. Então, de acordo com Freitas e Jabbour (2010) a **dimensão institucional** a melhoria contínua na prestação dos serviços públicos está em consonância com o resultado desta pergunta.

Na categoria gestão de pessoas na **dimensão organizacional** entende-se que o magistério tem o quadro de servidores mais capacitados, em virtude das exigências de formação e capacitação constantes, de acordo com Freitas e Jabbour (2010). Nesta categoria, na **dimensão institucional** os professores são os mais diferenciados, em virtude da qualificação e capacitações constantes, que gera a melhoria contínua na prestação dos serviços públicos, em consonância aos estudos de Freitas e Jabbour (2010). Na próxima categoria,

verificou-se qual é o custo desta qualificação na gestão de pessoas, com os gastos com os profissionais da educação.

4.2.2 Os gastos com profissionais da educação no município

A análise de conteúdo, a partir da pesquisa documental, foi utilizada para avaliar os gastos com profissionais da educação no município, e a utilização de *software* para as tabulações. A obrigação do ente público em administrar os recursos escassos e o impacto da Lei 11.738/2008 na receita (despesa) do município, de acordo com os autores Soares, Flores e Coronel (2014) para a dimensão organizacional. O autor Barbosa (2014), na dimensão institucional ao apontar o salário dos professores como o maior gasto em educação e em quanto afeta a receita⁴, na realidade os gastos públicos não afetam a receita, mas a despesa com os professores em desvio de função. A avaliação terá a percepção dos gestores, na entrevista, e dos professores por meio do questionário nas perguntas 4 e 5, para os custos públicos.

4.2.2.1 A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional

A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional para os docentes, de acordo com Soares, Flores e Coronel (2014) entendem como “obrigação de administrar os escassos recursos públicos” e esse custo irá impactar a despesa do município, pois há uma previsão legal e irreversível. No Quadro 17 está o resultado da entrevista com os gestores:

Quadro 17 – Custos públicos: pergunta 04 da entrevista

Pergunta	Sim	Não	Não sei
4) A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional irá impactar em quanto a receita do município?	50,00%	0,00%	50,00%

Fonte: o autor

De acordo com o quadro, os gestores (E1, E3, E5 e E6) entendem que irá impactar a despesa do município a Lei do Piso Nacional da Educação, enquanto que os outros 50% não sabem, ou desconhecem se ocorrerá esse impacto. Corroborando Sampaio (2018), que no

⁴ A partir deste esclarecimento, o autor estará se referindo a despesa e não a receita, pois os gastos afetam a despesa nos cofres públicos.

FUNDEB é obrigatório o gasto com profissionais da educação e equipe de apoio no ensino básico e o MDE aponta que a gestão municipal deve investir 25%, no mínimo, das suas receitas com educação, assim, os municípios estão na dependência das transferências dos recursos federais para efetivar as políticas da educação infantil até o ensino fundamental, prerrogativa do ente mais fraco para assegurar a base curricular do ensino.

Quadro 18 – Impacto do Piso Nacional na entrevista da pergunta 04

<i>E</i>	<i>Respostas</i>
<i>E1</i>	<i>“...números assustadores, que comprometem o futuro das próximas aposentadorias, pois não estamos pagando a folha, e compromete o futuro do FAPS. O município começou a pagar em 2019, contabiliza os precatórios, processos de diferença de pagamento do piso, estima-se de 22 a 25 mil por professor, mais ou menos, 1.500, mais os aposentados, nem sei como o município irá pagar esse valor”.</i>
<i>E3</i>	<i>“...a gente sabia que o impacto [...] Eu acho que o impacto maior seria na diferença do tratamento entre os demais servidores”.</i>
<i>E5</i>	<i>“Não é que ela vai impactar a receita, ela vai impactar na questão da despesa, porque o valor que a gente recebe hoje do FUNDEB [...]. Isso é insuficiente, não cobre a questão do custo do magistério, por exemplo, nesse último ano, esse último ano o magistério pela Lei do Piso Nacional teve um percentual de 13 % de aumento. O município projetava pro seu quadro, junto com os avanços que nós já temos instituído na nossa legislação, 5%, isso superou a expectativa e o crescimento da arrecadação do FUNDEB e dos próprios tributos que embasam essa composição do Fundeb, não foram nesse mesmo percentual”.</i>
<i>E6</i>	<i>“Olha nós fizemos esse estudo, principalmente, porque além do aumento do básico, porque tem sempre essa discussão em relação ao piso ser do básico ou não, pra que se cumpra integralmente a lei faz-se necessário a questão de um terço da hora-atividade, então o professor vai ter um período maior pra preparação de trabalhos, pra estudo, e ele vai ter como hora-atividade um terço da sua carga horária. Então o professor que antes tem 16 horas/aula, passará a ter 12, é isso, a cada 4 professores de 20 horas tu precisa de mais um pra que tu consiga fazer cumprir a lei, além do aumento do piso. Então realmente é um impacto bastante grande, não diria um gasto, mas um investimento que se faz necessário, também, que é direito, que é uma conquista do magistério [...], porque o professor tem uma dedicação exclusiva ao magistério e tem o impacto financeiro, não saberia te dizer hoje qual é que seria, mas é um impacto bastante grande.”</i>

Fonte: o autor

Sendo os professores, servidores diferenciados, “quando desejamos avaliar políticas que afetam de forma diferenciada os distintos membros da sociedade” (PINDYCK; RUBINFELD, 2010, p. 533) e “organizado com a finalidade de harmonizar sua atividade, de forma que atinja o objetivo de promover e satisfazer à prosperidade pública” (KOHAMA, 2014, p. 01), nesta intenção o Estado promoveu a Lei 11.738/2008⁵ visando qualificar a educação nacional e estimular os docentes a impactar nos resultados pedagógicos. Segundo Matias-Pereira (2010b) a gestão estratégia cria valor público entre as ações políticas,

5 LEI Nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm>. Acesso: 28 Mar 2021.

eficiente, eficaz e efetivo, entretanto essa lei pode comprometer o futuro das aposentadorias e da gestão do Fundo de Aposentadorias e Pensões do Servidor - FAPS⁶.

Como a Prefeitura de Cachoeira do Sul começou a pagar a partir de 2019, podem ser gerados vários processos em virtude da diferença de pagamento prevista para 2008, além de precatórios e reflexos nas aposentadorias. Os repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB⁷, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 são insuficientes à necessidade do município, Pindyck e Rubinfeld (2010, p. 194) apontam que as empresas devem “aprender a distinguir os custos que a empresa pode controlar daqueles que não pode controlar”.

A Lei 11.738/2008 além de padronizar o piso nacional para os docentes, proporcionou 1/3 (um terço) de hora atividade para atividades de planejamento, capacitação e formação. Essa conquista dos professores para alavancar os conhecimentos, a dedicação exclusiva para prática pedagógicas, também irá aumentar a quantidade de professores: a cada 4 professores de 20 horas precisa de mais 1 professor de 20 horas para cumprir a carga-horária e proporcionar a hora-atividade. No Quadro 19, os gestores (E2, E4, E7 e E8) não sabem identificar o impacto do piso do magistério na receita (despesa) do município:

Quadro 19 – Não sabe sobre o impacto do Piso Nacional na pergunta 04

E	Respostas
E2	<i>Não sabe</i>
E4	<i>“O município não tem um levantamento disso aí, tem que fazer um estudo aprofundado, de fazer um levantamento de cálculos [...] teria que fazer um estudo já para ter uma média anual de coleta que foi o que impactou na Folha”.</i>
E7	<i>Não sabe</i>
E8	<i>Não sabe</i>

Fonte: o autor

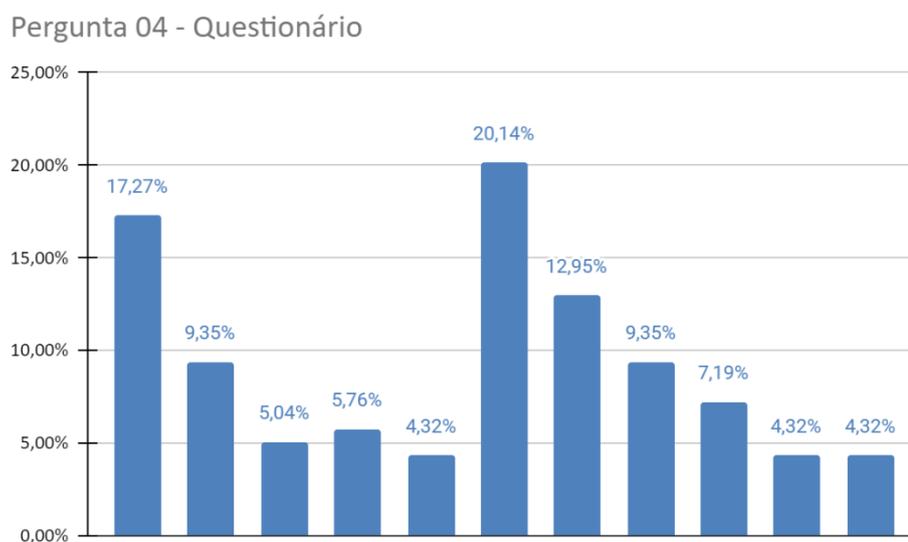
O município não tem, oficialmente, um estudo aprofundado sobre esse impacto da lei na despesa municipal, entretanto o piso nacional tem uma projeção de aumento na proporção

6 LEI MUNICIPAL Nº 2752, de 21 de novembro de 1994: Institui o Fundo de Aposentadoria e Pensões do Servidor - FAPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:1::NO::P4_CD_LEGISLACAO:99612>. Acesso: 28 Mar 2021.

7 LEI Nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020: Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm>. Acesso: 28 Mar 2021.

de 13%, enquanto o município projetava realizar um aumento de 5% (2021), desconsiderando todas as vantagens imputadas a categoria. Na Figura 3, está a percepção dos professores sobre esse impacto:

Figura 3 - Custos públicos: pergunta 04 do questionário



Fonte: o autor

Dos professores respondentes, a pergunta 5 teve 20,14% dos registros, onde a classificação Médio (perguntas 4, 5, 6 e 7) entendimento foi de 46,76%. Enquanto que não sabiam ou entendiam esse impacto foi de 35,98% (perguntas 0 a 3), onde a pergunta 0 obteve 17,27% de registro. Ainda, existe o reflexo com outros profissionais da educação, que estão fora da docência e que pleiteiam o alcance do benefício dessa lei. A **dimensão organizacional** referente ao impacto da Lei do Piso Nacional da Educação teve a percepção de metade dos gestores que consideram que terá impacto e outros não sabem, e 46,76% dos pesquisados ficaram com entendimento mediano, de acordo com Soares, Flores e Coronel (2014) onde a administração tem que administrar os escassos recursos, entre dispositivos legais e seus reflexos.

4.2.2.2 A despesa do município e os professores em desvio de função

Sendo a governança baseada em processos organizacionais e gerenciais dos órgãos (Matias-Pereira, 2010b) entende-se como relevante saber em quanto irá afetar a despesa do município os professores que estão em desvio de função. Para Procopiuck (2013, p. 141) “a política pública se constitui num conjunto de diretrizes que delinham a ação governamental”, onde a administração com recursos escassos, entre muitas dessas políticas a desenvolver, os professores como servidores diferenciados, somados a limitação dos investimentos dos recursos na educação e avaliar esses gastos com os professores em desvio de função.

Para Carvalho Filho (2017, p. 647) “o titular do cargo se caracteriza como servidor público estatutário”, ainda “todo cargo tem função, porque não se pode admitir um lugar na Administração que não tenha a predeterminação de tarefas do servidor”, a abertura de uma vaga no órgão público possibilita a realização de um concurso com as normativas para suprir aquele espaço, com funções determinadas e previstas em lei. E toda a alteração dessa função é denominada desvio de função:

“Por tal motivo, é ilegítimo o denominado desvio de função, fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos, que consiste no exercício, pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente. Nem a insuficiência de servidores na unidade administrativa justifica o desvio de função. Cuida-se de uma corruptela no sistema de cargos e funções que precisa ser coibida, para evitar falsas expectativas do servidor e a instauração de litígios com o escopo de permitir a alteração da titularidade do cargo [...] inclusive porque retrata improbidade administrativa” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 647).

No Brasil, o poder público é o maior empregador e os docentes são a categoria com o maior número de servidores e, assim, vinculando a remuneração dos professores à receita pública (PINTO, 2009; BARBOSA, 2014), esses professores em desvio de função, por todo o contexto histórico, impactam a despesa. No Quadro 20, na categoria gastos públicos está a percepção dos gestores sobre o impacto dos professores em desvio de função na despesa do município:

Quadro 20 – Custos públicos: pergunta 05 da entrevista

Pergunta	Sim	Não	Não sei
5) Em quanto afetam a receita do município os professores em desvio de função?	37,50%	0,00%	62,50%

Fonte: o autor

Os entrevistados não sabem ou desconhecem em quanto atinge a receita (despesa) no município com os docentes em desvio de função. No Quadro 21 a percepção dos 37,50% gestores que sabem que afeta, conforme a pergunta 05:

Quadro 21– A receita dos professores em desvio de função na pergunta 05

E	Respostas
E3	<p>“...bastante porque há muitos professores em desvio de função [...] Os professores hoje trabalham em outras secretarias mas eles estão ligados à Secretaria de Educação então o contracheque sai da Secretaria da Educação. As nomeações sai na Secretaria da Educação e toda a vida funcional dele continua. sendo monitorada pela Secretaria da Educação e eles estão em outras secretarias. Isso dificulta bastante [...] e a prefeitura ficaria assim grande parte administrativa da prefeitura ficaria sem um profissional, para atender. E o fato. desse profissional, o professor, está por exemplo na Secretaria de Governo na Secretaria de Administração nas secretarias mais técnicas, um professor de nível 5, 6. seria muito bem substituído por um, por um administrativo com salário de um terço menor que ele”.</p>
E5	<p>“Eles afetam muito, tá, porque quando eles têm o magistério no quadro, quando eles estão em sala de aula, quando eles estão nos bancos escolares eles são promovidos conforme o Estatuto do Magistério. [...]. Então ele fica muito mais caro, porque ele vai receber aquilo que um professor por estar em sala de aula receberia, mais e, mais os aumentos, as progressões, as funções gratificadas [...]. Então um professor em desvio de função, ele é muito oneroso pros cofres públicos em função disso, ele por muitas vezes recebe o benefício que tem no estatuto, do quadro do magistério mais os benefícios do quadro geral. [...] Isso, a gente pode ter ainda a situação de que o professor ele tem 20 horas concursado, daqui a pouco ele é nomeado para um regime suplementar que a legislação, é isso que eu disse, eles se beneficiam da regra que tem pro estatuto, do funcionário, do professor que é, por exemplo, de repente, ser concursado em 20 horas, ganhar um regime suplementar e mais uma função gratificada.”</p>
E6	<p>Sim, na verdade a questão do desvio de função é uma questão muito histórica, em toda a nossa Prefeitura de Cachoeira do Sul. Só que eu digo, porque muitas vezes a Secretaria de Educação e Cultura eram ligadas [...]. E isso é uma coisa que ao longo do período, no tempo, a gente vai ter que corrigir [...] esse desvio, e talvez uma das saídas seja uma maior capacitação dos funcionários de outras secretarias ou realizando concursos específicos para alguns cargos que hoje são ocupados por professores.</p>

Fonte: o autor

Os entrevistados (E3, E5, E6 e E8) entendem que afetam a despesa do município os professores em desvio de função, pois: são professores com vínculo com a Cultura, em final de carreira, conseqüentemente, com todos os avanços e vantagens proporcionados pela categoria do magistério e dos quadro geral; o município, ao contrário da orientação do FUNDEB, onde tem uma arrecadação baixa e um número de alunos mais alto, sendo insuficiente o repasse; os professores em desvio de função são caros para a Folha, pois estes não podem ser pagos com recurso do MDE ou pelo FUNDEB, por estarem fora da sala de aula, tem que retirar dos investimentos do caixa único da prefeitura. Ainda, esse impacto tem reflexos em outras secretarias que não tem renda própria, pois os recursos livres são direcionados para a área da educação em pagamento de professores, para Barbosa (2014) o salário dos professores simboliza o maior gasto e perpassa pela discussão do financiamento

com as políticas da educação, além de que um servidor do quadro geral pode ser capacitado e realizar o serviço por um salário menor e no regime de 30 ou 40 horas/semanais. No Quadro 22 o resultado dos gestores onde 62,50% dos respondentes não sabem em quanto afeta a receita os professores em desvio de função:

Quadro 22 – Não sabem se afetam a despesa os professores em desvio na pergunta 05

E	Respostas
E1	<i>“Os professores que estão na SMed e no NMC, muitos estão na cultura desde que entraram no município, nunca entraram numa sala de aula, foram direto para a cultura. Os professores que estão no NMC geralmente são professores com todos os benefícios adquiridos como professor, salários altos para ficar no desvio. Mas esses professores, que nunca entraram em sala de aula, seria um desserviço a educação, pois sabem a parte administrativa, e nunca mais se atualizaram dentro da educação.”</i>
E2	<i>“eu não saberia informar. Mas, no tempo em que atuei como secretário, a fim de ao menos diminuir os desvios de função, promovemos concurso público de auxiliar administrativo para prover cargos burocráticos em escolas da rede municipal, como secretárias e bibliotecárias, por exemplo. Com isso, muitos professores puderam retornar para a sala de aula. [...] Também, no sentido de ainda combater os desvios, criamos o cargo de “administrador”, para que cada secretaria pudesse ter um alto profissional em seus quadros.”</i>
E4	<i>“...uma pesquisa ali por cargos que estão hoje em desvio de funções nas outras secretarias que não seria educação para ver os valores do salário que cada um é uma vida né. Dependendo das incorporações que cada servidor tem...”</i>
E7	<i>“Segundo a chefe do setor de pessoal nos informou que são 80 professores em desvio de função.”</i>
E8	<i>“...não sei precisar em valores, porém muitas vezes o professor ele é colocado pra exercer uma função administrativa, onde um auxiliar de administração, cargo deu origem pra essa função, poderia desempenhar até pela metade do valor ou perto disso”.</i>

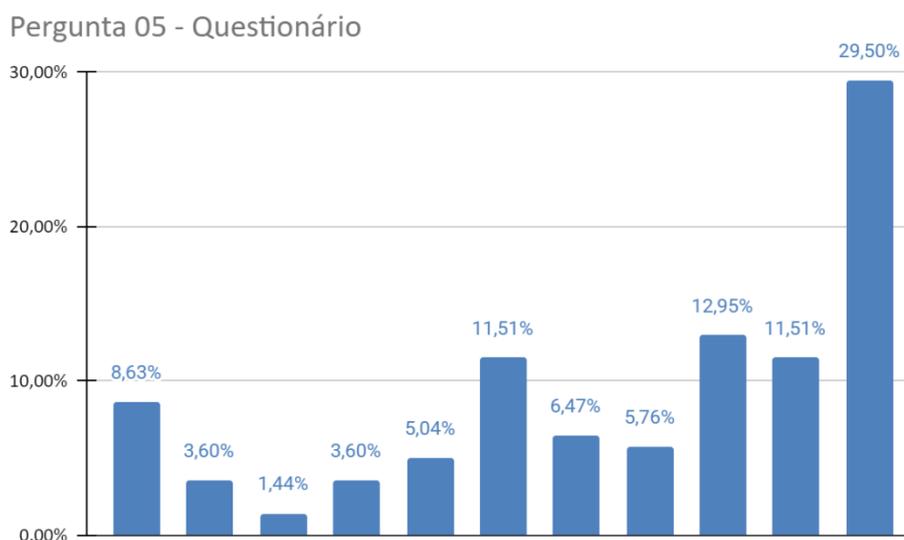
Fonte: o autor

Os entrevistados (E1, E2, E4, E7 e E8) não sabem ou desconhecem (62,50%) em quanto a despesa será afetada, em valores, entretanto muitos desses professores nunca entraram na sala de aula, não estando capacitados para o exercício da docência. Em 2008, o município realizou concurso público para diversos cargos para suprir os docentes nos setores administrados, principalmente, pois o auxiliar de administração desenvolve a função em 40 horas com um salário muito menor do que os salários dos professores em desvio de função, pois estes estão em final de carreira, com muitas vantagens e com carga-horária de 20 horas/semanais.

Os professores quando realizam funções administrativas, próprias dos auxiliares em administração, referente ao Plano de Carreira do quadro geral (Lei 4.120/2011, CACHOEIRA DO SUL, 2011) e mais as vantagens contempladas pelo Plano de Carreira do Magistério (Lei 3.240/2001, CACHOEIRA DO SUL, 2001) têm os salários vinculados ao recurso livre, sem incremento de investimentos federais ou estaduais. Esses valores são provenientes do caixa

único do município, onde a receita e a despesa orçamentária denotam da parcela que é retirada da comunidade através dos impostos, taxas e da tributação (KOHAMA, 2014) para que sejam revertidos em bens comuns, geração de emprego e renda e demais benefícios a população municipal. Na percepção, conforme Figura 4, um alto índice (53,95%) dos professores que entendem que desvio de função afetam a despesa do município:

Figura 4 - Quanto afetam a receita os desvios de função na pergunta 05: questionário.



