

# O QUE SE FAZER MEDIANTE AO ABSENTEÍSMO DOCENTE? – ANÁLISE SOBRE ORIENTAÇÕES DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO NO PERÍODO DE 2004/2005

**Silmar Leila dos Santos**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
professorasilmar@ig.com.br

**Resumo:** Este trabalho reporta-se à dissertação de mestrado intitulada *As faltas de professores e a organização de escolas na rede municipal de São Paulo* (2006), que investigou o absenteísmo docente em escolas no município de São Paulo. Metodologicamente a pesquisa se caracterizou como exploratória (Selltiz *et al*, 1965) principalmente pela inexistência de dados oficiais quanto às ausências dos docentes ao trabalho. O presente artigo apresenta as leis que respaldam essas faltas, o detalhamento quantitativo e, quais foram as orientações da administração pública municipal de São Paulo, quanto às providências a serem tomadas mediante às faltas dos professores em dias de efetivo exercício pedagógico.

**Palavras-chave:** absenteísmo docente; ensino fundamental; organização escolar.

## I – INTRODUÇÃO

Segundo o parágrafo 2º do artigo 211 da Constituição Federal, os municípios brasileiros devem atuar “prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”, sendo destacado também, no inciso I do artigo 208 que o “ensino fundamental é obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. É, portanto, a partir da determinação legal de que o ensino fundamental deve ser obrigatório, gratuito e oferecido a todos e, com prioridade, pelos municípios brasileiros que delimitou-se o enfoque de investigação da dissertação de mestrado que tratou do absenteísmo docente em escolas da rede pública do município de São Paulo, entre os anos de 2004 e 2005. Considerou-se ainda que, o município de São Paulo possui sua própria organização administrativa desde 1956, ano em que segundo Pereira (1963) houve o “rompimento de um convênio entre o governo do Estado e o Município da Capital (p. 97)”.

Inicialmente a pesquisa objetivou verificar como se dava a organização das escolas mediante a possível ausência diária dos professores aos seus postos de trabalho, contudo, ao buscar informações quantitativas sobre o absenteísmo docente nas escolas da rede municipal de São Paulo, obteve-se a resposta, por parte do Centro de Informática da Secretaria Municipal de Educação (SME) de que o mesmo não possuía os dados referentes a licenças médicas e abonos de seus funcionários. Concomitante a esta constatação, verificou-se, por meio de levantamento bibliográfico a inexistência, até então, de trabalhos acadêmicos que tratassem dessa temática. Sendo assim, a pesquisa passou a se caracterizar como pesquisa exploratória (Selltiz *et al*, 1965) o que possibilitou uma adequação metodológica à temática para obtenção de familiaridade com o fenômeno e a determinação da frequência das faltas dos professores às escolas.

O presente artigo traz em destaque alguns dos aspectos verificados durante a pesquisa. Inicialmente apresenta-se a base legal que respalda as possíveis ausências dos professores; os dados quantitativos obtidos; parte da caracterização dos professores pesquisados e, por fim, as orientações por parte da SME quanto aos procedimentos dos gestores das escolas municipais paulistanas mediante ao absenteísmo docente.

## II – As bases legais do absenteísmo

Interpretando que a organização da administração pública da cidade de São Paulo enquadra-se na definição de Weber (1977) quanto a organização burocrática, que, segundo ele, se caracteriza pela manutenção de regimentos e normas administrativas, inclusive por meio da criação de leis; uma organização hierárquica, estabelecida com base no mando e na subordinação; o arquivamento de documentos; a exigência de treinamento especializado, por parte dos funcionários e o constante cumprimento de regras, foi possível identificar na legislação municipal paulistana o *Estatuto do Funcionário Público do Município de São Paulo*, correspondente à Lei 8.989 de 29 de outubro de 1979. Este Estatuto descreve, entre outros itens, a possibilidade dos funcionários públicos municipais — enquadrando-se aí automaticamente os professores — solicitarem o afastamento no exercício de suas funções por meio de licenças para:

tratamento de saúde; por motivo de doença em pessoa de sua família; para cumprir serviços obrigatórios por lei; para tratar de interesses particulares; compulsória (como no caso de doenças infectocontagiosas); quando acidentado no exercício de suas atribuições ou acometido de doença profissional (descrição dos incisos I e II; IV a VII, do artigo 138; Lei 8.989, 1979).