Fonte: o autor

Na Figura 4, a maioria dos professores da pesquisa entendem que a despesa do município é afetada, pelos professores em desvio de função. Na **dimensão institucional** o salário dos professores representa a maior parte dos gastos com a educação (BARBOSA, 2014), mesmo com várias contribuições 62,50% os gestores não sabem contabilizar esse gasto, enquanto 54% dos professores pesquisados entendem que afeta a despesa do município os professores em desvio de função.

As situações que motivam o distanciamento do docente das suas atividades são variadas. Dentre as principais pode ser citadas as licenças, afastamentos, concessões ou algum outro dispositivo legal, que justifique essa circunstância, além das ações da gestão para substituir esses profissionais distanciados das suas atribuições, como concessão de Regime Suplementar de Trabalho (RST) e processo simplificado de contratação de profissionais da educação.

Na **dimensão organizacional** metade dos gestores entendem que o aumento de docentes para suprir a hora-atividade imposta pela lei, compromete o futuro do FAPS, processos precatórios, além dos repasses insuficientes dos financiamentos federal e estadual em dissonância com a projeção municipal para os gastos com educação, enquanto que os professores pesquisados tem uma percepção mediana de 46,76% sobre esse impacto, estando em concordância com Soares, Flores e Coronel (2014) sobre a obrigação de administrar recursos escassos do ente público municipal. Na **dimensão institucional** percebe-se que os professores em desvio de função afetam a despesa do município, entre muitas contribuições 62,50% dos gestores não conseguem mensurar esse impacto e 53,95% do pesquisados entendem com um impacto alto nos cofres municipais esses desvios, seja pelo vínculo histórico com NMC, somados os avanços e vantagens do quadro do magistério e do quadro geral, últimos níveis e classes do magistério, com reflexo em outras secretarias pelo repasse a educação, onde um auxiliar administrativo tem salário menor e uma jornada de trabalho maior.

Então, para avaliar os gastos com profissionais da educação no município deve mensurar o impacto da Lei 11.738/2008 e em quanto afeta a despesa aqueles professores que estão em desvio de função. A seguir, foi identificada a percepção dos gestores e professores sobre o magistério municipal, sobre valorização dos docentes, planos de carreira e salários atraentes para retenção dos professores em sala de aula.

4.2.3 A percepção dos gestores e dos professores

A identificação da percepção dos gestores foi realizada a partir da tabulação das entrevistas realizadas e da pesquisa com os professores sobre valorização no magistério municipal. Perceber o entendimento ou sensação de valorização, para Freitas e Jabbour (2010) o plano de carreira bem construída é fundamental para a retenção e motivação das pessoas, de acordo com a dimensão política. E conhecer o que consideram custo ou investimento para a qualidade da educação, a prática de afastar os docentes da sala de aula, se gera incentivo ao desenvolvimento profissional do servidor (PINTO, 2010).

4.2.3.1 Professores valorizados ou desvalorizados

Este tema é recorrente dentro das políticas de educação, manifestação dos sindicatos da categoria, motivação de greves de docentes, promessas em campanhas políticas, ou seja, o professor deve ser valorizado, ou na realidade são desvalorizados. Os professores são os servidores mais capacitados, em virtude das exigências de formação e capacitação, existem leis de financiamento na garantia da efetivação dessa política, que vai impactar a despesa, além do número de professores em desvio de função, que são pagos do caixa único da prefeitura e normalmente são os mais caros pela sua formação. Neste cenário, os gestores percebem essa desvalorização (Quadro 23):

Quadro 23 - Magistério Municipal: pergunta 06 da entrevista

Pergunta	Sim	Não	Não sei
6) Você considera os professores desvalorizados? Se sim, o que fazer para valorizá-los?	62,50%	37,50%	0,00%

Fonte: o autor

Dos gestores (E2, E3, E6, E7 e E8) entrevistados 62,50% percebem que os professores são desvalorizados, como trabalhadores da educação por questões financeiras ou morais, falta de respeito por pais e alunos, que evolui pela falta de políticas específicas na área da saúde (físicas e psicológicas) em virtude de muitas pressões que sofrem na profissão. Para Alonso, López e Casgrucci (2012, p. 198) “princípio da dignidade pessoal exige que o empregado seja devidamente remunerado, assistido em suas necessidades pessoais e que não seja submetido a exploração, constrangimento ou humilhação”. No Quadro 24 estão as considerações dos gestores sobre a desvalorização dos professores:

Quadro 24 – Desvalorização dos professores

E	Respostas
E2	<i>“No caso da Prefeitura de Cachoeira do Sul, eu não diria num contexto maior que o magistério é desvalorizado, é claro que se formos considerar somente em termos financeiros, não deixa nenhuma dúvida que o é. Mas, para que haja uma maior valorização nesse sentido, é essencial que a arrecadação municipal tenha um incremento compatível para isso [...]. Qual o gestor que não gostaria de melhor valorizar financeiramente seus colaboradores? Acontecesse isso, todos sairiam ganhando, o servidor e o serviço público. Mesmo assim, os professores municipais são uns verdadeiros abnegados e grandes profissionais, que desempenham suas funções da melhor maneira, independentemente de maior salário”</i>
E3	<i>“...hoje mais do que nunca a valorização do profissional da educação ela, ela, é muito pequena eles são muito desvalorizados. Sim, sendo desvalorizado como pessoas não só como trabalhadores. Eles são trabalhadores do ensino. [...] a gente percebe a desvalorização quando tu fica sabendo que a Escola</i>

	<i>Estadual tradicional da cidade que tinha o curso do magistério hoje o curso não abriu 2020 não teve, porque não teve alunos, do curso de magistério. [...] desvalorizada financeiramente e desvalorizada moralmente assim na condição de ser professor parece que ser professor é quem não consegue ser outra coisa, principalmente o professor das séries iniciais que são os professores que mais deveriam ser valorizados, que é o inverso”.</i>
E6	<i>“Olha eu considero sim, os professores bastante desvalorizados. [...] a questão da valorização do trabalho do professor, mas com uma política específica, não só de remuneração, mas de cuidados com a saúde do professor como um trabalhador de educação [...], nossos professores estão adoecendo, sim, cada vez mais e são doenças não só físicas, mas muitas doenças mentais, de stress, de desvio de comportamento por causa da pressão que eles vêm sofrendo. [...] Ou a questão também de ouvir mais o professor, porque o professor hoje ele não tem mais a voz, cada vez mais o poder público vem impondo as suas políticas, independente da vontade [...] porque ele não tem direito mais a falar. E isso o judia muito, o professor. Então eu acho que uma gestão muito mais democrática, já é um caminho de valorização [...] uma das coisas bastante importante inclusive, a própria secretária ser do quadro, porque nós temos um quadro vasto de professores com muita capacidade.”</i>
E7	<i>“Em assembleia, no final do ano de 2018, os professores elencaram, inclusive, 16 pontos aonde eles se sentiam desvalorizados na sua profissão, e então, foi elaborada até na época uma carta aberta que foi entregue pro prefeito municipal, falando assim dos pontos que estavam se sentindo desvalorizados. [...] às vezes os pais nas suas falas assim desrespeitando, não valorizando o professor e muitas vezes isso leva pros filhos também...” (ANEXO A – CARTA ABERTA DO SIPROM)</i>
E8	<i>“Eu acho, sim os professores são desvalorizadas em função da remuneração, e também, são desvalorizados pelos próprios alunos da rede municipal, que muitas vezes, não tem a cultura do estudo e por isso também não tratam o professor com o devido valor que mereciam”.</i>

Fonte: o autor

Ainda, existem questões que amplifica essa sensação de desvalorização, como: falta de oferta para o Curso de Magistério da escola secundarista tradicional da cidade, em 2020, corrobora Barbosa (2014, p. 517) “a baixa procura pelas licenciaturas tem levado à redução no número de professores nas escolas” pela falta de procura pelos estudantes no ensino médio. Mesmo o professor conhecendo a comunidade onde leciona, muitas vezes é desrespeitado por ela ou limitado em contribuir com o poder público, que impõe suas políticas, então uma gestão democrática que dê vez e voz para que os professores possam ser uma ferramenta eficaz.

A valorização pela Administração Pública em questões técnicas, por exemplo, como contemplar o titular da pasta da Educação com professores do quadro do magistério municipal, onde muitas vezes, o poder público traz pessoas de fora demonstrando falta de atenção a capacitação interna, para Pinto (2009, p. 60) “traçar uma estratégia de valorização dos professores”. Já para 37,50% dos gestores entendem que os professores são valorizados pela gestão, de acordo com o Quadro 25:

Quadro 25 – Valorização dos professores

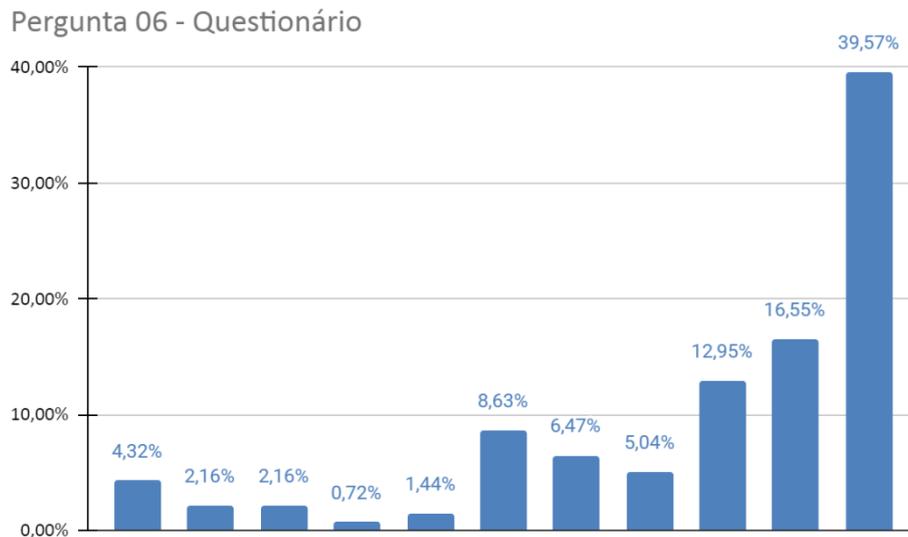
E	Respostas
----------	------------------

E1	“O que é desvalorizado? Financeiro . A receita não bate, ela é diferente do que pagar todos os benefícios que as pessoas, devem, pensam que devem ou queiram receber, o município não suporta essa situação. Não pagamos a folha de pagamento, desse modo estamos sacrificando futuras aposentadorias , o Governo Federal e Estadual não repõe aquilo que o município gasta. No meu artigo para a especialização, avaliei o custo aluno x professor , o índice é muito baixo, tem escolas com 7 professores para 30 alunos, sendo que a maior parte não entra em sala de aula. Tem outros fatores que devem ser somados, com a estrutura e o ambiente de trabalho, melhoria na avaliação dos alunos e professores, avaliações nossas e não os pacotes de avaliação dos governos”.
E4	“Eu acho que se eu for fazer uma análise [...] pelas condições econômicas do município e as condições financeiras da Prefeitura de Cachoeira do Sul, Rio Grande do Sul, eu não considero desvalorizados, porque eu acho que a questão salarial, não é ruim, nem muito bom [...] é uma categoria que tem um sindicato atuante , lá no sindicato atuante, e o plano de carreira comporta hoje vantagens, que na realidade ele teria que ser suprimidos, por causa do inchaço da folha e posterior aposentadoria por isso que nós não temos mais condições de manter os aposentados”.
E5	“Não, eu não considero desvalorizados. Não considero em função da existência do piso, não considero em função da legislação municipal , que nós temos. [...] Agora, todo o poder público tem que pagar o piso do magistério, então isso pra mim é uma valorização tremenda. Muito maior do que as realidades. Eu sei que existe uma boa intenção, mas nós somos um país muito amplo com várias realidades sociais e econômicas, que não cabe isso, infelizmente não cabe”.

Fonte: o autor

Para os gestores (E1, E4 e E5) que consideram os professores valorizados, entendem que existem outros fatores a considerar, além do financeiro, como o piso nacional, as legislações municipais, as vantagens imputadas no plano de carreira, conquistados pelo Sindicato dos Professores Municipais – SIPROM, em consonância com Freitas e Jabbour (2010) que uma estratégia de retenção e motivação são planos de carreira estruturados. Entretanto, ao longo do tempo, essas vantagens causaram inchaço a folha de pagamento, o município não paga a parte patronal tendo como reflexo o comprometimento das futuras aposentadorias. Na Figura 5, os professores entendem que há desvalorização da categoria, além dos fatores financeiros:

Figura 5 - Magistério municipal: pergunta 06 do questionário



Fonte: o autor

Alguns exemplos a considerar sobre a valorização dos docentes, como o custo aluno x professor pontuando que a maioria dos professores não entra em sala de aula, pois estão como apoio pedagógico, então, no município esse índice é baixo, somados a estrutura, ambiente de trabalho e avaliação do aluno e professor, como fatores de valorização, Pinto (2009, p. 59) comenta “o próprio professor contribui, involuntariamente, para a desvalorização da profissão”.

Daqueles pesquisados 69,06% consideram alto o nível de desvalorização dos docentes, sendo que desses 39,57% registrado com o maior fator para a pergunta, de acordo com Pinto (2009) sem a sedução salarial não haverá estímulo para a escolha do magistério pelos estudantes do ensino médio. A segunda parte da pergunta “Se sim, o que fazer para valorizá-los?” as respostas foram agrupadas pela proximidade das respostas:

Quadro 26– Magistério municipal: como valorizar os professores

	O que fazer para valorizá-los?	%
1	Valorização salarial: melhorar a remuneração, aumento de acordo com a capacitação, salário justo e aumento do vale refeição;	29,56%
2	Ambiente de trabalho: melhores condições de recursos pedagógicos, humanos, infraestrutura e transporte;	11,82%
3	Valorização nas capacitações: cursos gratuitos ou com bolsa, formações continuadas, atualizações constantes nas práticas pedagógicas;	11,82%
4	Reconhecimento: valorização do esforço pessoal, premiação, incentivos, promoção de	7,88%

	práticas pedagógicas pela comunidade;	
5	Plano de carreira: melhorar alguns aspectos, valorizar os professores regentes, adequação das promoções;	6,90%
6	Pagamento dos direitos: pagar todos, como mudança de nível, priorizar os efetivos sobre os contratos e regimes, benefícios aos contratados;	6,40%
7	Pagar atrasados: pagamento do piso, atualmente somente por ordem judicial, e da parte patronal do FAPS;	5,42%
8	Pós-graduação: pagar melhor a especialização, mestrado e doutorado, que não estão previstos no atual plano.	4,93%
9	Ouvir os professores: decisões sem consultar a categoria, exigências sem embasamento em sala de aula;	4,93%
10	Respeito: credibilidade, tratamento igual para com todos, valorização dos gestores e dos colegas, postura ética e digna, manutenção da eleição de diretores;	4,93%
11	Outras: autonomia na gestão de pessoas, qualificação do professor em desvio de função em docência, minimizar a imagem dos professores como vilões do orçamento público, perseguição de professores, falta de concurso público, falta de transparência e publicidade das informações de boas práticas;	2,96%
12	Hora atividade: efetivar 1/3 da hora para formação e planejamento;	1,48%
13	Inclusão: um olhar afetuoso para a inclusão e para a educação especial.	0,99%

Fonte: o autor

As contribuições dos professores, que participaram da pesquisa, foram importantes para o entendimento do quesito valorização pelos próprios docentes, onde a valorização salarial representa 29,56% dos respondentes, Pinto (2009) corrobora apontando que não existe valorização de uma profissão sem salários atraentes. Ainda, melhores condições no ambiente de trabalho (11,82%), valorização nas capacitações (11,82%), reconhecimento (7,88%) e o plano de carreira (6,90%) são valorizações significativas para os respondentes. Na pergunta 6 foi importante para analisar a **dimensão política** desse objetivo, onde os gestores entendem que existe desvalorização (62,50%) e os professores com 69,06% percebem a desvalorização, entretanto o plano de carreira serve para motivar e reter os professores, conforme Freitas e Jabbour (2010) nas contribuições dos docentes foi o quinto atributo, sendo a remuneração a maior motivação de valorização profissional.

4.2.3.2 *Custo ou investimento afastar o professor da sala de aula*

Motivado pela qualificação constante exigida aos docentes, os gestores direcionam professores para funções dissonantes às atribuições do cargo, muitas vezes para realizar tarefas administrativas nas secretarias municipais, conforme Carvalho Filho (2017) exercício pelo servidor de funções relativas a outro cargo, que não aquele que efetivamente ocupa. Ainda Vergara (2016, p. 24) “valorização do ser humano que, visto sob uma perspectiva

integrada, não pode ser considerado um recurso (recurso humano), mas um gerador de recursos” o docente por ser o profissional diferenciado produz resultados satisfatórios a gestão. Conforme o Quadro 27 a percepção dos gestores:

Quadro 27 - Magistério municipal: pergunta 07 da entrevista

Pergunta	Custo	Investimento	Não sei
7) Você entende como custo ou investimento, nas políticas e qualidade da educação, afastar o professor da sala de aula?	75,00%	25,00%	0,00%

Fonte: o autor

No quadro 27, dos gestores respondentes 75% acreditam que afastar os docentes da sala de aula gera um custo e há perdas para a educação, pois as indicações são políticas, não visam qualificar o processo de práticas pedagógicas para o ensino. Corroborando Carvalho Filho (2017, p. 647) “desvio de função [...] fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos”, neste caso, o docente executa tarefas administrativas, e no entendimento dos gestores (E1, E2, E4, E5, E8) este afastamento prejudica a educação, de acordo com o Quadro 28:

Quadro 28 - Custo para a educação

<i>E</i>	<i>Respostas</i>
<i>E1</i>	<i>“Penso em politicagem. Falta intenção de melhoria, dificilmente são para apoio técnico; um professor de matemática para avaliar os índices, por exemplo. Os convites são políticos, não para qualificação técnico, administrativo, o prefeito quer convidar, tudo bem, pois são cargos de confiança, mas não tem visão de qualificar a educação”.</i>
<i>E2</i>	<i>“Creio que, o ideal seria não só o professor, mas todos os servidores, cumprir o cargo para o qual foi concursado. A educação perde com o afastamento de um profissional gabaritado, aumentando o custo na educação, pois precisará de um substituto, muito embora os recursos para pagamento de professores em desvios em outras secretarias sejam pagos com recursos livres do erário, pois por não estarem em sala de aula o gasto com o mesmo não pode ser considerado gasto em educação.”</i>
<i>E3</i>	<i>“É um custo, ele passa a ser investimento desde que o serviço desse professor, ele, vá contribuir com a educação no município. No momento que ele não está contribuindo com a educação ele passa a ser um custo, é claro que a gente pode discutir porque a gente sempre costuma dizer que em educação não há custo somente investimento, mas se esse custo não estiver ligado à educação ele é custo. E ele é um custo”.</i>
<i>E4</i>	<i>“Não eu acho que é prejuízo. Considera se como prejuízo para educação”.</i>
<i>E5</i>	<i>“Se é um custo ou investimento. Não, se é com esse intuito, eu acho um absurdo, eu sou contra, professor tem que se especializar e estar em sala de aula. [...] Não, ele vira um custo com certeza, sobre essa ótica ele vira um custo, se ele já leva tudo o que ele tinha como um professor e vai levar mais aquilo que tem da estrutura administrativa, ele é um custo, ele não é um investimento.”</i>
<i>E8</i>	<i>“Dependendo da função, pra qual ele for designado, entendo como custo, se for como uma função administrativa mais especificamente”.</i>

Fonte: o autor

Somados a indicação política, falta de vínculo com a área da educação, normalmente, esse professor tem os mais altos níveis proporcionados pelo magistério, com benefícios do quadro dos professores e do quadro geral, segundo Pinto (2009, p. 61) “as despesas de pessoal representam de 80 a 90% dos gastos com ensino [...] significa ampliar os gastos com o ensino”. Muitos desses docentes, por questões históricas, nunca entraram em uma sala de aula, segue o relato de dois entrevistados (E3 e E6):

“...Isso tudo o Tribunal de Contas entende como desvio de função [...] fosse possível pegar todos esses professores, que o Tribunal de Contas disse que são mais de cem, que esse que diz que estão em desvio de função, e colocar nas escolas, e colocá-lo na função original deles, não teria lugar para todos. Não teria lugar para todos, então é bem, apesar de que a gente sabe que tem muito contrato emergencial” (E3) e “Agora se ele é retirado da sala de aula, para outros fins que não seja a multiplicação de conhecimento, aí não, aí não é um investimento, é um gasto pra educação” (E6).

Dos entrevistados, 25% dos gestores (E6 e E7) entendem como investimento pelas características próprias da educação e a perspectiva da gestão implantar sua orientação nas práticas político-pedagógicas, somado a necessidade de pessoal para realizar as funções destacadas. Abaixo, o Quadro 29 sobre a perspectiva de investimentos para a educação.

Quadro 29 – Investimento para a educação

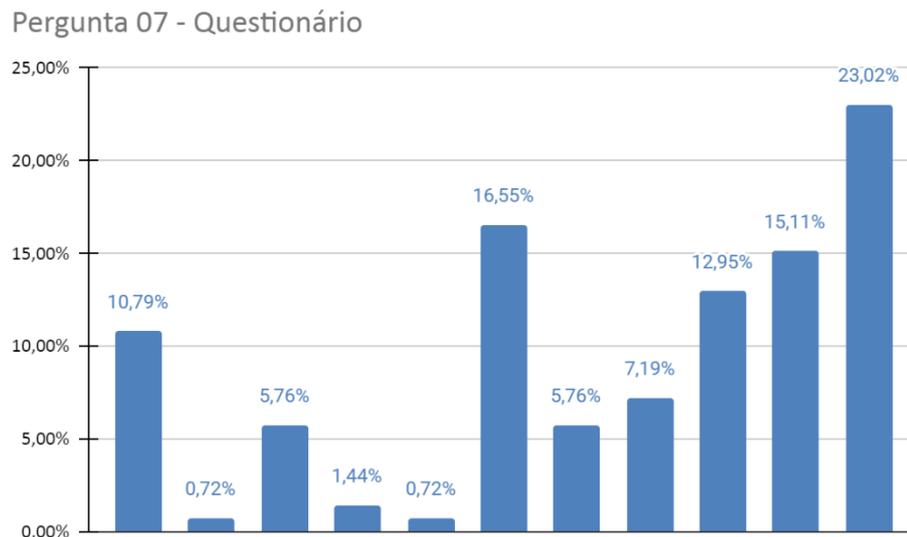
E	Respostas
E6	<i>“...a gente tem que ter a visão também de que tipo de educação a gente quer, de que tipo de aluno a gente merece, a gente quer. Então eu acho que muitas vezes a gente retira professor da sala de aula, porque ele talvez possa multiplicar todo esse conhecimento dele junto a secretaria [...] Então, eu acho que sim, que nós devemos preservar pelo menos que o professor esteja ligado na educação, se for para gerenciamento da área de educação é importe sim, mas que ele fique na sua área de concurso, isso sim é investimento”.</i>
E7	<i>“Entendendo que nenhum professor seria afastado, nenhum profissional seria afastado se não existisse a necessidade e considerando que tem a necessidade e o profissional adequado para aquela função. A gente vê que isso é um investimento”.</i>

Fonte: o autor

Além da implantação da marca do governo na educação e a necessidade de profissionais qualificados, mas entendem que esse docente deve estar vinculado a pasta da Secretaria Municipal de Educação, pois se estiver em outra secretaria, geram custos. Ainda, segundo Pinto (2009) a escola pública não serve para o filho do professor, desvalorização da profissão, desprestigiando a escola pública, sem briga pela qualidade do ensino, diferente da classe média dos países desenvolvidos, e aqui, o professor qualificado e excelente

profissional, deve estar a serviço dos alunos e da educação municipal na sala de aula. Na Figura 6, estão as percepções dos professores que responderam o questionário:

Figura 6 Magistério municipal: pergunta 07 do questionário



Fonte: o autor

Os docentes no questionamento “07 - Em uma escala de 0 a 10, qual é a sua concordância com a afirmação: Você entende como custo, para as políticas da educação, afastar o professor da sala de aula e colocá-lo em um setor” registraram um alto nível (51,08%) concordando com a afirmação. Os professores, normalmente, desempenham o regime de trabalho de 20 horas semanais de efetivo exercício funcional (CACHOEIRA DO SUL, 2001), enquanto que os servidores públicos do quadro geral têm o regime de trabalho de 30 ou 40 horas semanais (CACHOEIRA DO SUL, 2011). O autor Carvalho Filho (2017) corrobora que a falta de servidores públicos nas áreas administrativas não justifica o desvio das funções, ainda a gestão deve proibir essas práticas que corrompem o sistema e geram falsas expectativas nos profissionais, os professores seguem com os benefícios do seu plano e os do quadro geral não conseguem acessar as vantagens dos docentes, mesmo desenvolvendo as mesmas atribuições.

Entretanto, quando os professores são deslocados das suas atribuições no magistério para práticas administrativas, ao se qualificar, deixam de contemplar a formação dos servidores legalmente efetivados para o cargo e com isso a gestão minimiza as melhorias dos

serviços públicos, postergando a aquisição do conhecimento. Para Pinto (2009) na **dimensão organizacional** os gestores em 75% entendem como custo para a educação esse afastamento, assim como os professores pesquisados com 51,08%, pois não visam qualificar a parte pedagógica, em conformidade com Carvalho Filho (2017, p. 647) “desvio de função [...] fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos, que consiste no exercício pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente”.

Para identificar a percepção dos gestores e dos professores, na **dimensão política**, segundo Freitas e Jabbour (2010) os professores são desvalorizados na percepção de 62,50% dos gestores e 69,06% dos entrevistados, onde entendem que a remuneração representa a maior motivação para valorização dos docentes. Na **dimensão organizacional**, 75% dos entrevistados e 51,08% dos pesquisados percebem como custo para a educação, afastar professores, se este não estiver vinculado a práticas pedagógicas. A seguir, foram realizados apontamentos de melhorias para minimizar esses desvios pela gestão municipal.

4.2.4 Melhoria para minimizar os desvios de função

Nas perguntas 8, 9 e 10 são importantes para o auxílio do plano de ação, para o incentivo desenvolvimento profissional, segundo Freitas e Jabbour (2010) e a inexistência de valorização sem salários atrativos, de acordo com Pinto (2009) para nomeação e desenvolvimento da carreira, assim como as contribuições sugeridas pelos entrevistados.

4.2.4.1 A gestão reconhece e valoriza o professor

Segundo Pinto (2009) deve-se desenvolver uma estratégia visando estimular os docentes, pois segundo o autor não existe valorização de uma profissão sem salários atraentes, e o questionamento prende-se em como a gestão está valorizando os professores municipais. Para 62,50% dos gestores, a gestão reconhece o professor ao direcioná-lo a outro setor para desempenhar suas atribuições laborais, enquanto que 37,50% não entende como valorização do docente esse afastamento das funções do cargo, como apresenta o Quadro 30:

Quadro 30 – Desvio de função: pergunta 08 da entrevista

Pergunta	Custo	Investimento	Não sei
8) Você considera que a gestão reconhece e valoriza o	62,50%	37,50%	0,00%

professor ao afastá-lo da sala de aula?			
---	--	--	--

Fonte: o autor

Os gestores (E2, E4, E6, E7 e E8) entendem que a gestão reconhece e valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula, “os mais importantes são os ativos humanos, pois as pessoas é que têm o potencial de gerar conhecimentos e de inovar constantemente as organizações” (GIL, 2019, p. 27). Ainda, para Barbosa (2014, p. 512) “Quando se discute a melhoria da qualidade da educação, frequentemente surgem questões relacionadas ao trabalho e aos salários dos professores”, e sendo os professores os servidores mais capacitados, normalmente, são aqueles que mais são afastados das suas funções como forma de reconhecimento e valorização. No Quadro 31 as percepções sobre a valorização:

Quadro 31 – Os professores são reconhecidos e valorizados ao sair da sala de aula

E	Respostas
E2	<i>“...ao menos pelo lado do professor, de sair da sala de aula para exercer função em outra secretaria ou até mesmo na própria Smed, se dá mais por receberem uma “função gratificada”, impactando diretamente na sua renda [...] para mim, todo o servidor deveria cumprir o cargo para o qual foi admitido no serviço público. A educação detém o maior número de servidores, como não há como oferecer FG para todos, como forma de valorização”.</i>
E4	<i>“Valorização pessoal e financeira”.</i>
E6	<i>“...eu acho que se ele é afastado para que ele possa multiplicar pra outros colegas, pra que ele possa interferir na gestão diretamente, onde quem vai ganhar a melhoria é o aluno, é um investimento”.</i>
E7	<i>“Nós vemos que o profissional ele pode estar sendo necessário em outro local, mas não que ele seja mais valorizado, se ele estiver noutro local, até porque o seu concurso foi para professor, esteja onde ele estiver o seu cargo será de professores”.</i>
E8	<i>“Eu creio que é uma forma de valorizar o professor, na questão de que ele é mais útil dentro da secretaria, do que dentro da sala de aula...”</i>

Fonte: o autor

Na opinião dos gestores há esse reconhecimento, pois esse docente pode estar contribuindo com a formação pedagógica do aluno como suporte em outro local da Administração municipal. Além de garantir uma função gratificada, para Pinto (2009) a gestão deve traçar estratégias para valorização dos professores, conforme contribui “...pode-se dizer que não deixa de ser uma valorização, embora por linhas tortas...” (E1). Enquanto os Gestores (E3, E5) compreendem que não definiram se existe reconhecimento ou valorização dos professores, conforme Quadro 32:

Quadro 32 – Sem entendimento definitivo sobre a questão

E	Respostas
---	-----------

E3	<p><i>“Porque eu sei que aquele setor vai funcionar com ele acho que isso é uma valorização do profissional [...]”.</i> ou <i>“[...] preciso colocar o fulano naquele setor porque ninguém quer ele em lugar nenhum, aí já complica, e existem muitos profissionais atirados, assim entre aspas, colocados em setores que não produzem nada [...] a gente percebe pessoas que passam 30 anos dentro do setor público e não contribui em nada nesses 30 anos. Eu acho que deve ser muito triste a pessoa se dar conta disso [...] isso existe, esse tipo de servidor. Aí não é mérito de ser professor ou não”.</i></p>
E5	<p><i>“Eu tenho uma estrutura administrativa que deveria se perpetuar e algumas, com alguns cargos de chefia, de direção que a própria Constituição permite, eu trago porque eu acho que aquele profissional corresponde aquele viés que eu tenho [...] Então eu acho que não é uma valorização do profissional”.</i> Ou <i>“[...] agora a estrutura administrativa da área da educação, a cada gestão, a cada secretário, que às vezes não vai nem uma gestão, se uma gestão tem vários secretários, ainda corre o risco de cada secretário ter uma leva de professores. Qual o impacto disso na outra ponta? Esse professor tava numa sala de aula, esse professor tava atendendo um aluno, que custo isso tem para a educação efetivamente desse aluno que teve esse professor retirado.</i></p>

Fonte: o autor

Esses gestores entendem que pode ser uma valorização para o professor e a estrutura administrativa, quando o docente é retirado do ambiente escolar para promover mudanças dentro das políticas propostas na gestão. Entretanto, quando a retirada serve apenas para atender um viés político (partidário ou educacional) ou para reduzir as demandas das escolas pela inoperância de alguns profissionais, onde a transferência entre setores, muitas vezes, é uma medida adotada ao longo da vida profissional. Ainda, entende como valorização para os docentes o desenvolvimento pedagógico dentro das escolas:

“[...] A valorização do professor é sala de aula, toda a valorização que tinha que ocorrer, se ele fez um concurso para ser professor é pra trabalhar na educação, para trabalhar lá dentro. Ah, se porventura ele puder, tiver que vir, tipo o setor pedagógico eu assumo como secretária da Educação, e aí eu quero um setor pedagógico, quero trazer um profissional que conheça que saiba, beleza. Agora eu trazer alguém de colégio pra fazer a estrutura administrativa, a estrutura financeira, a estrutura de material, de alimentação, eu não preciso disso, é muito caro, o professor é muito caro pra esse serviço. E o conhecimento, tudo que ele tem, ele tem muito mais valor lá no colégio, ele é muito mais importante pra aquilo que ele foi capacitado de que pra estar dentro de uma repartição pública” (E5)

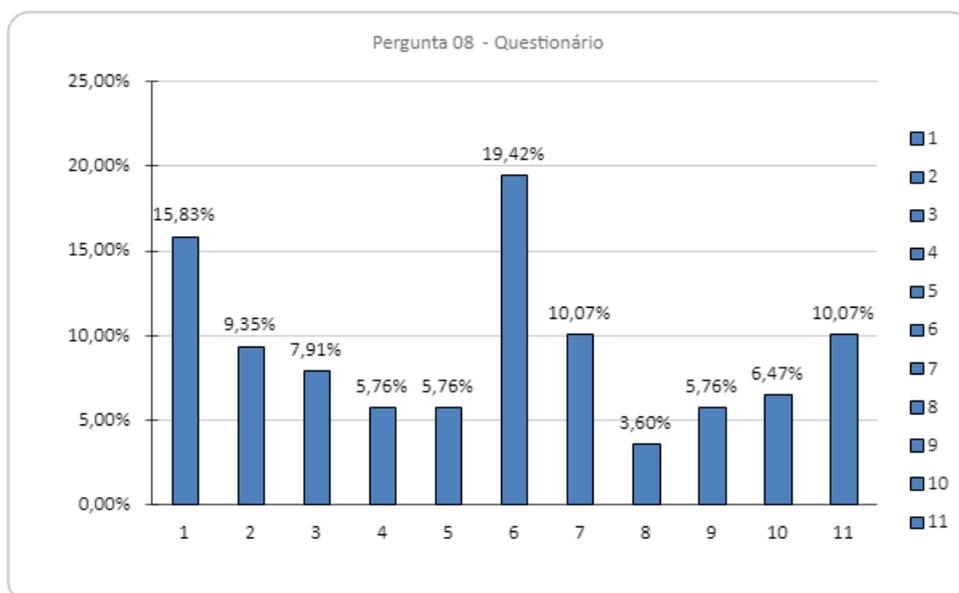
O entrevistado concorda com Carvalho Filho (2017, p. 647) “cuida-se de uma corruptela no sistema de cargos e funções que precisa ser coibida, para evitar falsas expectativas do servidor e a instauração de litígios com o escopo de permitir a alteração da titularidade do cargo”, pois muitas vezes, nestes casos, os professores perdem a essência do concurso, que é dar aula, para efetuar ações características de outros cargos e funções, que não, as de professor. O entrevistado E1, entende que a gestão não valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula:

“Não. Apenas atendimento a politicagem, ao tirar da escola, não valoriza como professor. Ao terminar a gestão, na próxima gestão querem jogar o professor para a escola, pode ser perseguição por ser do outro partido, e ele não quer mais voltar para a sala de aula, vai para uma secretaria, para a APAE ou para algum setor que não precise atender o aluno. Depois que tira o giz do professor, ele não quer mais pegar o giz.” (E1)

Este entrevistado desconsidera todos os argumentos dos outros entrevistados e considera que a gestão não reconhece ou valoriza o docente, quando afasta das funções escolares, entretanto prejudica a educação com essa atitude. O gestor E1 e os professores entendem que ao retirar o professor da sala de aula para aplicar ou ampliar os conhecimentos da secretaria, ou ainda para acomodar o profissional, a gestão “corre o risco” de perpetuar esse afastamento, minimizando as atribuições do cargo.

Na pergunta 8 do questionário, diferente da percepção dos gestores, os professores pesquisados tiveram vários entendimentos, como o nível Baixo (0 a 3) apresentando 38,85% e nível Médio (4 a 7) igualmente com 38,85% e o nível de percepção Alto (8 a 10) com 22,30%. Na Figura 7, apresenta o resultado do questionamento “você considera que a gestão valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula” pode-se perceber que as respostas ficaram próximas aos 10%, com dois picos na opção 5 (19,42%) e 0 (15,83%):

Figura 7 - Desvio de função: pergunta 08 do questionário



Fonte: o autor

Ainda, quando a Administração municipal beneficia um determinado número de professores, pela quantidade de servidores públicos municipais que constam no quadro geral ou do magistério, pode estar desmotivando os demais servidores, em conformidade com Pinto (2009) entende que a verdadeira valorização está na melhoria da remuneração dos profissionais, representando um reconhecimento linear a todos do quadro de servidores. Na **dimensão institucional** 62,50% dos gestores entendem que há valorização, enquanto 77,70% (níveis B e M) dos professores percebem, que essa prática não valoriza, em conformidade com Pinto (2009) não existe valorização de uma profissão, sem salários atraentes.

4.2.4.2 Fatores afastam os professores da sala de aula

Na prefeitura de Cachoeira do Sul, a falta de profissionais concursados era o principal motivo de afastamento dos docentes da sala de aula, somados a sua qualificação e capacitação, esse profissional corresponde as expectativas da gestão, mas quais foram os fatores que afastam os professores da sala de aula? Segundo os gestores entrevistados esses fatores são motivados pela valorização profissional, adoecimento, comunidade escolar e pelo cansaço, para Pinto (2009) incentivo ao desenvolvimento profissional um grande fator de motivação do servidor, conforme relatos no Quadro 33:

Quadro 33 - Desvio de função: pergunta 09 da entrevista

<i>E</i>	<i>Respostas</i>
<i>E1</i>	<i>“Até 2008 era a falta de profissionais, a partir de 2008, simpatia, confiança, a qualidade do professor que fica muito tempo fora da sala de aula pode ser prejudicial para o ensino [...] A falta do “giz” afasta o professor da sala de aula. Uma professora, que trabalhava no setor de compras dizia: se voltar a dar aula ou enlouqueço os alunos ou eles me enlouquecem.”</i>
<i>E2</i>	<i>“Por vezes, pelo seu conhecimento, outros órgãos municipais necessitando do seu trabalho, é um dos fatores que o afastam da sala de aula. No mais, creio que algumas enfermidades acabam sendo o fator maior de afastamento.”</i>
<i>E3</i>	<i>“...o trabalho em casa, é muito é muito estressante, tu passar sábado domingo feriado, de noite [...] Então, o cansaço, o cansaço é o principal fator. Porque não tem hora para descanso. Aliado à sua libertação profissional, financeira, independente de estar na sala ou não, vai continuar com a mesma, com o mesmo salário.”</i>
<i>E4</i>	<i>“Eu acho que seria mais pela pela atuação mesmo que trabalhar, em sala de aula hoje em dia, que não seria, fácil, com a turma de sei lá 20 30 alunos [...] a questão da paciência do dia a dia de estar em sala de aula.”</i>
<i>E5</i>	<i>“A beneficie do valor de uma vantagem, uma função gratificada [...], e ele deve estar ganhando mais, e é do ser humano querer ganhar mais. Agora eu não acredito que seja porque simplesmente não queira trabalhar pra aquilo que ele se profissionalizou.”</i>
<i>E6</i>	<i>“Eu acho que o adoecimento é um fator, é um fator comprovado, nós temos muitos, inclusive períodos determinados do ano letivo, onde os professores se afastam mais, pela questão do stress, pela questão da doença. [...] ele procura sim a troca da escola, o afastamento, o licenciamento. Então, eu acho que são os</i>

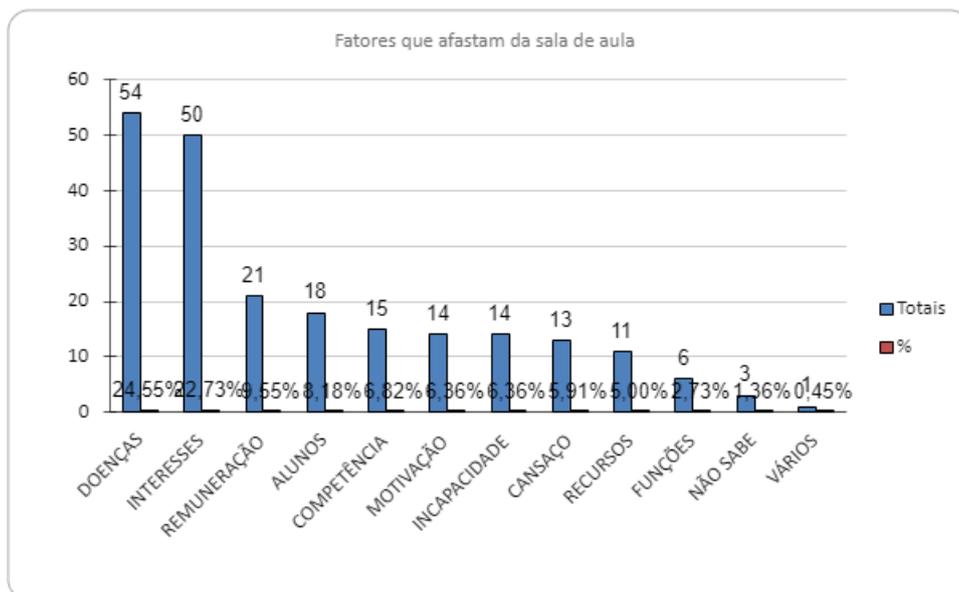
	<i>principais: a desvalorização do professor provoca este afastamento, o professor não está satisfeito com aquilo que está sendo feito dentro da sala de aula.</i>
E7	<i>“...um dos maiores que a gente ouve são os problemas de saúde, tendo em vista que a profissão do professor está entre as mais estressantes.”</i>
E8	<i>“...a valorização dele pela capacidade e outros por motivos de saúde, que eventualmente algum professor possa vir a ter no decorrer da carreira.”</i>

Fonte: o autor

Para os gestores os principais fatores que afastam os professores da sala de aula são as vantagens e funções gratificadas motivadas pelo conhecimento relativo à valorização dos profissionais; afastamentos motivados por enfermidades, estresse, doenças motivadas pela saúde debilitada; falta de paciência dos docentes e pelo desrespeito da comunidade escolar, principalmente pais e alunos; e, cansaço pela exaustiva rotina na escola e em casa (correção de trabalhos e provas, turnos inversos, final de semana e feriados).