Além da previsão de licenças, esse mesmo Estatuto prevê o abono de faltas, situação em que o funcionário falta ao trabalho e não é descontado financeiramente e também não sofre nenhum tipo de sanção por isso. É o que descreve o parágrafo único, do artigo 92:

As faltas ao serviço, até o máximo de 10 (dez) por ano, não excedendo a 2 (duas) por mês, poderão ser abonadas por moléstias ou por outro motivo justificado a critério da autoridade competente, no primeiro dia em que o funcionário comparecer ao serviço.

Além do *Estatuto do Funcionário Público Municipal*, encontrou-se também outros documentos legais que regulamentam as denominadas faltas justificadas e as faltas injustificadas. As primeiras caracterizam-se em número de seis (6) por ano e acarretam descontos pecuniários, enquanto que as faltas injustificadas, que podem atingir ao número de sessenta (60), por ano, desde que interpoladas, acarretam além do desconto pecuniário também um pontuação negativa ao funcionário. Essa pontuação negativa pode vir a retardar o processo de evolução funcional de professores e demais funcionários, também previsto pelo Estatuto, acarretando um período de estagnação no rendimento mensal.

Em resumo, verificou-se que, a previsão legal é de que professores e demais funcionários públicos do município de São Paulo, possam se ausentar do trabalho durante um ano, por, no mínimo, até setenta e seis (76) dias, utilizando-se de faltas abonadas, justificadas e injustificadas, sem contar as possíveis licenças, também descritas na lei.

### III – A incidência de faltas

Na impossibilidade de conseguir abranger, em uma única pesquisa, as mais de 400 escolas de ensino fundamental que estavam sob a administração da Prefeitura paulistana, entre os anos de 2004 e 2005, optou-se, como critério inicial a delimitação geográfica dessas escolas, com o intuito de abranger o centro, a região norte, a região sul, a região leste e a região oeste do município, por isso delimitou-se a partir daí que o número de escolas a serem pesquisadas seria de cinco (5). Assim, com base nessa delimitação passou-se a investigação do que poderia ser considerado comum e do que era peculiar às escolas das cinco regiões da cidade com relação ao absenteísmo docente. As cinco escolas as quais seus gestores permitiram a entrada da pesquisadora, foram delimitadas também pelo critério de estarem inseridas em regiões consideradas periféricas, pela própria administração municipal e, que por isso, oferecem aos seus funcionários um auxílio pecuniário denominado de “gratificação de difícil acesso”.

Entre os anos de 2004 e 2005 foram contabilizados, nas cinco escolas pesquisadas, cerca de 350 professores, em cada ano. As faltas desses professores ao trabalho foram contabilizadas por meio de formulário próprio, criado especificamente para este fim — a adequação metodológica é uma das características da pesquisa exploratória (Sellitz et al, 1965). Foi possível ainda descrever detalhes como os dias da falta dos professores; suas características profissionais (cargo/função/gênero); os professores que mais faltaram e os que menos faltaram, etc. Contudo, para o presente artigo considera-se pertinente descrever, por meio das tabelas 01 e 02 apresentadas abaixo, que os professores, respaldados pela lei, faltaram sim, ao trabalho durante os dois anos letivos pesquisados.

**Tabela 01 - Relação escola, número de professores, total de faltas das escolas e média anual de faltas, por professor, em 2004**