Para os pesquisados, diferente da percepção dos gestores, o que mais afasta os professores da sala de aula são os de saúde (24,55%), os interesses (22,73%), a remuneração (9,55%), alunos (8,18%), entre outros. A pesquisa, nesta pergunta “quais fatores afastam os professores da sala de aula”, foi de livre contribuição, diferente das perguntas de 02 a 08, que tinham a percepção (Discordo a Concordo, de 0 a 10), com as percepções agrupadas por interesse, a seguir, na Figura 8, apresenta-se a percepção dos docentes no questionário:

Figura 8 - Desvio de função: pergunta 09 do questionário



Fonte: o autor

- **Saúde:** problemas como a Lesão por Esforço Repetitivo (LER) ou Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (DORT), questões físicas e mentais (depressão, crise de ansiedade) e idade avançada: “...*falta de saúde, uso da qualificação para o desempenho de outras atribuições*”.
- **Interesses:** pessoais, políticos, outras oportunidades ou cargos de chefia: “*Alguém precisa fazer aquele trabalho, sendo aquela pessoa (professor ou não) competente para tal função*”.
- **Remuneração:** busca por melhores salários: “...*falta de incentivo financeiro, nos setores ganham FG e na sala de aula pagam material*”.
- **Alunos:** desrespeito da comunidade escolar, medo, realidades sociais: “*Decisão do gestor, capacidade de adaptação do professor e desgosto pelo trabalho em sala de aula*”.
- **Competência:** capacidade técnica, eficiência, destaque laboral;
- **Motivação:** valorização e incentivo;
- **Incapacidade:** falta de capacidade profissional, não quer dar aula;
- **Cansaço:** sobrecarga de trabalho, esgotamento físico e mental;
- **Recursos:** falta de estrutura física, tiram dinheiro do bolso, falta de condições;
- **Funções:** falta de concurso, deslocado para outras atribuições;
- **Não sabe/vários:** informações sem consistência para a resposta.

Na **dimensão política**, os fatores que afastam os professores da sala de aula na percepção dos gestores são as vantagens e funções gratificadas em conformidade com Freitas e Jabbour (2010), incentivo ao desenvolvimento profissional do servidor. Diferente do entendimento dos professores, que apontam as doenças como o principal motivo desse afastamento, seguido dos interesses e remuneração.

Ainda, na pergunta 09, foi realizada outro questionamento para os pesquisados visando perceber a compreensão sobre “o que você entende como desvio de função”, onde 96,43% dos professores entendem, conforme Carvalho Filho (2017) como o exercício pelo servidor de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente, ainda 2,14% fatores políticos, e 0,71% despesa pública ou incapacidade do docente.

Então, na categoria desvio de função a pergunta 8 foi responsável pela **dimensão institucional**, onde aponta que 62,50% dos gestores entendem que há valorização, porém, os pesquisados 38,85% com baixa percepção e 38,85% com média (representando 77,70%) dos professores indicam, que essa prática não valoriza, de acordo com Pinto (2009) não existe valorização de uma profissão, sem salários atraentes. Na pergunta 9 da **dimensão política**, os fatores que afastam os professores da sala de aula no entendimento dos gestores são as vantagens e funções gratificadas em consonância com Freitas e Jabbour (2010), incentivo ao desenvolvimento profissional do servidor, entretanto no entendimento dos docentes, percebem que as doenças são os fatores que motivam o afastamento da sala de aula. Com o auxílio das

outras perguntas e das contribuições é apresentado um plano de ação no modelo 5W2H para a gestão municipal baseado nas prioridades (Quadro 37 – Plano de ação – prioridade).

4.2.4.3 Aspectos significativos

Na categoria contribuições, a **dimensão política** foi questionada aos entrevistados e aos pesquisados outros fatores que julgaram interessante acrescentar na pesquisa. Quanto aos gestores contribuíram na correção da legislação vigente, para concessão de promoções para professores de sala de aula e estimulando o bom profissional, impugnação da aposentadoria especial para professores em desvio, hora-atividade para reduzir a carga extensa, melhoria do salário básico e reduzir desvios de função.

Quadro 34 - Contribuições: pergunta 10 da entrevista

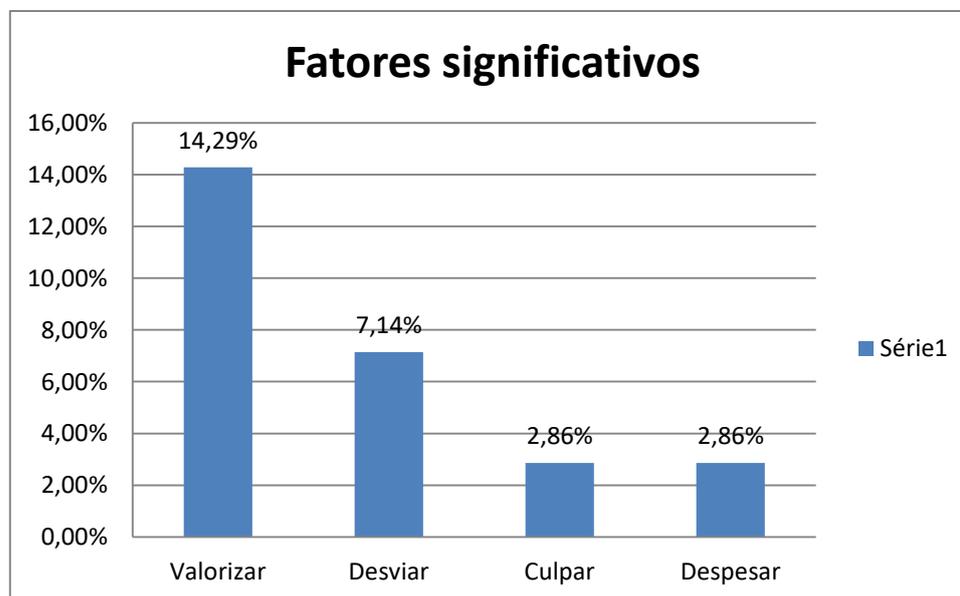
<i>E</i>	<i>Respostas</i>
<i>E1</i>	<i>Que seja revista a legislação, pois professor fora da aula não pode ter promoção. A promoção serve para valorizar o professor de sala de aula, que atende aos alunos, pais, direção, em sala de aula, atividades dentro da escola. Até mesmo os professores que estão na SMEd, ou na escola sem estar em sala de aula, direção, secretaria, ou outro setor, não deveria ter o benefício das promoções.</i>
<i>E2</i>	<i>“É bom lembrar que, afastamento para exercer outras funções tem um lado muito negativo para o professor, o de perder a oportunidade de aposentadoria especial, que é destinada somente aqueles que exerceram a sua função de forma integral em sala de aula, fora disso o tempo aumenta em cinco anos”.</i>
<i>E3</i>	<i>“...bom professor valorizado acaba tendo uma carga horária muito extensa. porque todo mundo quer ele dentro da sala de aula e aí então tu acaba tendo muito serviço extra esse é pra mim um dos principais fatores, tu consegue o teu salário continua o mesmo independente tu tá dentro da sala de aula ou fora dela [...]na realidade, aquele professor assim, não foi forjado não é um professor que ama sua carreira. [...]Bom professor ele traz consigo aquela, aquela, aquela beleza de despertar no aluno”. “Foi nomeado para aquilo[...]Foi para isso que ele fez o concurso, agora que fazer um concurso ser nomeado e no dia seguinte está no setor é uma desmoralização para a profissão”.</i>
<i>E4</i>	<i>“Eu vou frisar na questão do sindicato atuante, sindicato dos professores, o município tem mais de mil professores entre concurso e contratos, tá, é uma categoria que o considera como organizada [...] o quadro geral não tem sindicato atuante, sindicato é praticamente fictício[...] uma equiparação em relação à valorização dentro dos planos de carreira [...] teria que ser feito um enquadramento para que se melhorasse o básico o salário básico de todos, não só dos professores, mas de toda a categoria de funcionários públicos do município”.</i>
<i>E5</i>	<i>“...quero acreditar que seja isso, que se eu estudei para ser professora e eu prefiro estar numa repartição pública recebendo a mesma coisa, para não estar numa escola, então eu estou na profissão errada. “Eu acho que não deveria ter desvio de função em nenhuma categoria, isso priva, isso frustra, isso acaba dando descredibilidade, na minha opinião, no serviço público [...] Tu vai ser aquilo que tu teve a capacidade de fazer um concurso para ser, tu vai fazer aquilo pela qual as outras pessoas que concorreram contigo tinham expectativa de ser. É isso que eu acho”.</i>
<i>E6</i>	<i>“A própria desvalorização do professor faz com que ele se afaste, o desrespeito [...], do professor na comunidade onde ele atua faz com que ele se afaste...”</i>
<i>E7</i>	<i>A necessidade de serviço em outras secretarias também, e também como uma possibilidade as vezes de aumento no salário porque assume cargo de chefia, normalmente, quando saem, da sua secretaria normalmente é para assumir um cargo de chefia. [...] Para que aconteça o desvio as duas partes têm que estar interessadas, o professor e o executivo são interesses devido à necessidade naquele momento.</i>

E8	<i>Eu entendo o desvio de função, como cometer ao servidor, funções estranhas as quais lhe são inerentes, em função do concurso e do cargo para o qual ele foi nomeado.</i>
-----------	---

Fonte: o autor

Ainda, a atuação sindical foi destaque nas observações por garantir direitos a categoria, entretanto, foi apontado que o professor deve realizar o efetivo exercício em sala de aula, quando o docente não está lecionando há frustração em toda comunidade, principalmente, aqueles que concorreram em igualdade no concurso público e suas expectativas não foram atingidas. Os professores pesquisados responderam à pergunta 10 “Outros fatores significativos para acrescentar na entrevista”, onde 68,57% dos respondentes não emitiram questionamentos sobre essa questão, e os 31,43% e contribuíram com textos livres, onde as respostas foram agrupadas por afinidade. Dos docentes que responderam 4,29% foram desconsiderados por emitir opiniões divergentes da problemática, então as tabulações (27,14%) foram selecionadas por proximidade em: valorizar, desviar, culpar e despesa:

Figura 9 - Fatores significativos: pergunta 10 pesquisa



Fonte: o autor

As contribuições dos docentes foram relevantes para o maior entendimento de algumas situações sobre a pesquisa, como:

- **Despesa** (2,86%): os docentes entendem que a realização de concurso público irá reduzir os cargos em comissão, funções gratificadas e contratos temporários, com essa redução o município poderá investir na infraestrutura;
- **Culpar** (2,86%): a culpabilidade ou a característica de vilão do orçamento público, que é imposta ao magistério, pela gestão, os respondentes discordam dessa posição;
- **Desviar** (7,14%): a criação de cargos específicos para desempenhar todas as funções, além da manutenção da equipe técnico-pedagógico da SMEd, independente da mudança governamental;
- **Valorizar** (14,29%): valorização dos docentes que estão em sala de aula, aprimoramento, respeito, plano de carreira que contemple as aptidões e formações, salário básico condizente com a responsabilidade da formação, processo de ensino e aprendizado.

A **dimensão política** das contribuições, dos gestores e professores, perpassa pela valorização da categoria, com a correção da legislação que contemple as formações e a manutenção do docente na sala de aula, concurso público para suprir faltas de servidores e uma remuneração digna, pela diferenciação e qualificação desses profissionais, em consonância com Pinto (2009), Freitas e Jabbour (2010) e Carvalho Filho (2017). A seguir, a construção do plano de ação e considerações para identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020.

4.3 IDENTIFICAR O IMPACTO DO CUSTO DO PROFESSOR MUNICIPAL

Com o auxílio do modelo 5W2H, de acordo com Lisbôa e Godoy (2012) as responsabilidades de cada pessoa, compromissos, tempos, valores e atividades na organização, para sugestões de melhoria visando reduzir os desvios de função na Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul. A partir das categorias (gestão de pessoa, custos públicos, magistério municipal, desvio de função e contribuições) e das dimensões (organizacional, institucional e política) o autor propõe uma estratégia para minimizar esses desvios. Como suporte foram identificados o quadro de pessoas, os vencimentos totais dos anos de 2010 a 2020 na Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul para identificar o impacto do professor fora da sala de aula, esses docentes em desvio de função são aqueles vinculados a SMEd,

entretanto executam suas atribuições laborais em outra secretaria, classificados no Portal Transparência com Professor Desvio Livre.

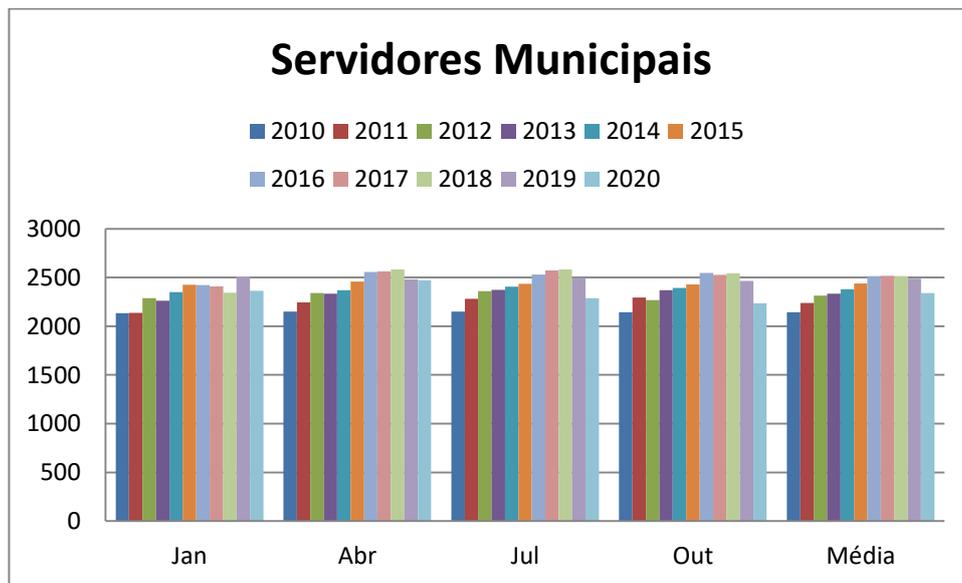
4.3.1 Quadro com pessoal dos anos 2010 a 2020

Os fatores históricos, interesses políticos, afastamento por doenças, gestão de pessoas, esgotamentos físicos e psicológicos, falta de valorização da comunidade escolar, competência e eficiência são os principais fatores que deslocam os professores do cargo no qual foi aprovado em concurso público, em consonância a Carvalho Filho (2017) quando o servidor realiza funções dissonantes ao cargo efetivo. A pesquisa teve como observação os anos de 2010 a 2020, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro, para a coleta dos servidores totais, o recorte dos professores da SMEd e os professores em desvio de função. Durante a coleta de dados os anos de 2015 a 2020 tinham as informações no Portal de Transparência⁸ da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul, entretanto os dados referentes a 2010 a 2014, foi solicitado ao Controle Interno⁹, que concluiu em formato de planilha eletrônica apresentada para coleta das informações (APÊNDICE C – SERVIDORES DA PREFEITURA 2010 A 2020).

⁸ Transparência. Gestão de Pessoas. Salário por Lotação/cargo. Disponível em: < <http://cachoeiradosul-portais.govcloud.com.br/pronimtb/index.asp?acao=4&item=1>>. Acesso: 10 Abr 2021.

⁹ Fonte de Dados: Folha de Pagamento - Sistema de Gestão de Pessoas GOVBr - Elaboração: Unidade Central de Sistema de Controle Interno (UCSCI) de Cachoeira do Sul.

Figura 10 - Quantidade total de servidores 2010 a 2020

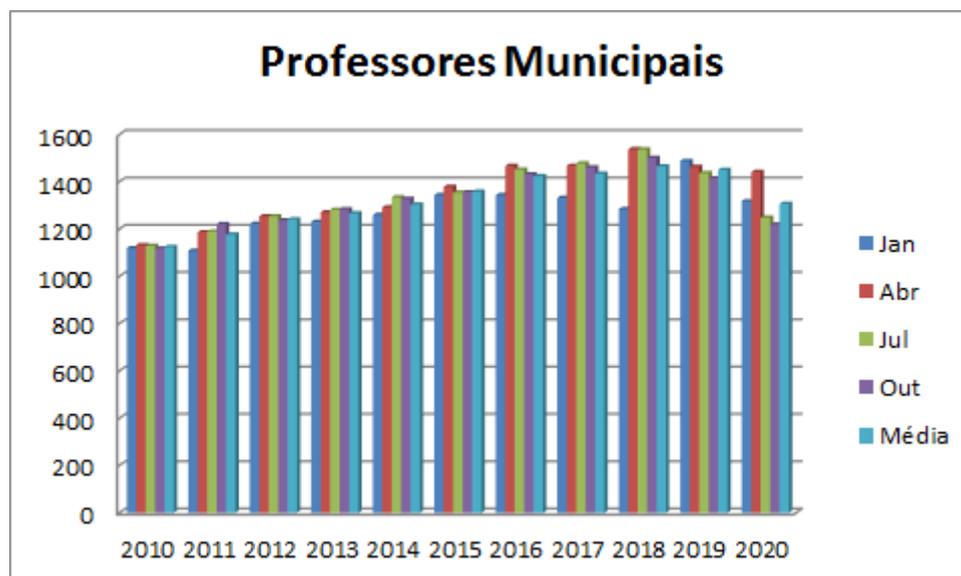


Fonte: adaptado pelo autor

Na Figura 10, apresenta que nos anos de 2016 a 2019 houve um incremento de servidores no município, sendo em média neste intervalo 2.383,48 servidores, sendo as maiores quantidades em 2.518,25 (2017), 2.513,50 (2016), 2.512,25 (2018) e 2.487,50 (2019). Pode-se perceber (Figura 10) que nos meses de abril e julho dos anos de 2017 e 2018 são aqueles com maior quantidade de servidores, onde foram em média 2.581 (2018) e 2.562 (2017) em abril e 2.581 (2018) e 2.513 (2017) em julho, esses meses historicamente são frios outono e inverno, e o estado do Rio Grande do Sul tem histórico de inverno com baixa temperaturas.

Em consonância aos servidores municipais, nestes anos seguiram como os de maiores admissões de professores (Figura 11), tendo média de 1.322 professores no intervalo da pesquisa, onde os mais destacados são 1.464,25 (2018), 1.449 (2019), 1.433 (2017) e 1.422 (2017) docentes. O ano de 2018 teve destaque no quesito meses, com 1.537 (abril), 1.536 (julho) e 1.500 (outubro) e em 2019 com 1.487 professores no mês de julho.

Figura 11 - Quantidade professores SMEd 2010 a 2020



Fonte: adaptado pelo autor

Percebe-se uma tendência de crescimento anual dos docentes de 2010 a 2018 que foi de 30,33% de aumento e tendência de redução nos anos de 2019 e 2020 (APÊNDICE C). Os professores em desvio de função tiveram destaque (média) de 126,75 (2017), 121,25 (2010), 120,25 (2011) e 117,75 (2012) no período pesquisado com média de 108,93 professores fora da sala de aula, de acordo com o Quadro 35:

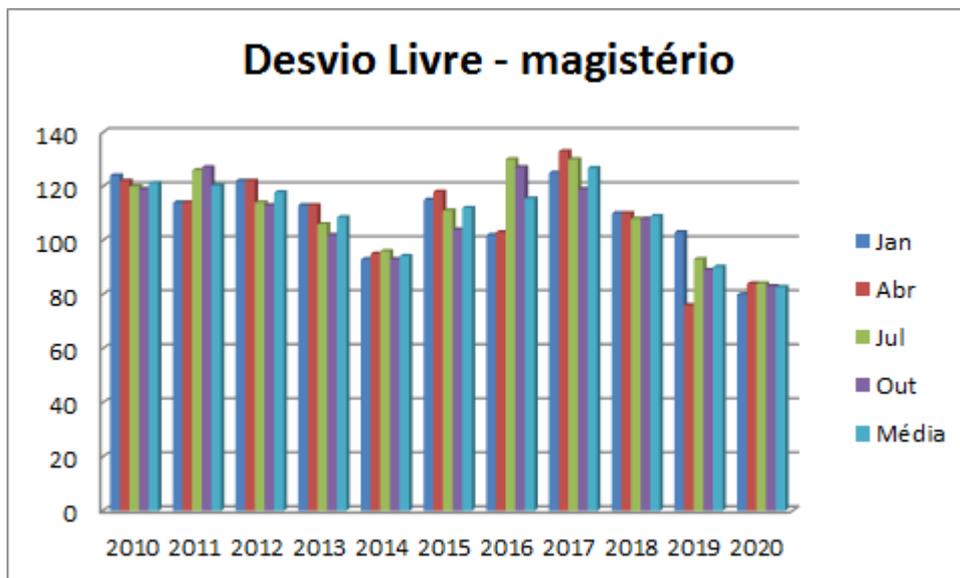
Quadro 35 - Professor desvio livre 2010 a 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Jan	124	114	122	113	93	115	102	125	110	103	80	109,1818
Abr	122	114	122	113	95	118	103	133	110	76	84	108,1818
Jul	120	126	114	106	96	111	130	130	108	93	84	110,7273
Out	119	127	113	102	93	104	127	119	108	89	83	107,6364
Média	121,25	120,25	117,75	108,5	94,25	112	115,5	126,75	109	90,25	82,75	108,9318

Fonte: adaptado pelo autor

Identifica-se o acréscimo de 133 (2017) em abril, 130 (2017) e 130 (2016) nos meses de julho, 127 (2016) e 127 (2011) em outubro como os meses com maior evolução em desvios de professores.

Figura 12 - Total de professores em desvio de função 2010 a 2020



Fonte: adaptado pelo autor

Ainda, pode-se analisar o período de Abril a Julho de 2017 como o maior período com professores em desvio, somado aos meses Julho/2016 a Julho/2017 apresentando a maior sequência; Julho/2011 a Abril/2012 outra sequência interessante a considerar; e, a partir de 2019 sinaliza uma tendência a redução desses desvios. Essa diminuição do ingresso dos professores ou dos que estão em desvio de função, pode ser, em virtude de decisão judicial para o pagamento do piso nacional para os professores municipais. A seguir é apresentado os vencimentos totais dos servidores, professores e professores desvio livre (como são classificados os professores em desvio de função no quadro de pessoal) o que esses desvios representam em custo para a Administração municipal nos anos de 2010 a 2020.

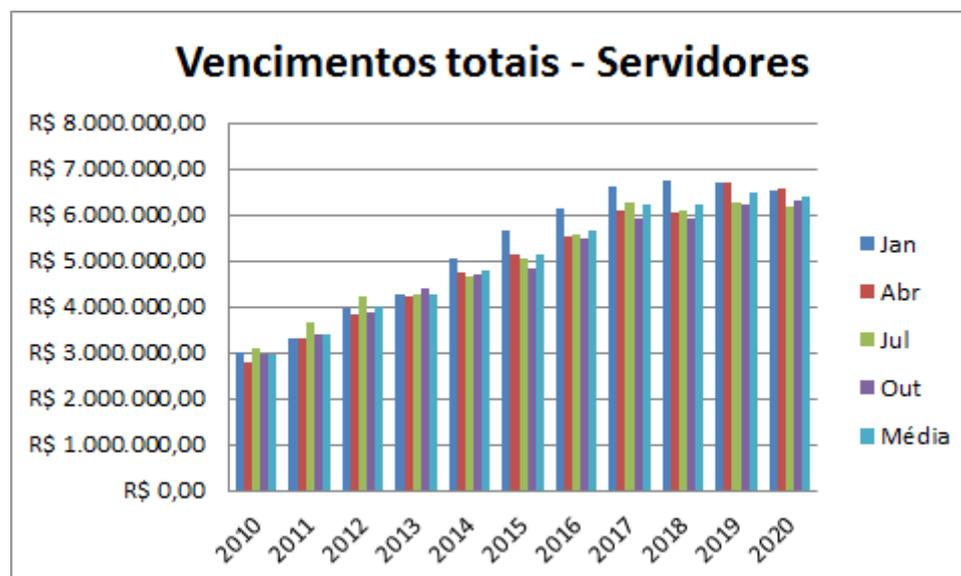
4.3.2 Vencimentos totais dos anos 2010 a 2020

Os vencimentos totais¹⁰ (soma do salário base, proventos e vantagens) dos servidores, dos professores e dos professores desvio livre nos anos de 2010 a 2020, com destaque para os

¹⁰ Fonte: GOVBR TB 521.01.02-003. Detalhes de Servidor Efetivo - **Salário Base**: Corresponde ao salário contratual, cargo Efetivo, função gratificada ou cargo comissionado; **Proventos**: É composto pela soma dos valores de cargo Efetivo, função gratificada, cargo comissionado, horas extras, benefícios, férias, 13º salário, indenizações e outros ganhos; **Vantagens**: É composto pela soma dos valores de salário família e outros ganhos de pagamento obrigatório, ou seja, não pode sofrer descontos; **Vencimentos Totais**: É o resultado da soma dos proventos com as vantagens. **Descontos**: É composto pela soma dos descontos de encargos (exemplo: Imposto

meses de janeiro, abril, julho e outubro, para identificar o impacto dos docentes em desvio de função na despesa municipal e contribuir para fonte de informação no plano de ação. Apresenta-se, na Figura 13, os vencimentos totais dos servidores municipais.

Figura 13 - Vencimentos totais dos servidores 2010 a 2020



Fonte: adaptado pelo autor

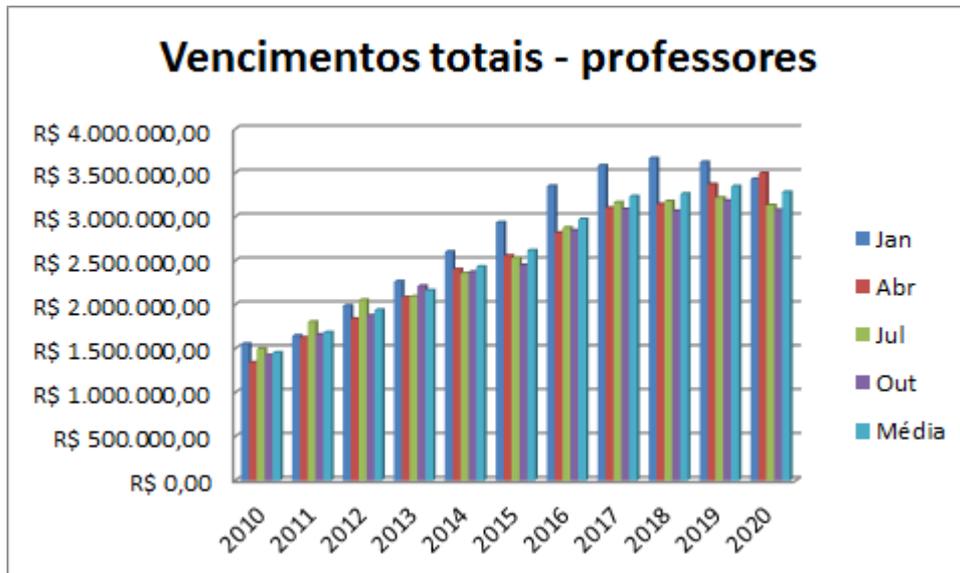
Ao observar a Figura 13 e 14 existe o entendimento de aumento dos vencimentos dos servidores municipais neste intervalo temporal (2010 a 2020). Sendo que de 2010 a 2012 teve um incremento em abril, de 2013 a 2018 um destacado aumento no mês de janeiro e 2019 a 2020 manteve-se em janeiro e abril. A média evolutiva dos vencimentos totais dos servidores é 118,51%, onde por mês fica 122,30% (janeiro), 141,49% (abril), 103,14% (julho) e 109,18 (outubro) nos anos pesquisados.

Sendo a Secretaria Municipal de Educação aquela com a maior quantidade de servidores (55,47%), representa o maior gasto com pessoal, de acordo com Pinto (2009, p.61) “como as despesas de pessoal representam de 80% a 90% dos gastos com ensino, mudar de forma significativa o padrão de remuneração dos professores e demais trabalhadores da educação no Brasil significa ampliar os gastos com o ensino”. Quanto aos vencimentos dos professores apresenta uma tendência de aumento, se comparar 2010 a 2020, sendo que a

de Renda Retido na Fonte e Contribuição Previdenciária), os convênios de empréstimos, plano de saúde e outros.
Líquido: É o resultado da subtração dos vencimentos totais com os descontos totais.

média representa 130,40%, essa comparação por mês é de 133,24% (janeiro), 151,59% (abril), 115,31% (julho), 123,37% (outubro). Esse aumento é significado se comparar os mesmos percentuais aos servidores do quadro geral.

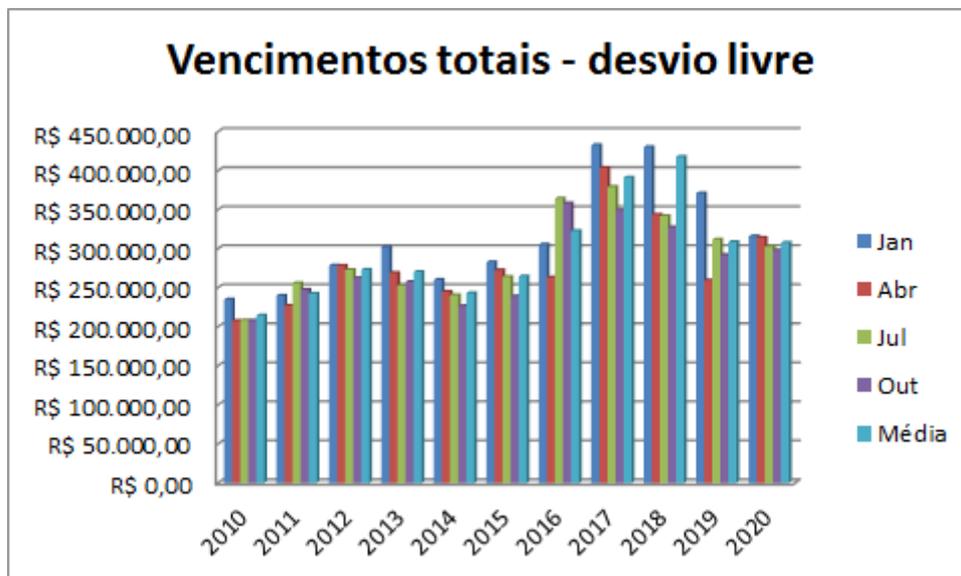
Figura 14 - Vencimentos totais dos professores 2010 a 2020



Fonte: adaptado pelo autor

Em média dos anos pesquisados, o quadro da Secretaria Municipal de Educação representa 55,47% dos servidores municipais, entretanto, quanto aos vencimentos totais representa apenas 51,04% (em média) não acompanhando a evolução de pessoal. Nesta pesquisa não se propõe a realizar uma análise sobre perdas salariais no quadro financeiro do servidores municipais, entretanto “em tempos de crise econômica, o risco é de ocorrer a desvalorização salarial dos professores, ainda mais com o incremento explosivo da municipalização do ensino nos últimos anos, lembrando que os municípios são os mais pobres dos três entes federativos que compõem a República brasileira” (PINTO, 2009, p. 62), sendo esse impacto refletido nos resultados encontrados. Até 2018 houve uma tendência no aumento dos professores em desvio de função, entretanto sobre os vencimentos existiram duas reduções interessantes 2010 (14,78%) a 2014 (9,99%) e de 2017 (12,10%) a 2020 (9,38%) refletindo uma tendência de redução nos últimos dois anos. Ainda, o reflexo mensal de 84,22% (janeiro), 94,48% (abril), 82,19% (julho), 67,91% (outubro) comparando até 2018; e, 34,50% (janeiro), 51,38% (abril), 45,44% (julho), 43,21% (outubro) comparando até 2020.

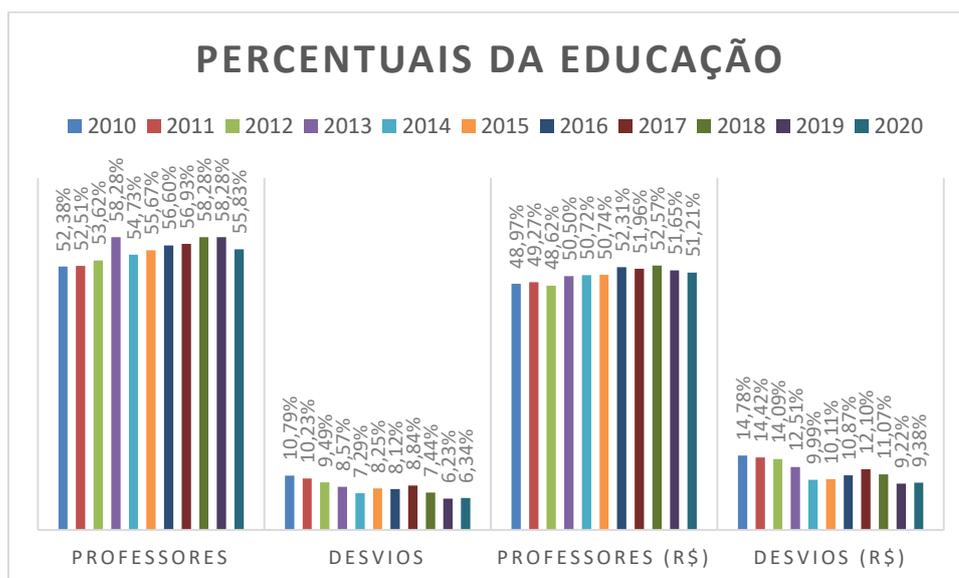
Figura 15 – Vencimentos totais dos professores em desvio de função 2010 a 2020



Fonte: adaptado pelo autor

Os vencimentos dos professores em desvio de função apresentam uma evolução nos anos 2010 a 2018, com pequenas oscilações, entretanto vislumbra uma redução em comparação aos anos 2018 a 2020. Na Figura 16 é possível visualizar essa relação (APÊNDICE D – DESPESA COM PESSOAL DA PREFEITURA 2010 A 2020):

Figura 16 - Quantidade e vencimento da SMED



Fonte: adaptado pelo autor

Inversamente a percepção do quadro de pessoal, apresenta uma redução nos valores dos professores, enquanto que os desvios representam 8,33% a representação em pessoas, mas 11,69% os valores totais, mesmo apresentando uma redução dos 14,78% (2010) para 9,38% (2020), onde essas perdas não fazem parte deste estudo. A seguir a finalização da análise dos resultados, apresentação do impacto, das contribuições dos gestores e professores com a proposta de plano de ação a administração municipal para redução dos desvios.

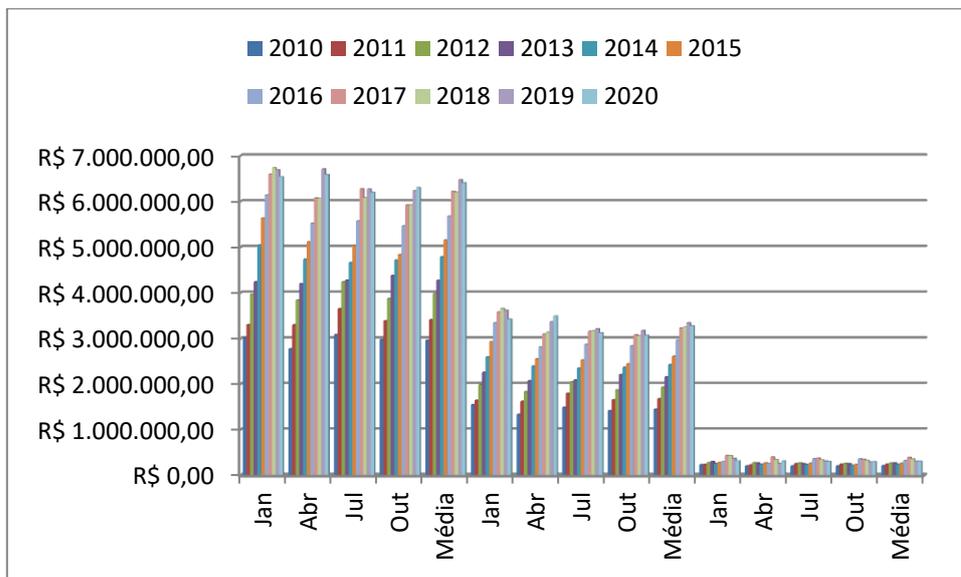
4.3.3 Impacto do custo do professor fora da sala de aula

Segue um relato sobre a autonomia do professor e o impacto no processo de ensino e aprendizagem na percepção do entrevistado (E6):

“[...] gostaria de reiterar o respeito ao professor pela gestão. O professor, ele está ali e graças a Deus através de um concurso, hoje temos muito, muitos contratados, e isto é uma falha, porque o concursado ele é do governo, não de esta gestão. E isso é o que faz que ele tenha uma autonomia de pensamento, de atuação. [...] Os professores se sentem muito atrelados a gestão, e isso muitas vezes, prejudica a sua atuação junto aos alunos. Porque aí troca a gestão, troca o governo, e os professores têm que se modificar [...] a diminuição do espaço pra reflexão, entre os professores, entre a gestão, esta lei que nos retirou o direito da eleição nas escolas. [...] mas isso faz com que cada vez mais as nossas escolas sejam tolhidas de pensar, de agir, independente, cada vez mais sejam impostas as escolas com uma metodologia totalmente alheia a realidade das nossas escolas, isso é muito preocupante, de tu importar uma metodologia por melhor que ela seja, ela tem que considerar a realidade da nossa comunidade [...] Eu só vejo uma aceitação cada vez mais e isso, faz ter, vai dar um impacto diretamente no nosso aluno da escola pública, que mais uma vez ele acaba sendo excluído da sociedade, das políticas, porque o professor está perdendo seu poder de posicionamento e não tem lutado, também por isso. Há uma inércia no nosso magistério público municipal”.

O autor entende como significativa a contribuição deste educador, pois traz a luz do conhecimento alguns dos problemas enfrentados pelos docentes, entre outros já mencionados pelos gestores e pelos próprios professores para a propositiva do plano de ação. São apresentados os quantitativos de servidores do quadro de pessoal, o quadro da SMEd e dos professores em desvio de função, em meio aos conflitos e demandas da educação. As médias do quadro geral é 2.383,48 de servidores, onde os meses de abril e julho são os mais significativos de ingresso (ou aumento) de funcionários, desses 1.322 (em média) fazem parte do quadro da SMEd tendo os mesmos meses como destaque e os professores em desvio de função 108,94 com ingresso nos meses de julho e janeiro (APÊNDICE C). Ainda, o quadro da Secretaria de Educação representa 55,47% dos servidores (em média) do município e desses 8,33% estão em desvio das suas atribuições como professor (Figura 17).

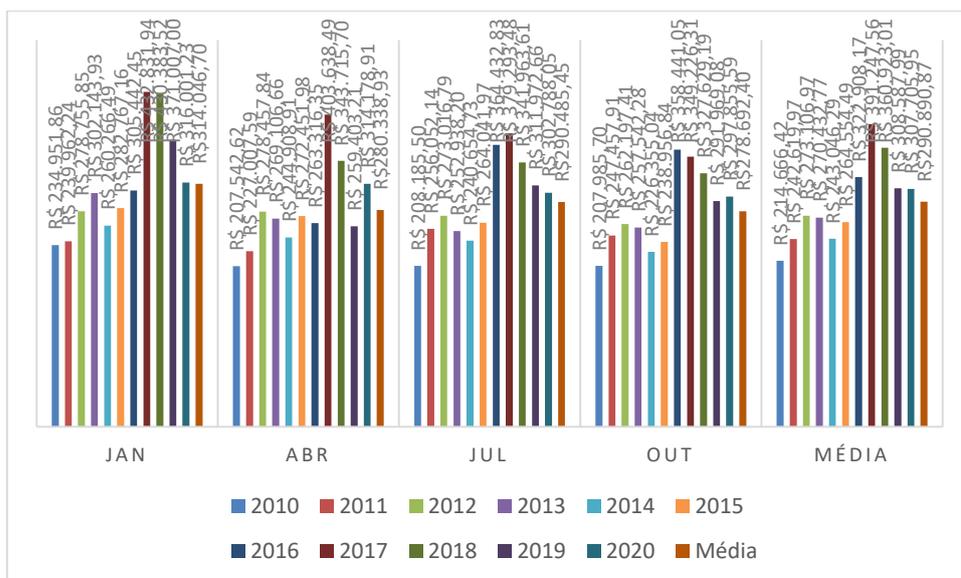
Figura 17 - Média dos vencimentos totais dos servidores municipais 2010 a 2020



Fonte: adaptado pelo autor

Na Figura 18 uma representação do recorte da Figura 17 (Média dos vencimentos totais dos servidores municipais 2010 a 2020) apresentando a evolução da quantidade de professores em desvio e os valores com referência nos meses de janeiro, abril, julho e outubro.