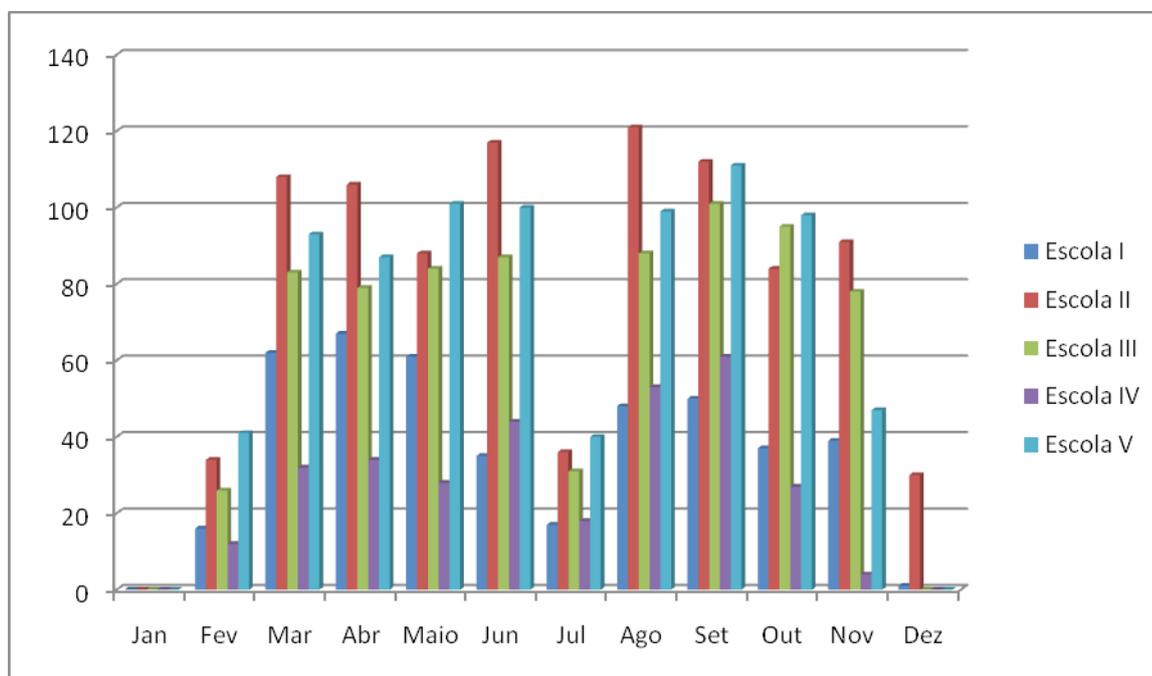
<b>Escola</b>	<b>nº aproximado de docentes</b>	<b>total de faltas registradas no ano de 2004</b>	<b>média anual de faltas por docente</b>
<b>I</b>	40	<b>590</b>	<b>14,75</b>
<b>II</b>	86	<b>921</b>	<b>10,70</b>
<b>III</b>	95	<b>824</b>	<b>8,67</b>
<b>IV</b>	52	<b>278</b>	<b>5,34</b>
<b>V</b>	78	<b>754</b>	<b>9,66</b>

**Tabela 02 - Relação escola, número de professores, total de faltas das escolas e média anual de faltas, por professor, em 2005**

Escola	nº aproximado de docentes	total de faltas registradas no ano de 2005	média anual de faltas por docente
<b>I</b>	51	<b>433</b>	<b>8,49</b>
<b>II</b>	86	<b>917</b>	<b>10,66</b>
<b>III</b>	81	<b>722</b>	<b>8,91</b>
<b>IV</b>	55	<b>315</b>	<b>5,72</b>
<b>V</b>	76	<b>816</b>	<b>10,77</b>

É possível verificar que o número total de faltas, em cada uma das escolas quase não se altera de um ano para outro, bem como suas médias anuais de faltas por professor. Pode-se inferir, portanto, que as faltas dos professores parecem fazer parte da cultura escolar, ao menos nas escolas do município de São Paulo.

Com o auxílio da Figura I, que segue abaixo, é possível observar um movimento de oscilação entre o aumento e a queda no número total de faltas, durante todo o ano de 2005, nas cinco escolas pesquisadas, notando-se à primeira vista que no início e fim dos semestres há uma visível queda na quantidade dessas faltas.



Também é possível observar que a *escola I* tem, nos meses de março e abril de 2005, seus maiores índices de falta do professor, atingindo o total de setenta e sete (77) em abril. Na *escola II*, destaca-se o mês de agosto, com 121 faltas, no total. Setembro e Outubro são os meses em que a *escola III*, registra seu maior número de faltas; sendo que na *escola IV*, observa-

se um gradativo aumento no total de faltas ao meio dos dois semestres que tende a cair a partir de Outubro, situação bem próxima também dos números da *escola V*.

#### **IV – Quem são esses professores?**

Para efeito de caracterizar os professores que participaram da pesquisa, distribuiu-se um questionário aos mesmos, que possibilitou a descrição do perfil desses professores, sendo possível também questioná-los se eles realmente faltavam e, em caso afirmativo, a descrição do por que dessas faltas. Segue abaixo, de maneira sucinta, algumas dessas características.