Figura 18 - Evolução dos professores desvio livre 2010 a 2020



Fonte: adaptado pelo autor

Ao finalizar as análises dos objetivos específicos, foi possível entender o atingimento do objetivo geral e para identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, na gestão pública municipal de Cachoeira do Sul. Ao mapear os eventos que afastam o professor da sala de aula, por intermédio da entrevista e do questionário, o pesquisador obteve informações para o entendimento das causas dessa ação. Com a análise documental e as tabulações desses resultados foi possível determinar a valia dos professores municipais. O resultado das entrevistas com os gestores e questionário com os professores o autor pode perceber o entendimento sobre o custo dos professores em desvio de função. E, ao propor melhorias para a gestão que conseguirá ter uma análise ampla da situação do magistério municipal, a partir da tabulação dos resultados dos gestores e docentes, conforme categoria e dimensão proposta pela pesquisa (Quadro 36):

Quadro 36 - Tabulação dos Resultados

Categoria	Objetivo específico	Dimensão	Análise
Gestão de Pessoas	Mapear o que afasta os professores da sala de aula	Organizacional: Servidores motivados e capacitados.	2) 62,50% dos entrevistados e 83% dos pesquisados entendem que os professores são os profissionais mais capacitados, de acordo com os autores Freitas e Jabbour (2010).
		Institucional: Melhoria contínua na prestação dos serviços públicos	3) 75% dos gestores e 86,32% dos pesquisados percebem que no magistério apresentam os servidores mais diferenciados do quadro da prefeitura, em conformidade com Freitas e Jabbour (2010).
Custos Públicos	Avaliar os gastos com os professores	Organizacional: escassos recursos públicos	4) 50% entre os respondentes da entrevista consideram que terá impacto a Lei 11.738/2008 e os 46,76% dos pesquisados ficaram com entendimento mediano no questionário, Soares, Flores e Coronel (2014).
		Institucional: salário do magistério são gastos com a educação	5) 62,50% dos gestores não sabem contabilizar o gasto, enquanto 54% dos pesquisados entendem que afeta a despesa do município os professores em desvio de função, em consonância com Barbosa (2014) sobre os gastos com educação.
Magistério Municipal	Identificar a percepção dos gestores e professores	Político: retenção e motivação das pessoas	6) 62,50% dos gestores e 69,06% dos professores percebem a desvalorização, entretanto o plano de carreira serve para motivar e reter os professores, conforme Freitas e Jabbour (2010) nas contribuições dos docentes foi a remuneração o maior motivador da valorização profissional.
		Organizacional: cargo efetivo	7) os gestores em 75% e os professores com 51,08%, entendem como custo para a educação o afastamento, pois não visam qualificar a parte pedagógica, em conformidade com Carvalho Filho (2017, p. 647) “desvio de função [...] fato habitualmente encontrado nos órgãos

			administrativos, que consiste no exercício pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente”.
Desvio de Função	Apontar melhorias para reduzir os desvios	Institucional: não existe valorização de uma profissão, sem salários atraentes	8) 62,50% dos gestores entendem que há valorização, enquanto 77,70% (níveis B e M) dos professores percebem, que essa prática não valoriza, em conformidade com Pinto (2009).
		Político: incentivos ao desenvolvimento funcional	9) os fatores que afastam os professores da sala de aula na percepção dos gestores são as vantagens e funções gratificadas em conformidade com Freitas e Jabbour (2010), incentivo ao desenvolvimento profissional do servidor, diferente do entendimento dos professores, que apontam as doenças como o principal motiva desse afastamento.
Contribuições	10) dimensão política das contribuições, dos gestores e professores, perpassa pela valorização da categoria, com a correção da legislação que contemple as formações, a manutenção do docente na sala de aula, concurso público para suprir faltas de servidores e uma remuneração digna, pela diferenciação e qualificação desses profissionais, em consonância com Freitas e Jabbour (2010), Carvalho Filho (2017) e Pinto (2009).		
Identificação	1) Entrevista: são casados, servidores efetivos, com formação superior e já assumiram o cargo de secretário municipal; Questionário: 30 a 59 anos, são casados, graduados e destes 66,43% tem alguma pós-graduação, são efetivos (estatutários) e na maioria tem de 6 a 15 anos de vínculo no município.		

Fonte: o autor

Após o diagnóstico dos outros objetivos específicos, foi desenvolvido um ranking de prioridades do modelo 5W2H (*what* - o quê?, *who* - quem?, *where* - onde?, *when* - quando?, *why* - por quê?, *how* - como? e *how much* - quanto?), para construir o Plano de ação, de acordo com o modelo do Quadro 37:

Quadro 37 - Plano de ação - Prioridades

Prioridade	1	2	3	4	5
<i>What</i>	Valorização	Saúde	Interesses	Remuneração	Alunos
<i>Who</i>	Prefeito/ Gestão	Gestão/ SMS	Gestão/ Secretarias	Gestão/ SMF e PJM	Direção
<i>Where</i>	Prefeitura	Convênio de Saúde	Secretaria Educação e Gabinete do Prefeito	Secretaria da Fazenda/Admini- stração e Educação	Escola e comunidade
<i>When</i>	Abril/2022	Dez/2022	Imediatamente	Dez/2023	Mar/2022
<i>Why</i>	Qualidade no ensino	Reduzir afastamentos	Garantir a necessidade técnica	Motivação individual e coletiva	Respeito e valorização do profissional
<i>How</i>	- Promover debates, estimular o diálogo entre Administração	- Providenciar um convênio com o IPÊ ou outra instituição, onde contemple	- Realizar ampla pesquisa entre o quadro de servidores para suprir equipe	- PPA, LDO, LOA visando garantir os recursos, estudos de impacto	- Promover campanhas de conscientização no município de respeito ao

	pública, Sindicato, Conselho e Professores, na busca de sugestões de melhoria.	múltiplos atendimentos as demandas dos servidores.	técnica e pedagógica permanente da SMed, com posterior capacitação e formação.	orçamentário e financeiro, com amplo debate entre os interessados.	educador, com apoio do executivo, legislativo, judiciário e ministério público, entre outros atores.
<i>How Much</i>	A ser definido pela gestão municipal	A ser definido pela gestão municipal	A ser definido pela gestão municipal	A ser definido pela gestão municipal	A ser definido pela gestão municipal
<i>Prioridade</i>	6	7	8	9	10
<i>What</i>	Competência	Motivação	Incapacidade	Cansaço	Recursos
<i>Who</i>	Gestão/ Planejamento	Superior Imediato	Professor	Gestão/ SMed	SMed/ Planejamento
<i>Where</i>	Secretarias Municipais, DPM, TCERS, outros órgãos de capacitação	Secretaria da Educação, Sindicato dos Professores, Direção	Sindicato dos Professores, Direção e o profissional	Secretaria da Educação, Sindicato	FNDE, PNAE, PNATE, MDE, SALÁRIO EDUCAÇÃO, outros financiamentos
<i>When</i>	Dez/2023	Jul/2022	Jan/2022	Jan/2022	Mar/2024
<i>Why</i>	Qualidade na prestação do serviço e padronização	Reter servidores e professores capacitados	Eliminar esses profissionais ou readaptar para outras funções	Garantir a hora-atividade na escola e planejamento do tempo	Promover um programa de desenvolvimento na educação
<i>How</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular programas de capacitação e formação, com exigência para o quadro geral e magistério, como pré-requisito aos processos de promoções; - Revisar o quadro funcional e plano de carreira que contemple outras formações e pós-graduação (mestrado e doutorado). 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular a participação dos profissionais nas decisões pedagógicas; - E a comunidade escolar em opinar sobre melhorias no espaço escolar; - Divulgar boas práticas com reconhecimento e/ou premiação; - Na revisão do plano de carreira valorizar o professor de sala de aula ou conceder o Piso Nacional para esses professores. 	<ul style="list-style-type: none"> - A partir da formação dos quadros escolares, construir um espaço de discussão, monitoramento, aconselhamento; - e, posterior, processo de administrativo disciplinar, entre direção, Sindicato e gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> - Selecionar um espaço no ambiente escolar para as atividades de planejamento, correção das atividades e desenvolvimento pessoal, na hora atividade; - programas de formação sobre controle e gestão do tempo no espaço escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar junto aos órgãos federais e estaduais incentivos para melhoria dos espaços escolares, com suporte pedagógico e tecnológico; - participar de Sistemas de Registro de Preço tipo carona do Ministério da Educação, para reduzir custos com licitações.
<i>How Much</i>	A ser definido pela gestão municipal	A ser definido pela gestão municipal	A ser definido pela gestão municipal	A ser definido pela gestão municipal	A ser definido pela gestão municipal

Fonte: adaptado (SOUZA, 2011)

O modelo 5W2H é uma ferramenta da administração que visa promover melhorias, ao diagnosticar as prioridades: o que é alvo de melhoria, quem é o responsável, onde é executado, o tempo de realização, o motivo dessa ação, de que forma é executado e os recursos envolvidos para a implementação (LISBÔA; GODOY, 2012). Esse diagnóstico será apresentado para os gestores municipais visando contribuir, por intermédio do estudo, com a administração municipal. E assim, identificar quanto essas ações impactam a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020, e compromete o futuro das próximas gestões (APÊNDICE E – PANORAMA DA PESQUISA).

4.4 ANÁLISE FINAL E SÍNTESE DOS RESULTADOS

Ao aprofundar a leitura nas referências da gestão de pessoas e os custos na educação pública municipal, entre temas sobre os docentes, valorização e desvio de função, com enfoque nos principais autores Pinto (2009), Freitas e Jabbour (2010), Soares, Freitas e Coronel (2014), Barbosa (2014) e Carvalho Filho (2017) , realizou-se a entrevista com gestores e pesquisa com os professores municipais com o objetivo de identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020. Na análise dos resultados foi mapeado os fatores que afastam os professores da sala de aula, avaliado os gastos com os profissionais da educação, identificado a percepção dos gestores e dos professores, e apontado as sugestões de melhorias, através do plano de ação 5W2H.

Os gestores entrevistados têm em média 48,72 anos, são casados (ou constituem união estável), na maioria são servidores efetivos, com nível superior e, desses, a maioria tem especialização com pós-graduação. Os professores pesquisados estão entre 30 a 59 anos, são casados, graduados com pós-graduação e efetivos entre 6 a 15 anos, onde os resultados foram agrupados em baixo (0 a 3), médio (04 a 7) e alto (8 a 10 na percepção). Ainda, foram divididas nas categorias gestão de pessoas, custos públicos, magistério municipal e desvios de função nas dimensões organizacional, institucional e política visando qualificar os resultados. A seguir, está apreciada as conclusões sobre mapear, avaliar, identificar e apontar, contribuições, sugestões de melhorias e as limitações dessa pesquisa.

4.4.1. Mapear

Ao mapear os fatores que afastam os professores da sala de aula foi classificada na categoria gestão de pessoas, nas dimensões organizacional e institucional, pois os professores são os servidores mais capacitados, devido as exigências de formação e capacitação.

4.4.1.1. Gestão De Pessoas

Na dimensão organizacional, em consonância aos autores “torna-se necessário possuir em seus quadros servidores capacitados e motivados” (FREITAS; JABBOUR, 2010, p. 164) apresenta os docentes como os servidores mais capacitados da prefeitura municipal de Cachoeira do Sul na avaliação de 62,5% dos gestores e 83,33% dos professores. Esses profissionais qualificados justificam-se pelo contexto histórico, pois antes de 2008 existia concurso para professores, alguns cargos da saúde e operários, as exigências de ingresso, conhecimento e formação em comparação ao quadro geral e as conquistas motivadas pela atuação sindical.

Para a dimensão institucional, os gestores e os professores com 75% e 86,33%, respectivamente, estão em sintonia com Freitas e Jabbour (2010, p. 164), “que prezem pela melhoria contínua e pela excelência na prestação dos serviços, conseguindo assim cumprir os objetivos organizacionais e contribuindo efetivamente com a missão da organização pública” são as diferenciações com os servidores do quadro geral, as exigências de formação e capacitação constante dos docentes. Os entrevistados e pesquisados apontam que o ingresso por provas e títulos, as exigências de capacitação e constante formação, de acordo com a legislação para o quadro do magistério e processo de promoção, representam os fatores de diferenciação. Então, os professores são os servidores mais capacitados devido as exigências da categoria do magistério, em comparação ao quadro geral.

4.4.2 Avaliar

Para avaliar os gastos com os profissionais da educação municipal, classificada na categoria custos públicos com as dimensões organizacional e institucional, que a Lei

11.738/2008, Lei do Piso Básico Nacional, e os professores em desvio de função afetam a despesa do município.

4.4.2.1. Custos Públicos

Para avaliar os gastos a partir da implementação da Lei do Piso Nacional, que o município, por decisão judicial em 2019, paga aos docentes na dimensão organizacional, onde os autores Soares, Flores e Coronel (2014, p. 314) “em complemento às atribuições dos gestores de municípios, Estados e União, estão presentes a obrigação de administrar os escassos recursos públicos” apresenta-se a limitação dos recursos. Os gestores e os professores têm entendimento que terá impacto na despesa municipal, seja por processos judiciais em virtude da diferença legal do pagamento de 2008 até 2019, comprometimento do futuro das próximas aposentadorias, além de adicionar 20% de professores no quadro do magistério para cumprimento legal da hora-atividade.

Na dimensão institucional, Barbosa (2014, p. 522) contribui “os salários dos profissionais da educação representam também a maior parte dos gastos com educação [...] a discussão dos salários dos professores envolve, necessariamente, a discussão sobre o financiamento da educação”, desse modo a despesa é impactada com os professores em desvio. A maioria dos gestores na entrevista não souberam responder, mesmo entendendo que há muitos professores em desvio de função, que esses docentes são pagos com recurso livre (do caixa único) e não das verbas provenientes ao financiamento pela educação, sendo na maioria os professores estão nos últimos níveis ou classes do plano de carreira do magistério, com incorporações de Regime Suplementar de Trabalho (carga horária de origem são 20 horas/semanais) e/ou Função Gratificada da educação e do quadro geral. Ainda, esses desvios impactam outras secretarias que dependem desses recursos para efetivar suas políticas, onde os servidores do quadro desempenham suas atribuições em 40 horas/semanais e com metade do salário desses profissionais, enquanto que a maioria dos pesquisados entendem que afetam a despesa os professores em desvio de função.

4.4.3 Identificar

Para identificar a percepção dos gestores e dos professores sobre valorização e custos ao afastar os docentes da sala de aula nas dimensões políticas e organizacional, de acordo com a categoria magistério municipal.

4.4.3.1. *Magistério Municipal*

A grande maioria dos entrevistados e dos pesquisados entendem que os professores são desvalorizados, “um plano de carreira bem construído é fundamental para a retenção e motivação das pessoas, além de ser uma ferramenta que permite alinhar claramente os objetivos individuais aos objetivos organizacionais, através do alinhamento da carreira aos resultados do negócio” (FREITAS; JABBOUR, 2010, p. 171). Essa desvalorização perpassa por questões financeiras, morais, falta de respeito e reconhecimento da gestão e da comunidade, não existem políticas na área da saúde para minimizar o adoecimento dos docentes, são as percepções dos gestores, ainda, melhorar os processos de democracia nas políticas educacionais e promover a valorização do secretário da pasta da educação por servidor do quadro do magistério. Os pesquisados priorizam a valorização salarial, melhoria no ambiente de trabalho, capacitações e reconhecimento e adequação do plano de carreira a realidade do quadro do magistério.

O magistério municipal, gestores e docentes, percebem que é custo o afastamento dos professores das funções de educador para outras atribuições na administração municipal “fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos, que consiste no exercício, pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 647). Esse desvio de função no magistério gera custos e perdas para as políticas da educação no município, pois não visam alavancar práticas pedagógicas, mas interesses políticos partidários, na maioria, esses professores têm altos salários e acúmulo de incorporações (RST e FG) para uma carga horária de 20 horas percebendo vantagens dos planos do magistério e do quadro geral, além de gerar falsas expectativas e desmotivação nos outros profissionais.

4.4.4 Apontar

Visando apontar sugestões de melhorias para minimizar os desvios de função, na categoria desvio de função, nas dimensões institucional e política, para com o entendimento dos gestores entrevistados e docentes pesquisados, propor o plano de ação 5W2H para a gestão.

4.4.4.1. *Desvios De Função*

Na dimensão institucional, não há valorização em afastar professor da sala de aula “traçar uma estratégia de valorização dos professores. E não existe valorização de uma profissão sem salários atraentes, que estimulem os melhores alunos do ensino médio a optar pela carreira” (PINTO, 2009, p. 60), onde administração pública deve priorizar essa valorização. Para os gestores há reconhecimento e valorização pessoal e financeira, pois na maioria esse professor é direcionado para outra secretaria ou para a própria SMEd, de acordo com a necessidade em outro setor e contribuição na gestão, com isso existe a possibilidade de perceber uma função gratificada e/ou um regime suplementar aumentando os seus vencimentos. Entretanto, os docentes na pesquisa apresentam como a valorização é na sala de aula e a gestão deveria promover melhorias que contemplasse o educador para melhoria no aluno, investimento no ensino e aprendizagem.

Para a dimensão política, os gestores e pesquisados atentam para a atenção aos fatores que afastam educador da sala de aula, Freitas e Jabbour (2010, p. 171) “uma estrutura de progressão adequada para as carreiras, no setor público, é fundamental porque suas características definem a forma e os incentivos ao desenvolvimento profissional do servidor” (FREITAS; JABBOUR, 2010, p. 171), e assim, para os gestores as características da qualificação e conhecimento aliado a falta de concurso devem ser superados e investir em ações adequadas para valorização profissional, afastamento motivados por doenças (físicas e mentais), respeito pela gestão e comunidade, hora-atividade para minimizar o cansaço da sala de aula, os excessos de atividades e as rotinas funcionais. Os professores contribuíram nos fatores que afastam, como os principais a saúde, interesses, remuneração, alunos, entre outros, além de compreenderem o que é desvio de função.

4.4.5 Contribuições

As contribuições foram outros aspectos significativos que os pesquisados ou entrevistados consideraram importante destacar na pesquisa, na dimensão política, pois o autor entende que muitas das contribuições são decisões da gestão pública municipal para a efetivação das demandas. Esse momento da pesquisa, foi significativo pois houve muitas contribuições relevantes para melhorias e melhor entendimento das realidades apresentadas durante a coleta das informações.

Os gestores e professores priorizam a valorização dos docentes, onde a legislação deveria garantir o processo de promoções e aposentadoria especial para os professores de sala de aula; saúde do docente, proporcionar atenção e promover ações para saúde laboral; melhorar a imagem da educação e dos profissionais da educação na comunidade e estimular o respeito de todos para um ambiente salutar; e, garantir a hora-atividade para formação, planejamento e atividades pedagógicas no espaço escolar para reduzir o cansaço. Ainda, sobre valorização, os pesquisados apontam plano de carreira de acordo com as aptidões e formação, salários condizentes com a formação; criar cargos específicos para reduzir desvios de função e proporcionar um quadro do magistério em conformidade com a realidade das escolas, independente de mudanças governamentais; além, reduzir cargos em comissão, funções gratificadas e contratos temporários para a administração pública investir na infraestrutura do espaço escolar.

4.5 COMPARAÇÃO E DISCUSSÕES COM OUTROS TRABALHOS

Entende-se relevante destacar as consonâncias da Lei 9.394/1996 alterada pela Lei 11.301/2006 que altera o § 2º do art. 67, Lei 3240/2001 III, art. 3º e a Lei 11.738/2008 § 2º do art. 2º, que de modo equivocado amplia o entendimento aos profissionais do magistério público da educação básica, além dos docentes de sala de aula, outro grupo envolvendo o suporte a gestão e apoio pedagógico, desta forma, legitimando a função gratificada.

Morin, por sua vez, deixa expressa a necessidade de que a existência humana não pode ser guiada pelo produtivismo, pela tecnoburocracia, pela racionalidade, sendo fundamental, portanto, que a instituição criada pela e para a própria educação humana não fique refém da simplicidade inventada. No processo educativo, deve-se reconhecer o que há de comum no ser humano e, ao mesmo tempo, o que o

diferencia das outras espécies vivas e os seres humanos entre si. Ou seja, a educação deve ser algo muito mais amplo, vivo e complexo do que a rotina estabelecida pelas lições disciplinares que, há séculos, se tornaram *o modus operandi* da escola (FORTUNATO; PORTO, 2020, p. 11)

Ainda, pela especificidade regional e características do magistério municipal de Cachoeira do Sul, seja pelos contextos históricos, e aspectos peculiares a evolução da educação, sendo importante destacar a falta de comparação e discussão com outros trabalhos científicos. Para Fortunato e Porto (2020, p. 3) “Tudo isso em constante interação no cotidiano escolar, formando um todo complexo, potencialmente resultando em um processo educativo, para além daquela função específica de transmitir os conteúdos previamente selecionados, tidos como os mais importantes para os educandos”, e propor, à sua maneira, uma versão de um conhecimento integrado, que siga uma frente oposta à simplificação, e estender o convite aos demais interessados, sugerindo que cada um assuma seu papel como articulador de saberes, como piloto do conhecimento (OLIVEIRA; ALMEIDA, 2019, p.3), os autores recorrem a Teoria da Complexidade de Edgar Morin na busca de soluções em temas específicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As bandeiras levantadas pela sociedade e as intervenções governamentais sobre as políticas públicas na área da educação afetam outras áreas do governo para satisfazer a demanda dos cidadãos. Sempre ouvimos que os recursos para as políticas educacionais são investimentos feitos na expectativa de um futuro sólido e do conhecimento propulsor para sociedade, mas qual é o limite dessas ações para o bem-estar da população e reais resultados dessas políticas na geração de qualidade de vida a todos.

Neste estudo, justamente pelo respeito as políticas da educação e admiração aos professores, buscou-se entender qual o impacto causado ao retirar os docentes da sala de aula e deixá-los fora das atribuições estabelecidas no concurso, que os efetivou no cargo. O que a gestão compreende sobre a valorização desta categoria e os interesses para as suas funções dentro da Administração Pública. Essa abordagem na Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul, na visão dos gestores entrevistados e dos professores pesquisados, apontou para um olhar mais individual do que coletivo dos professores municipais, impactando no custo.

Os múltiplos entendimentos sobre desvio de função, delimitou este estudo especificamente para os professores pagos com recurso livre, entretanto poderia ser incluído os professores que estão fora da docência nas escolas municipais, como bibliotecas, laboratórios de informática, secretaria escolar, substituto ou aqueles que são suporte, como os diretores, vice-diretores, supervisores, orientadores, mas estes educadores estão nas escolas e suas atribuições têm reflexos direto nos estudantes. Ou seja, os professores que estão na Secretaria Municipal da Educação – SMEd no setor pedagógico, responsáveis pelas ações e intervenções nas políticas municipais no ambiente escolar das práticas político-pedagógicas ou setor administrativo, com responsabilidade sobre o suporte destas práticas, na alimentação, transporte, financeiro, compras e material, engenharia, planejamento e gestão de pessoal, porém suas ações estão exclusivamente voltadas para as escolas, os professores e os estudantes municipais.

O recurso investido com os professores em desvio de função representa o orçamento, ou mais, de algumas secretarias municipais, então isso implica em um aporte considerável das reservas financeiras do município, principalmente, por existirem financiamentos para a educação, específicos para a gestão de pessoas. Também, significa a falta de investimento da

Administração municipal em alguma política do município que depende do recurso livre, sem incremento da União ou do Estado.

Há discrepância ao contratar professores por processo seletivo simplificado ou a concessão de regime suplementar de trabalho aos professores, quando existem docentes em desvio de função, talvez, nas áreas que têm carência de pessoas no magistério municipal. Ou ainda, quando os regimes suplementares são concedidos para suprir a demanda de professores que estão fora da sala de aula ou para aqueles que recebem função gratificada, duplicando o custo para o município.

Os valores aportados pelo município no período de 2010 a 2020, na rede pública municipal de educação na gestão de pessoas corresponde a mais de R\$ 32 milhões, com os professores em desvio de função, que são recursos representativos. Todos os professores têm importância na gestão municipal, entretanto aqueles em desvio de função, estão mais a serviço das ações políticas do governo do que das ações educacionais vinculadas as políticas públicas, desconsiderando o retrospecto histórico da falta de concurso e vínculo com as políticas culturais, a categoria do magistério considera esses desvios como professores privilegiados.

Diante desse contexto, possivelmente, o maior impacto deste custo seja o privilégio que alguns recebem em detrimento a outros, que se consideram desvalorizados na categoria, pela falta de infraestrutura nas escolas, pelo adoecimento físico e mental, pela falta de diálogo com os gestores, pelo reconhecimento da comunidade, pela falta de adequação salarial em consonância ao Piso Nacional desde 2008, e outros fatores que promovem a autoestima e valorização dos docentes. O estudo “Uma abordagem sobre os desvios de função no magistério público municipal de Cachoeira do Sul” expôs uma possibilidade de melhoria, de cunho científico, para a governança e gestão de pessoas no município, com possíveis direcionamentos de impactos estruturais.

O autor entende que para qualificar a pesquisa deve-se ampliar o intervalo de tempo, para visualizar as tendências dos quadros do magistério e servidores antes de 1994 (estatuto do servidor) e 2008 (concurso para o quadro geral) com o intuito de mensurar o impacto, neste período, realizar uma análise das perdas salariais sobre o básico municipal identificando os resultados robustos. Ainda, promover um estudo aprofundado da Lei 11.738/2008, na despesa do município, aumento do quadro em cumprimento da hora-atividade e resultados de impacto na realização de concurso, que atenda todos os cargos e realocar os servidores em desvio de função ou processo de readaptação para efetivo sucesso.

Estimular um programa de capacitação para os servidores do quadro geral com formação e capacitação constante, adequação no quadro e plano de carreira para processos de promoção vinculando as exigências de qualificação e conhecimento. Incentivar um sistema de lista tríplice para a indicação do secretário municipal da educação ser o servidor do quadro do magistério, efetivo e qualificado.

Fomentar junto a administração pública municipal e comunidade local estratégias para programas, projetos e propostas para melhoria da arrecadação da receita municipal com vistas a melhoria da infraestrutura, qualidade do serviço público, dentro da expectativa do munícipe e outras maneiras de contribuir para melhoramento da imagem do servidor e possível reconhecimento salarial. Ampliar a formatação do plano de ação do modelo 5W2H e montar uma comissão entre as secretarias e entidades interessadas para estruturar como plano da prefeitura e não apenas uma ação pontual de governo.

Seguir a coleta de dados mensais/anuais para manter o banco de dados, tendo em vista que o sistema da prefeitura municipal contém falhas temporais na informação, no portal transparência *on-line* e o setor de ouvidoria não retorna os questionamentos do cidadão. Essas sugestões concatenam os fatores gestão de pessoas, custos públicos, magistério municipal e desvios de função para a efetividade das políticas educacionais do município.

Quanto as limitações no desenvolvimento da pesquisa, primeiramente, a pandemia do Covid-19, que limitou as coletas de dados na entrevista com os gestores, mesmo assegurando medidas de segurança e proteção, como uso de máscara, álcool em gel, entre outras medidas alternativas com a utilização de ferramentas de vídeo para realizar a gravação. Mesmo assim, houve problemas de comunicação e agendamentos, motivando a substituição de alguns entrevistados e promovendo outra fonte de busca da informação, questionário virtual com os professores municipais. O tema utilizado provocou relutância aos entrevistados pelo fato de ser um ano com eleições municipais, inclusive limitação nas respostas, por envolver uma problemática de questões pessoais e emocionais ou reflexos partidários, em outro período, é possível que a pesquisa proporcionaria outras discussões relevantes na entrevista.

O portal de transparência *on-line* da prefeitura municipal não disponibiliza informações anteriores ao ano 2015, incluindo a Ouvidoria e o Sistema de Informação do Cidadão, que ainda não retornaram as solicitações para coleta de informações da pesquisa realizadas em outras oportunidades. Fica o agradecimento à Unidade Central do Sistema de Controle Interno (UCSCI), no auxílio na coleta de informações junto ao sistema utilizado pela

prefeitura municipal. Então, respondendo a pergunta da pesquisa, qual é o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul? Os professores são os servidores mais capacitados, em virtude das exigências de formação e capacitação, existem leis de financiamento na garantia da efetivação dessa política, que vai impactar a despesa, além do número de professores em desvio de função, que são pagos do caixa único da prefeitura e normalmente são os mais caros pela sua formação. Os professores se sentem desvalorizados pela gestão e pela comunidade cachoeirense, além do quadro apresentar muitos professores afastados por doença, interesses, melhor remuneração, entre outros fatores, e na conclusão identificou-se o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020 e as contribuições propostas para maximizar possíveis impactos para a gestão, mesmo essa tendência com sinais de redução podem fazer parte de estudos futuros.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, U. F. **Gestão de pessoas nas organizações: conceitos básicos e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2016.

BARBOSA, A. Salários docentes, financiamento e qualidade da educação no Brasil. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: 07 ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S2175-62362014000200009>.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso: 05 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Edições Técnicas. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>>. Acesso: 05 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Edições Técnicas. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm>. Acesso: 05 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso: 21 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE**. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm>. Acesso: 04 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. **Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional**

nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso: 04 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso: 04 set. 2019.

CACHOEIRA DO SUL. Lei Municipal Nº 4.120, de 29 de dezembro de 2011. Estabelece o **Plano de Carreira dos Servidores.** Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;cachoeira.sul:municipal:lei:2011-12-29;4120>>. Acesso: 08 ago. 2019.

CACHOEIRA DO SUL. Lei Municipal Nº. 3.240, de 08 de fevereiro de 2001. Estabelece o **Plano de Carreira do Magistério Público Municipal de Cachoeira do Sul.** Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;cachoeira.sul:municipal:lei:2001-02-08;3240>>. Acesso: 08 ago. 2019.

CACHOEIRA DO SUL. Lei Municipal Nº 2751, de 21 de novembro de 1994. Dispõe sobre o **Estatuto e o Regime Jurídico dos Servidores do Município.** Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;cachoeira.sul:municipal:lei:1994-11-21;2751>>. Acesso: 10 mar. 2020.

CAMACHO, M. S. **Comprometimento organizacional e políticas e práticas de gestão de pessoas de uma instituição pública.** 93f. 2017. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2017.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo.** 31 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, C. H. A. de. **Financiamento da educação básica:** estrutura atual e desafios futuros. In: ROCHA, M. Z. B., PIMENTEL, N. 118 Pimentel (Orgs). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99 a 134.

FORTUNATO, Ivan; PORTO, Maria do Rosário Silveira. O método natural e o pensamento complexo: uma relação possível para a educação escolar. **Educação e Pesquisa [online].** 2020, v. 46. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046219428>>. Acesso: 04 Jul 2021.

FREITAS, W. R. de S. F.; JABBOUR, C. J. C. Rumo a gestão estratégica de recursos humanos? Estudo de caso em uma organização pública paulista. **Revista de Ciências da Administração.** v. 12, n. 26, p. 163-188, jan./abr.- 2010.

GIL, A. C. **Gestão de pessoas:** enfoque nos papéis estratégicos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo : Atlas, 2018.

GRIFFIN, R. W.; MOORHEAD, G. **Comportamento organizacional: gestão de pessoas e organizações**. Revisão técnica Cecília Whitaker Bergamini [tradução Noveritis do Brasil – 11.ed. Norte-Americana]. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

KNAPIK, J. **Gestão de pessoas e talentos**. 2.ed. Curitiba: Ibplex, 2008.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. 13,2 Mb (Livro eletrônico).

LISBÔA, M.G.P.; GODOY, L.P. Aplicação do método 5W2H no processo produtivo do produto: joia. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, Florianópolis, SC, Brasil, v. 4, n. 7, p. 32-47, 2012.

MARCHISOTTI, G. G.; OLIVEIRA, F. B. de; LUKOSEVICIUS, A. P. The social representation of distance education from a Brazilian perspective. **Ensaio: val.pol.públ.Educ.** [online]. 2017, vol.25, n.96, pp.743-769. Epub May 15, 2017. ISSN 0104-4036. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362017002500860>.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social - APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010b.

MORGAN, G.; SMIRCICH, L. **The case for qualitative research**. **Academy of Management Review**, v. 5, n. 4, p. 491-500, 1980.

OLIVEIRA, Juliana Michelli da Silva; ALMEIDA, Rogério de. As máquinas de complexidade: diálogo com Edgar Morin 1 1 - Tradução do francês de Juliana Michelli da Silva Oliveira. **Educação e Pesquisa** [online]. 2019, v. 45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945002002>>. Acesso: 16 Set 2019.

PAULA, A. V. de. **Qualidade de vida no trabalho de professores de instituições federais de ensino superior** : um estudo em duas universidades brasileiras. 2015. 315 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Lavras (UFLA), Lavras/MG, 2015.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. Tradução: Eleutério Prado, Thelma Guimarães e Luciana do Amaral Teixeira. 7.ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

PINHO, A. P. M. **Comprometimento, Entrincheiramento E Consentimento Organizacionais**: uma análise destes vínculos, entre gestores e trabalhadores, de diferentes organizações. 2009. 257 p. Tese (Doutora em Administração) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador/BA, 2009.

PINTO, J. M. R. Remuneração Adequada do Professor – desafio à educação brasileira. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso: 08 ago. 2019.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, E. C. da. **Governança corporativa nas empresas**: guia prático de orientação para acionistas, investidores, conselheiros de administração e fiscal, auditores, executivos, gestores, analistas de mercado e pesquisadores. 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

SAMPAIO, V. H. B. de S. **Financiamento dos sistemas estaduais de educação e as desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio** (2006 a 2015). Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32620/1/2018_VictorHugoBarretodeSenaSampaio.pdf>. Acesso: 22 set. 2019.

SOARES, C. S.; FLORES, S. A. F.; CORONEL, D. A. O Comportamento da Receita Pública Municipal: Um Estudo de Caso no Município de Santa Maria (RS). **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 25, p. 312-338, 2014.

SOUZA, B.C.C. Gestão da mudança e da inovação: árvore de problemas como ferramenta para avaliação do impacto da mudança. **Revista de Ciências Gerenciais**, Valinhos, v. 14, n. 19, p. 89-106, set. 2011.

TAMAYO, A.; PASCHOAL, T. A relação da motivação para o trabalho com as metas do trabalhador. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 7, n. 4, p. 33-54, Dec. 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552003000400003&lng=en&nrm=iso>. access on 26 set. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552003000400003>.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de Economia**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VERGARA, S. C. **Gestão de pessoas**. 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. (trad. Daniel Grassi) 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – ENTREVISTA

Parte	Estrutura	Identificar
1	Dados de identificação	1. O perfil dos respondentes: Nome: _____ Idade: _____ Estado civil: _____ Formação profissional: _____ Formação acadêmica: _____ Responsável por qual secretaria: _____ Qual foi o cargo: _____ Período: _____
2	Gestão de pessoas	2. Os professores são os servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul? Por que? 3. As exigências de formação e capacitação são as diferenciações do professor em comparação a outros servidores?
3	Custos públicos	4. A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional irá impactar em quanto a receita do município? 5. Em quanto afetam a receita do município os professores em desvio de função?
4	Magistério municipal	6. Você considera os professores desvalorizados? Se sim, o que fazer para valorizá-los? 7. Você entende como custo ou investimento, nas políticas e qualidade da educação, afastar o professor da sala de aula?
5	Desvio de função	8. Você considera que a gestão reconhece e valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula? 9. Quais fatores afastam os professores da sala de aula?
6	Contribuições	10. Outros aspectos significativos para acrescentar na entrevista?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO

UMA ABORDAGEM SOBRE OS DESVIOS DE FUNÇÃO NO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de mestrado que tem como objetivo principal identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2019. Serão apresentadas as percepções sobre gestão de pessoas na educação e os custos desta política, as especificações da educação e dos educadores, assim como as características do magistério público municipal.

Parte	Estrutura	Identificar
1	Dados de identificação	11. O perfil dos respondentes: Nome: _____ Idade: _____ Estado civil: _____ Formação profissional: _____ Formação acadêmica: _____ Responsável por qual secretaria: _____ Qual foi o cargo: _____ Período: _____
2	Gestão de pessoas	12. Os professores são os servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul? Discordo (0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) Concordo Por que? 13. As exigências de formação e capacitação são as diferenciações do professor em comparação a outros servidores? Discordo (0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) Concordo
3	Custos públicos	14. A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional irá impactar em quanto a receita do município? Discordo (0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) Concordo 15. Em quanto afetam a receita do município os professores em desvio de função? Discordo (0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) Concordo
4	Magistério municipal	16. Você considera os professores desvalorizados? Discordo (0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) Concordo Se sim, o que fazer para valorizá-los? 17. Você entende como custo ou investimento, nas políticas e qualidade da educação, afastar o professor da sala de aula? Custo (0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) Investimento
5	Desvio de função	18. Você considera que a gestão reconhece e valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula? Discordo (0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) Concordo 19. Quais fatores afastam os professores da sala de aula?
6	Contribuições	20. Outros aspectos significativos para acrescentar na entrevista?

https://docs.google.com/forms/d/145NJK5Zcbn4g6eyHDcRrO0R5MxLPpOIePmdP_WDNmg/edit

APÊNDICE C – SERVIDORES DA PREFEITURA 2010 A 2020

Servidores		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Prefeitura	Jan	2134	2138	2289	2260	2349	2426	2422	2410	2344	2510	2364	2331,45
Prefeitura	Abr	2150	2244	2340	2332	2369	2457	2555	2562	2581	2481	2471	2412,91
Prefeitura	Jul	2151	2280	2359	2372	2407	2436	2531	2573	2581	2493	2287	2406,36
Prefeitura	Out	2145	2293	2268	2368	2394	2429	2546	2528	2543	2466	2235	2383,18
Prefeitura	Média	2145	2238,75	2314	2333	2379,75	2437	2513,5	2518,25	2512,25	2487,5	2339,25	2383,48
SMEd	Jan	1118	1107	1221	1230	1259	1343	1343	1331	1284	1487	1317	1276,36
SMEd	Abr	1131	1186	1253	1270	1291	1378	1466	1467	1537	1462	1441	1352,91
SMEd	Jul	1128	1189	1253	1281	1333	1353	1451	1477	1536	1436	1248	1335,00
SMEd	Out	1117	1220	1236	1283	1327	1355	1431	1460	1500	1414	1218	1323,73
SMEd	Média	1123,5	1175,5	1240,75	1266	1302,5	1357,25	1422,75	1433,75	1464,25	1449,75	1306	1322,00
Prof. SMEd	Jan	67	71	262	191	106	87	108	70	68	64	59	104,82
Prof. SMEd	Abr	67	73	103	90	85	84	104	51	67	66	57	77,00
Prof. SMEd	Jul	64	75	100	92	88	109	76	72	64	66	52	78,00
Prof. SMEd	Out	65	77	94	96	85	109	73	68	68	64	52	77,36
Prof. SMEd	Média	65,75	74	139,75	117,25	91	97,25	90,25	65,25	66,75	65	55	84,30
Desvio Livre	Jan	124	114	122	113	93	115	102	125	110	103	80	109,18
Desvio Livre	Abr	122	114	122	113	95	118	103	133	110	76	84	108,18
Desvio Livre	Jul	120	126	114	106	96	111	130	130	108	93	84	110,73
Desvio Livre	Out	119	127	113	102	93	104	127	119	108	89	83	107,64
Desvio Livre	Média	121,25	120,25	117,75	108,5	94,25	112	115,5	126,75	109	90,25	82,75	108,93