Inicialmente constatou-se que os professores das cinco escolas pesquisadas eram, na sua maioria, oitenta e nove por cento (89%) funcionários públicos efetivos da Prefeitura de São Paulo, ou seja, eram concursados e por isso gozavam de direitos estatutários;

Setenta e nove por cento (79%) dos professores pesquisados eram do sexo feminino e vinte e um por cento (21%) do sexo masculino.

Setenta e nove por cento (79%), desses professores, acumulavam cargos ou funções, ou seja, trabalhavam em outro lugar além da escola da prefeitura e mais da metade destes professores, cerca de cinquenta e sete por cento (57%) declararam que possuíam uma carga horária mensal, de horas-aula, que variava entre 200 e 256 horas mensais.

Registrou-se também que mais de setenta por cento (70%), dos professores que responderam ao questionário não saíram das escolas entre os anos de 2004 e 2005, destacando uma baixa rotatividade de professores, no período e nas escolas pesquisadas.

Ao responderem sobre os motivos de faltarem ao trabalho, foram citadas, em ordem decrescente, as justificativas de: ir ao médico, ou por motivo de saúde (51%); por questões particulares (26%); questões familiares (7%); para descansar ou viajar (4%); para participar de cursos ou ir à faculdade (3%); para ir ao banco (1,3%); problemas com o carro (0,5%) e cerca de 15% dos professores, que responderam ao questionário, não declararam nenhum motivo, — o número de citações é superior ao percentual total, devido às respostas múltiplas.

Com relação às licenças médicas, quarenta e oito por cento (48%) declarou já ter utilizado de licença somente para tratamento pessoal; trinta por cento (30%) declarou nunca ter utilizado nenhum tipo de licença; onze, por cento (11%) descreveu já ter se ausentado do trabalho para tratamento pessoal e também de seus familiares; nove por cento (9%) utilizou-se de licença apenas para tratamento de seus familiares e, dois por cento (2%) não respondeu.

#### **V- A organização da escola, quando não há professor**

Por meio do questionário, os professores das cinco escolas puderam descrever algumas das estratégias mais utilizadas pelas mesmas, quando da ausência de um professor. Assim, por meio dessas respostas foi possível a montagem da tabela 03, apresentada abaixo.

**Tabela 03 - Organização das escolas para atendimento aos alunos, mediante as faltas dos professores**

<b>Organização da escola</b>	<b>n</b>
Utiliza os professores adjuntos como eventuais	84
Divide os alunos entre as salas de mesma série	71
Utiliza outros espaços para atividades com as classes sem professor(a)	35
Adiantam-se aulas e dispensam-se os alunos um pouco mais cedo	59
Os alunos costumam ficar em aula vaga	23
Outra	14
Não respondeu	01
<b>Total</b>	<b>287</b>

O número de citações é superior ao número de professores que responderam ao questionário devido às respostas múltiplas.

Com relação às estratégias descritas pelos professores, destaca-se que a utilização de professores adjuntos — caracterizados à época, como professores concursados, portanto, com vínculo estatutário, mas, que não possuíam vínculo com a escola e sim na instância intermediária entre a escola e a Secretaria Municipal de Educação, que à época era denominada de Coordenadoria Regional de Educação e que atualmente é denominada de Diretoria Regional de Educação (DRE) — e a divisão dos alunos em salas de mesma série eram estratégias utilizadas, com maior frequência, para alunos que encontravam-se nas série iniciais do ensino fundamental. Em contrapartida, as demais estratégias citadas, eram mais comuns, em turmas dos anos finais do ensino fundamental, pois, para essas turmas aparentemente, seria mais fácil a organização da saída do turno acontecer antes do horário previsto. Ao menos foi o que se pode registrar durante as visitas de observação.

#### **VI – As orientações da Secretaria Municipal de Educação quanto ao absentéismo docente**

Durante a realização da pesquisa sobre o absentéismo docente nas escolas de ensino fundamental do município de São Paulo prezou-se também pelo acompanhamento das instruções por parte da administração municipal quanto à organização dessas escolas mediante a ausência diária de funcionários que, como apresentado acima, faz parte do cotidiano das mesmas. Assim, destaca-se, a seguir, algumas dessas orientações.