APÊNDICE D – DESPESA COM PESSOAL DA PREFEITURA 2010 A 2020

Servidores		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Prefeitura	Jan	R\$ 3.011.249,65	R\$ 3.304.099,98	R\$ 3.975.981,15	R\$ 4.248.312,72	R\$ 5.049.462,71	R\$ 5.638.237,33	R\$ 6.141.669,56	R\$ 6.598.525,08	R\$ 6.739.846,95	R\$ 6.694.109,16	R\$ 6.543.751,14	R\$5.267.749,58
Prefeitura	Abr	R\$ 2.779.704,32	R\$ 3.305.552,19	R\$ 3.846.805,57	R\$ 4.207.093,18	R\$ 4.739.017,78	R\$ 5.116.628,81	R\$ 5.530.060,73	R\$ 6.081.399,36	R\$ 6.066.037,62	R\$ 6.712.776,31	R\$ 6.586.488,25	R\$4.997.414,92
Prefeitura	Jul	R\$ 3.089.203,06	R\$ 3.658.286,35	R\$ 4.246.065,51	R\$ 4.283.044,01	R\$ 4.666.456,53	R\$ 5.036.530,94	R\$ 5.577.480,45	R\$ 6.278.988,65	R\$ 6.083.321,20	R\$ 6.275.419,25	R\$ 6.201.405,70	R\$5.036.018,33
Prefeitura	Out	R\$ 2.982.584,62	R\$ 3.391.839,29	R\$ 3.879.338,62	R\$ 4.385.350,25	R\$ 4.721.470,84	R\$ 4.841.478,10	R\$ 5.470.314,91	R\$ 5.928.902,30	R\$ 5.926.953,76	R\$ 6.238.893,87	R\$ 6.305.870,21	R\$4.915.726,98
Prefeitura	Média	R\$ 2.965.685,41	R\$ 3.414.944,45	R\$ 3.987.047,71	R\$ 4.280.950,04	R\$ 4.794.101,97	R\$ 5.158.218,80	R\$ 5.679.881,41	R\$ 6.221.953,85	R\$ 6.204.039,88	R\$ 6.480.299,65	R\$ 6.409.378,83	R\$5.054.227,45
SMEd	Jan	R\$ 1.552.805,05	R\$ 1.645.604,68	R\$ 1.987.737,53	R\$ 2.262.383,66	R\$ 2.602.218,84	R\$ 2.934.803,74	R\$ 3.348.970,46	R\$ 3.583.260,64	R\$ 3.663.861,76	R\$ 3.621.822,22	R\$ 3.429.053,55	R\$2.784.774,74
SMEd	Abr	R\$ 1.338.709,62	R\$ 1.624.432,31	R\$ 1.837.986,65	R\$ 2.081.016,92	R\$ 2.398.932,82	R\$ 2.556.939,35	R\$ 2.817.664,67	R\$ 3.100.301,05	R\$ 3.140.990,85	R\$ 3.368.107,48	R\$ 3.494.487,36	R\$2.523.597,19
SMEd	Jul	R\$ 1.495.464,93	R\$ 1.801.997,05	R\$ 2.053.329,94	R\$ 2.092.810,01	R\$ 2.354.099,01	R\$ 2.529.898,24	R\$ 2.874.961,32	R\$ 3.162.266,25	R\$ 3.176.032,99	R\$ 3.217.255,79	R\$ 3.129.584,69	R\$2.535.245,47
SMEd	Out	R\$ 1.422.601,68	R\$ 1.657.624,49	R\$ 1.874.383,19	R\$ 2.211.682,24	R\$ 2.371.930,05	R\$ 2.447.011,08	R\$ 2.843.352,48	R\$ 3.085.271,89	R\$ 3.065.210,69	R\$ 3.180.509,74	R\$ 3.075.472,13	R\$2.475.913,61
SMEd	Média	R\$ 1.452.395,32	R\$ 1.682.414,63	R\$ 1.938.359,33	R\$ 2.161.973,21	R\$ 2.431.795,18	R\$ 2.617.163,10	R\$ 2.971.237,23	R\$ 3.232.774,96	R\$ 3.261.524,07	R\$ 3.346.923,81	R\$ 3.282.149,43	R\$2.579.882,75
Prof. MDE	Jan	R\$ 123.440,65	R\$ 148.283,18	R\$ 497.606,88	R\$ 423.481,45	R\$ 303.153,72	R\$ 286.467,33	R\$ 398.577,19	R\$ 268.317,16	R\$ 254.136,52	R\$ 231.898,26	R\$ 222.571,25	R\$287.084,87
Prof. MDE	Abr	R\$ 110.780,08	R\$ 135.390,11	R\$ 219.660,96	R\$ 204.916,50	R\$ 220.927,68	R\$ 216.794,00	R\$ 300.103,32	R\$ 161.320,99	R\$ 212.230,68	R\$ 211.821,06	R\$ 210.743,91	R\$200.426,30

Prof. MDE	Jul	R\$ 113.229,57	R\$ 146.329,41	R\$ 213.661,12	R\$ 205.929,18	R\$ 232.380,14	R\$ 286.102,16	R\$ 231.684,23	R\$ 233.017,11	R\$ 198.347,85	R\$ 209.530,21	R\$ 191.717,41	R\$205.629,85
Prof. MDE	Out	R\$ 116.043,40	R\$ 150.968,61	R\$ 193.209,07	R\$ 233.675,01	R\$ 228.988,89	R\$ 285.529,31	R\$ 215.865,68	R\$ 211.665,74	R\$ 211.665,74	R\$ 199.096,63	R\$ 186.414,78	R\$203.011,17
Prof. MDE	Média	R\$ 115.873,43	R\$ 145.242,83	R\$ 281.034,51	R\$ 267.000,54	R\$ 246.362,61	R\$ 268.723,20	R\$ 286.557,61	R\$ 218.580,25	R\$ 219.095,20	R\$ 213.086,54	R\$ 202.861,84	R\$224.038,05
Desv Livre	Jan	R\$ 230.392,71	R\$ 239.962,24	R\$ 278.755,85	R\$ 302.143,93	R\$ 260.266,49	R\$ 282.767,16	R\$ 305.442,45	R\$ 432.831,94	R\$ 430.383,52	R\$ 371.007,00	R\$ 316.001,23	R\$313.632,23
Desv Livre	Abr	R\$ 202.967,41	R\$ 227.007,59	R\$ 278.457,84	R\$ 269.106,66	R\$ 244.908,91	R\$ 272.451,98	R\$ 263.316,35	R\$ 403.638,49	R\$ 343.715,70	R\$ 259.403,21	R\$ 314.178,91	R\$279.923,00
Desv Livre	Jul	R\$ 199.297,57	R\$ 256.052,14	R\$ 273.016,79	R\$ 252.938,20	R\$ 240.654,73	R\$ 264.041,97	R\$ 364.432,83	R\$ 379.293,48	R\$ 341.963,61	R\$ 311.972,66	R\$ 302.788,05	R\$289.677,46
Desv Livre	Out	R\$ 204.853,70	R\$ 247.457,91	R\$ 262.197,41	R\$ 257.542,28	R\$ 226.355,04	R\$ 238.956,84	R\$ 358.441,05	R\$ 349.226,31	R\$ 327.629,19	R\$ 291.969,08	R\$ 297.855,59	R\$278.407,67
Desv Livre	Média	R\$ 209.377,85	R\$ 242.619,97	R\$ 273.106,97	R\$ 270.432,77	R\$ 243.046,29	R\$ 264.554,49	R\$ 322.908,17	R\$ 391.247,56	R\$ 360.923,01	R\$ 308.587,99	R\$ 307.705,95	R\$290.410,09

APÊNDICE E – PANORAMA DA PESQUISA

UMA ABORDAGEM SOBRE OS DESVIOS DE FUNÇÃO NO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL							
PROBLEMA: Qual é o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul?							
OBJETIVO: Identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020.							
OBJETIVOS	CATEGORIA	DIMENSÃO	REFERÊNCIAS	ENTREVISTA	% GESTORES	QUESTIONÁRIO	% PROFESSORES
	1) IDENTIFICAÇÃO			1) Perfil: Média 48,72 anos, casados ou união estável, servidores efetivos 62,50; nível superior 75% - pós 62%		1) Perfil: Média 30 a 59 anos, casados, graduados com pós, efetivos de 6 a 15 anos.	
1) Mapear os fatores que afastam os professores da sala de aula.	2) GESTÃO DE PESSOAS	<i>Organizacional</i>	Possuir em seus quadros servidores capacitados e motivados (Freitas e Jabbour, 2010)	2) Os professores são os servidores mais capacitados da PM de Cachoeira do Sul? Por quê?	Sim 62,5% ; Não 37,5% ; Não sei 0%	2) Os professores são os servidores capacitados da PM de Cachoeira do Sul.	B 0,72% , M 15,83% , A 83,45% (9/32,37%)
		<i>Institucional</i>	Melhoria contínua pela excelência na prestação dos serviços (Freitas e Jabbour, 2010)	3) As exigências de formação e capacitação são as diferenciações do professor em comparação a outros servidores.	Sim 75% ; Não 25% , Não sei 0%	3) As exigências de formação e capacitação são as diferenciações do professor em comparação a outros servidores.	B 2,16% , M 12,23% , A 86,33%
2) Avaliar os gastos com profissionais da educação municipal	3) CUSTOS PÚBLICOS	<i>Organizacional</i>	Obrigações de administrar os escassos recursos públicos (Soares, Flores e Coronel, 2014)	4) A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional, irá impactar em quanto a receita (despesa) do município?	Sim 50% ; Não 0% , Não sei 50%	4) A Lei 11.738/2008, do Piso Nacional, irá impactar em quanto a receita (despesa) do município.	B 37,41% (0/17,27%), M 46,76% (5/20,14%), A 15,83%

		<i>Institucional</i>	Salário dos profissionais da educação representam, também, a maior parte dos gastos com educação (Barbosa, 2014)	5) Em quanto afeam a receita (despesa) do município os professores em desvio de função/	Sim 37,5% ; Não 0% , Não sei 62,5%	5) Os professores em desvio de função afestam a receita (despesa) do município.	B 17,27% , M 28,78% , A 53,96%
3) Identificar a percepção dos gestores e professores	4) MAGISTÉRIO MUNICIPAL	<i>Política</i>	Plano de carreira bem construído é fundamental para a retenção e motivação das pessoas (Freitas e Jabbour, 2010)	6) Você considera os professores desvalorizados? Se sim, o que fazer para valorizá-los?	Sim 75% ; Não 25% , Não sei 0%	6) Você considera os professores desvalorizados? Se sim, o que fazer para valorizá-los?	B 9,35% , M 21,58% , A 69,06% (10/37,57%)
		<i>Organizacional</i>	Exercício pelo servidor de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente (Carvalho Filho, 2017)	Você entende como custo ou investimento, nas políticas da educação, afastar o professor da sala de aula?	Sim 62,5% ; Não 37,5% , Não sei 0%	7) Você entende como custo ou investimento, nas políticas da educação, afastar o professor da sala de aula.	B 18,71% , M 30,22% , A 51,08%
4) Apontar sugestões de melhoria para minimizar os desvios de	DESVIOS DE FUNÇÃO	<i>Institucional</i>	Não existe valorização de uma profissão, sem salários atraentes (Pinto, 2009)	Você considera que a gestão reconhece e valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula?	Custo 75% ; Investimento 25%	Você considera que a gestão reconhece e valoriza o professor ao afastá-lo da sala de aula.	B 38,85% , M 38,85% , A 22,3%

função		<i>Política</i>	Incentivo ao desenvolvimento profissional do servidor (Freitas e Jabbour, 2010)	Quais fatores afastam os professores da sala de aula?	Sim 62,5% ; Não 12,5% , Não sei 25%	Quais fatores afastam os professores da sala de aula? O que você entende como desvio de função?	Saúde 24,55% , Interesse 22,73% , Remuneração 9,55% (56,86%), Alunos 8,18% , competência 6,82% , motivação 6,36% , incapacidade 6,36% , cansaço 5,91% , recursos 5% , funções 2,73%
	CONTRIBUIÇÕES	<i>Política</i>		Outros fatores significativos para acrescentar na entrevista.	Valorização 45,45% , Saúde 27,27% , Aluno 18,18% , Cansaço 9,1%	Outros fatores significativos para acrescentar na entrevista.	Valorização 14,29% , Desvio 7,14% , Culpar 2,86% , Despesa 2,86% (27,14%); Não 68,57% ; Sucesso 4,29%
						Em uma escala de 0 a 10 qual é sua concordância com a afirmação.	
<p>CONCLUSÃO: Os professores são os servidores mais capacitados, em virtude das exigências de formação e capacitação, existem leis de financiamento na garantia da efetivação dessa política, que vai impactar a despesa, além do número de professores em desvio de função, que são pagos do caixa único da prefeitura e normalmente são os mais caros pela sua formação. Os professores se sentem desvalorizados pela gestão e pela comunidade cachoeirense, além do quadro apresentar muitos professores afastados por doença, interesses, melhor remuneração, entre outros fatores, e na conclusão identificar o impacto do custo do professor municipal, em desvio de função, para a prefeitura de Cachoeira do Sul, no período de 2010 a 2020 e as contribuições propostas para maximizar possíveis impactos para a gestão, mesmo essa tendência com sinais de redução.</p>							

ANEXO A – CARTA ABERTA DO SIPROM



Excelentíssimo Senhor,
Dr. Sergio Ghignatti,
Prefeito Municipal.

CARTA ABERTA EM PROL DA VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE A QUE A SOCIEDADE CACHOEIRENSE TEM DIREITO.

Pautar a prioridade em educação num Plano de Governo é fácil, mas a prática pós-eleições e já no posto almejado – Prefeito Municipal – se mostra de forma oposta ao discursado, escrito e prometido durante a campanha.

O Magistério Público Municipal de Cachoeira do Sul, diante de tantos desserviços apresentados à categoria nos últimos meses, ameaças e concretização de ações prejudiciais por parte do governo municipal, promove esta MOBILIZAÇÃO EM PROL DA VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE A QUE A SOCIEDADE CACHOEIRENSE TEM DIREITO.

É fundamental e indispensável manter os elementos indissociáveis da valorização profissional, que são: salário digno compatível com as necessidades básicas (alimentação, vestuário, transporte, saúde...), carreira atraente, jornada compatível com os afazeres escolares e a garantia de escolas física e pedagogicamente adequadas ao processo da educação aos quais à população tem direito.

A presente AÇÃO DE MOBILIZAÇÃO está embasada nas prerrogativas que seguem enumeradas:

- 1) Insegurança constante no exercício da profissão, pois toda semana são apresentadas, por parte da Administração Municipal, situações que anulam e tiram direitos dos professores, já garantidos em Lei.
- 2) Instabilidade constante em relação às aposentadorias, motivada pela inadimplência do governo com o FAPS, em não pagar a parte patronal, parcelando a dívida e não cumprindo com seus compromissos.
- 3) Erros na administração municipal, fazendo retornar ao trabalho inúmeros professores já autorizados ao gozo de Licença Prêmio a fim de aposentadoria, por lançamentos inadequados e errôneos no Sistema que, além de gerar abalo moral ao profissional, desorganiza toda sua vida particular.
- 4) Preocupação com a permanência do Plano de Saúde – IPE.
- 5) Redução do salário de professores, prejudicando inclusive o comércio da cidade. Pois o Regime Suplementar de Trabalho teve a remuneração alterada, como se fosse um benefício político e não uma jornada de 20h de trabalho, com alunos e todos os compromissos inerentes ao cargo, garantindo as aulas e o ano letivo a muitas turmas, por falta de docentes.
- 6) Infraestrutura inadequada em escolas, com falta de espaços físicos, materiais e equipamentos adequados.
- 7) Transporte escolar com falta de segurança a alunos e professores.
- 8) Falta de vagas na Educação Infantil para a demanda de zero a 3 anos de idade.
- 9) Educação de Jovens e Adultos ameaçada de extinção ou redução, justificando economia, mas causando insegurança e dificuldades àqueles que já foram prejudicados pela vida, pela falta de oportunidades e que agora desejam dar continuidade aos seus estudos.

- 10) Revisão e modificação do Plano de Carreira do Magistério sem discussão com a categoria, ficando os profissionais à mercê do ponto de vista e interpretações de outros profissionais da Administração Municipal, que desconhecem e desvalorizam as lutas e conquistas da educação ao longo da história.
- 11) Constante desvalorização do Professor com declarações ameaçadoras de cortes na remuneração e na forma de ascensão na carreira, causando uma tortura psicológica no magistério e abalo emocional.
- 12) Contratos emergenciais efetivados anualmente, sem realização de concurso público, por plena falta de planejamento e de interesse, burlando a norma constitucional sistematicamente e intencionalmente.
- 13) Falta de Vagas na Classe F para Promoções, pela primeira vez no município, professores não serão promovidos por falta da redistribuição das vagas.
- 14) Falta de condições e infraestruturas às estradas do interior. Atualmente, muitas escolas têm que cancelar aulas, pela impossibilidade das estradas.
- 15) Retirada do direito conquistado, pela comunidade escolar, de escolher os Diretores das Escolas Municipais.
- 16) Projeto de Lei onde revoga a Lei Municipal nº 2.427, de 17 de dezembro de 1990, que concede Gratificação Especial e tira o direito da incorporação, desvalorizando os professores que atuam com alunos especiais.

O Magistério Municipal, representado pelo seu Sindicato – SIPROM – não vai aceitar a desvalorização e a humilhação de seus profissionais, nem o sucateamento da educação prejudicando crianças, jovens e adultos de nossa comunidade que buscam na escola a aprendizagem, conhecimento para transformação de sua vida, direito reconhecido na Constituição e outras Leis. É incabível e inaceitável que possa acontecer um caos em nosso município a exemplos de outras cidades. Não temos medo da luta, pois a caminhada nunca foi fácil, mas sempre foi pautada na legalidade, no diálogo e na seriedade. Um Governo que não valoriza seus professores, profissionais responsáveis por seis mil munícipes em fase de desenvolvimento, deve ser acordado e chamado à realidade.

O SIPROM ALERTA A SOCIEDADE PARA O CAOS NA EDUCAÇÃO QUE PODERÁ SE INSTALAR, EM CACHOEIRA DO SUL, DEVIDO A FALTA DE GESTÃO MUNICIPAL E PRINCIPALMENTE PELO GOVERNO NÃO CUMPRIR COM SUAS OBRIGAÇÕES E RETIRANDO DIREITO DOS PROFESSORES E DOS ALUNOS.

Contamos com a sensibilização e o apoio de todos! Pois, o governo passa e nós permanecemos!

Cachoeira do Sul, 30 de novembro de 2018.

Presidente

do

SIPROM

ANEXO B – DENOMINAÇÃO DO CARGO: PROFESSOR

FORMA DE PROVIMENTO DO CARGOⁱ: ingresso por concurso público de provas e títulos, realizado por área de atuação, sendo a área 1 correspondente à Educação Infantil e aos anos iniciais do Ensino Fundamental, e a área 2, aos anos finais do Ensino Fundamental.

ATRIBUIÇÕES

1. Docência na Educação Básica, incluindo, entre outras, as seguintes atribuições:
 - 1.1. Participar da elaboração da Proposta Pedagógica da escola;
 - 1.2. Elaborar e cumprir plano de trabalho segundo a Proposta Pedagógica da escola;
 - 1.3. Zelar pela aprendizagem dos alunos;
 - 1.4. Estabelecer e implementar estratégias de recuperação para alunos de menor rendimento;
 - 1.5. Ministras os dias letivos e horas-aula estabelecidos;
 - 1.6. Participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
 - 1.7. Colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade;
 - 1.8. Desincumbir-se das demais tarefas indispensáveis ao atingimento dos fins educacionais da escola e ao processo de ensino-aprendizagem.

2. Atividades de suporte pedagógico direto à docência na Educação Básica e as desenvolvidas na Secretaria Municipal de Educação e Cultura, voltadas para planejamento, administração, supervisão, orientação e inspeção na escola e no Sistema Municipal de Ensino, incluindo, entre outras, as seguintes atribuições:
 - 2.1. Coordenar a elaboração e a execução da Proposta Pedagógica da escola;
 - 2.2. Administrar o pessoal e os recursos materiais e financeiros da escola, tendo em vista o atingimento de seus objetivos pedagógicos;
 - 2.3. Assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
 - 2.4. Velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
 - 2.5. Prover meios para recuperação dos alunos de menor rendimento;
 - 2.6. Promover a articulação com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

- 2.7. Informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da Proposta Pedagógica da escola;
- 2.8. Coordenar, no âmbito da escola, as atividades de planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional;
- 2.9. Acompanhar o processo de desenvolvimento dos estudantes, em colaboração com os docentes e as famílias;
- 2.10. Elaborar estudos, levantamentos qualitativos e quantitativos indispensáveis ao desenvolvimento do Sistema Municipal de Ensino e da escola;
- 2.11. Elaborar, acompanhar e avaliar os planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento do Sistema Municipal de Ensino e de escola, em relação a aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros, de pessoal e de recursos materiais;
- 2.12. Acompanhar e supervisionar o funcionamento das escolas, zelando pelo cumprimento da legislação e normas educacionais e pelo padrão de qualidade de ensino.

Fonte: Lei Ordinária 3.240 2001 de Cachoeira do Sul. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/cachoeira-do-sul/lei-ordinaria/2001/324/3240/lei-ordinaria-n-3240-2001-estabelece-o-plano-de-carreira-do-magisterio-publico-municipal-de-cachoeira-do-sul-institui-o-respectivo-quadro-de-cargos-e-da-outras-providencias>. Acesso: 19 Abr 2021.

ⁱ Atos Vinculados a Lei Ordinária 3.240/2001: Lei Ordinária Nº 4683/2020 de 18/03/2020; Lei Ordinária Nº 4212/2013 de 06/05/2013; Lei Ordinária Nº 3739/2007 de 22/06/2007; Lei Ordinária Nº 3275/2001 de 17/08/2001; Decreto Nº 131/2001 de 11/05/2001