Inicialmente pode-se registrar a divulgação pública no mural de informações existente no interior das escolas, do Saldo de classes/aulas a ser oferecido em sessões denominadas de atribuição periódica de aulas, onde, estavam relacionados o componente curricular; a unidade educacional, o número de aulas, o turno, e o motivo das aulas estarem sendo disponibilizadas. Tem-se como exemplo o quadro abaixo:

**Quadro 1- Excerto do documento: Saldo de classes/aulas a ser oferecido na sessão de atribuição periódica da Coordenadoria de Educação Freguesia/Brasilândia no dia 03 de Junho de 2005**

COMPONENTE	UNIDADE EDUCACIONAL	Nº AULAS	TURNOS	MOTIVO
Português	EMEF “X”	25	Noite	L. Méd. desde 14/06/04
		10	Interm.	Exoneração
		05	Vesp.	Exoneração

Observa-se neste pequeno excerto que só em uma escola estão sendo disponibilizadas, em junho, 40 aulas de Português, provenientes de professores que estão em licença médica a quase um ano e de exoneração de cargo público, caracterizado pelo desligamento voluntário do professor de seu cargo ou proveniente de processo administrativo que acarretou-lhe a expulsão do cargo.

Em Setembro e em Outubro de 2005, registrou-se duas circulares com orientações quanto ao absentismo docente. A primeira expedida em 02 de Setembro, foi a de nº 67/05 que foi emitida pela Secretaria Municipal de Educação (SME) que, por meio das Coordenadorias de Educação a encaminhou aos diretores das escolas, sob o título de: *Informações de controle de frequência diária dos docentes*. A segunda circular data de 20 de Outubro de 2005, sob o número 290/2005 e é intitulada: *Orientações de como proceder na falta de professor em sala de aula*.

Com relação a primeira circular, lê-se em seu conteúdo solicitação aos diretores de todas as unidades educacionais do município paulistano (escolas de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e de educação de jovens e adultos) que encaminhem diariamente “qualquer falta do professor em sala de aula, seja ela permanente, transitória ou diária” (trecho da circular 67/05, SME, 2005). Sendo, tal solicitação justificada pelo item 3.1 do Plano de Metas da SME, que, segundo descreve a circular seria o de “professores em sala de aula”.

A circular de Outubro, por sua vez, é apresentada como orientações advindas da Assessoria Jurídica da SME, “de como proceder na falta de Professor em sala de aula”, sendo apresentada nesta mesma circular o seguinte resumo

tendo como princípio desta administração a **REGÊNCIA COMO PRIORIDADE ABSOLUTA** (...) contamos com o empenho de Vossas Senhorias, no sentido de:

- 1) estarem atentos às situações de ausência dos Professores, gerenciando caso a caso, à luz da legislação em vigor, sempre no interesse do aluno;
- 2) comunicar, de imediato, a Coordenadoria, as necessidades de Professor, DIVULGANDO amplamente os dias e horários das atribuições periódicas;
- 3) verificar na Unidade os Professores em JB e JEA que têm interesse em assumir mais aulas, informando a respeito, o Setor de RH das Coordenadorias;
- 4) colocar a serviço da regência, todos os recursos físicos e humanos existentes na Unidade. (Excerto da Circular 290/05, SME, 2005, *grifos do documento*).

## VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se constatar, por meio da pesquisa que, de fato, o absenteísmo docente está presente no cotidiano das escolas da rede municipal de São Paulo. Tal constatação feita em cinco escolas da rede e que passaram a ser confirmadas também mediante às circulares de orientação sobre essa questão emitidas pela própria Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME). Contudo, há alguns pontos que merecem ser destacados.

Primeiramente destaca-se a legalidade dessas faltas por parte dos professores, pois, a legislação prevê as ausências não somente dos professores vinculados à administração municipal, mas, à todos os funcionários públicos da administração municipal, não se tratando, portanto, de regalia de uma categoria profissional.

Em segundo lugar, é pertinente salientar que, em momento algum, a legislação prevê a substituição de qualquer funcionário público que, por ventura, se ausente do trabalho, seja por licença ou solicitação de abono ou justificava de faltas, nem mesmo para faltas injustificadas. Portanto, entende-se que assim, como professores utilizam-se dessas concessões, provavelmente outros tantos profissionais da administração pública municipal paulistana também o façam. Salienta-se ainda o entendimento de que a utilização de faltas — principalmente as consideradas abonadas — trata-se de concessão e não de direito adquirido, pois, considerando-se que cabe a chefia imediata — ao diretor, no caso das escolas — conceder ou não o abono solicitado, essa mesma chefia pode vir a negar tal solicitação sem nenhuma justificativa.

Em terceiro lugar considera-se a carga horária de trabalho dos professores pesquisados que, em muitos casos, ultrapassava 250 horas-aula mensais. Mediante a necessidade de se manter concomitantemente à atividade do magistério na rede municipal, outro cargo público ou mesmo outra atividade remunerada, passa-se a trabalhar muitas horas por dia e com um número grande de turmas, fato que corrobora o que autores como Sampaio e Marin (2004) apresentam como sendo parte da incidência da “precarização do trabalho do professor, o qual para preencher uma carga horária de trabalho que lhe forneça subsistência, precisa trabalhar com um volume de cerca de 600 jovens” (p. 1216).

Em quanto lugar, a constatação de que cinquenta e um por cento (51%) dos professores pesquisados declararam já ter faltado ao trabalho para ir ao médico ou por questões de saúde, é outro ponto a ser considerado como de alerta quanto à saúde desse professor mediante a sua carga horária e condições de trabalho. Faltar não seria uma estratégia de sobrevivência?

Por fim, tentando responder à pergunta que intitula esse artigo, ou seja, *o que se fazer mediante ao absenteísmo docente?* O que se pôde constatar é que a princípio a administração pública municipal paulistana passou a buscar identificar quais eram os professores que faltavam ao trabalho; em seguida optou por divulgar aos professores que supostamente não faltavam ou faltavam menos, a existência de salas sem professor, contudo, questionasse: seria viável a quem já trabalha tanto se responsabilizar por mais aulas?

Outro ponto a ser considerado, com no mínimo certo estranhamento, se refere à meta apresentada pela administração pública municipal de São Paulo de ter “professores em sala de aula”, uma vez que fato contrário descaracteriza todo o processo educativo. Ou não?

Enfim, mediante aos resultados obtidos pela pesquisa considera-se que seria viável que o poder público responsável pela administração da educação no município de São Paulo passasse a verificar e constatar quais as reais condições de trabalho desses professores, buscando responder à questão sobre o porquê há incidência de faltas e de licenças médicas entre os docentes? Essa e outras questões não puderam ser totalmente respondidas pela pesquisa, aqui em parte apresentada, mas, a qual se crê que deveria passar a nortear as metas dos responsáveis pela administração da educação pública do município de São Paulo com o objetivo de organizar as políticas públicas para o atendimento real das necessidades de todos e, quem sabe ultrapassar os discursos que ora culpabilizam, ora vitimizam os professores da rede pública de educação de todo o Brasil.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*.

PEREIRA, Luiz. 1963. *Magistério primário na sociedade de classes*. Monografia pela Faculdade de Filosofia Ciência e Letras (FFCL) da Universidade de São Paulo.

SAMPAIO, M. M. F. & MARIN, A. J. 2004. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 25, nº 89, p. 1203-1225, Set./Dez.

SANTOS, Silmar L. 2006. *As faltas de professores e a organização de escolas na rede municipal de São Paulo*. Dissertação de Mestrado: PUC/SP.

SÃO PAULO (Município). 1979. Secretaria Municipal de Gestão Pública. *Estatuto Dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo: Lei 8.989/79 de 29/10/79*.

SÃO PAULO (Município). 1987. Secretaria Municipal de Gestão Pública. *Decreto nº 24.146 de 02/07/87*.

SÃO PAULO (Município). 2005. Secretaria Municipal de Educação. *Circular nº 67/05 de 02/09/2005*.

SÃO PAULO (Município). 2005. Secretaria Municipal de Educação. *Circular nº 290/05 de 20/10/2005*.

SELLTIZ, C. et al. 1965. *Métodos de pesquisa das relações Sociais*. São Paulo: Herder/Edusp.

WEBER, Max. 1977. *¿Que es la Burocracia?* Trad. Rufino Arar. Buenos Aires: La Pleyade