

**PESQUISA DE POLÍTICA EDUCACIONAL A PARTIR DO  
MUNICÍPIO: INTERFACES ENTRE PODER LOCAL E GESTÃO  
(PARÁ, BRASIL)**

**EDUCATIONAL POLICY RESEARCH FROM A MUNICIPAL  
PERSPECTIVE: INTERFACE BETWEEN LOCAL POWER AND  
ADMINISTRATION (PARÁ, BRAZIL)**

**INVESTIGACIÓN DE POLÍTICA EDUCATIVA DESDE EL  
MUNICIPIO: INTERFACES ENTRE EL PODER Y LA GESTIÓN  
LOCALES (PARÁ, BRASIL)**

DOI: <http://dx.doi.org/10.4025/notandum.vi53.51813>

FELDMAN, Ariel<sup>1</sup>

**Resumo**

O artigo visa analisar as interfaces entre a disputa pelo poder político local e a gestão municipal da educação no estado do Pará. Trata-se de um estudo exploratório em abordagem qualitativa que usou dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Foi analisada a importância política dos recursos geridos pelas secretarias municipais de educação durante a vigência da política de fundos (1996-2020) e realizada revisão crítica da literatura que discute a relação entre federalismo e gestão municipal da educação no Brasil. Pondera-se, ainda, sobre a utilização do conceito *clientelismo* em pesquisas de política educacional. Como conclusão, sugere-se o aprofundamento de estudos que tenham como recorte espacial municípios interioranos do Brasil durante o período histórico de vigência da política de fundos (1996-2020), com ênfase no papel ativo das elites locais na gestão municipal da educação.

**Palavras-chave:** Gestão educacional. Poder local. Clientelismo. Federalismo.

---

**Abstract**

The article aims to analyze the interface between disputes for local power and the municipal administration of education in the state of Pará. It consists of an exploratory study with a qualitative approach, using the procedures of bibliographic and documental analysis. The political importance of resources managed by municipal education secretaries during the period of the fund policies (1996-2020) was analyzed and the literature that discusses relationships between federalism and municipal administration of education in Brazil was critically reviewed. Consideration was given, as well, to the usage of the concept of *patronage* in education policy research. As a conclusion, the deepening of research focused on countryside municipalities in Brazil during the historical period of the fund policies (1996-2020), emphasizing the role of local elites in the municipal administration of education is suggested.

**Keywords:** Educational administration. Local power. Clientelism. Federalism.

---

**Resumen**

Este artículo tiene como objetivo analizar las interfaces entre la disputa por poder político local y la administración municipal de la educación pública en la provincia de Pará. Es una investigación exploratoria con un enfoque cualitativo que utilizó los procedimientos de investigación bibliográfica y documental, analizando la importancia política de los recursos gestionados por las secretarías municipales de educación durante la vigencia de la *política de fondos* (1996-2020). Además, se ha llevado a cabo una revisión crítica de la literatura que discute la relación entre el federalismo y la administración de la educación municipal en Brasil. También se analizó la posibilidad del uso del concepto de *clientelismo* en la investigación de políticas educativas. Como conclusión, se sugiere profundizar los estudios que tengan como enfoque espacial las municipalidades del interior de Brasil,

---

<sup>1</sup> Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA) - Campus Universitário do Tocantins/Cametá. E-mail: [aridu18@yahoo.com.br](mailto:aridu18@yahoo.com.br).

contextualizado en el marco cronológico de la *política de fondos*, enfatizando el papel activo de las élites locales en la administración municipal de la educación.

**Palabras clave:** administración educacional; poder local; clientelismo; federalismo.

---

## POLÍTICA EDUCACIONAL A PARTIR DO MUNICÍPIO

### Introdução

Esse artigo tem como objetivo analisar as interfaces entre disputa pelo poder político local e gestão municipal da educação no estado do Pará. Qual é a importância de investigar a atuação das elites locais na gestão educacional? Seriam as elites locais passivas em relação a políticas educacionais gestadas na esfera federal ou estadual? A literatura disponível já realizou estudos aprofundados que desvelem o papel e a forma de atuação dessas elites na gestão educacional em nível municipal? Esses são os questionamentos que motivaram essa pesquisa.

Do início do século XX até a década de 1990, os municípios ofertaram, aproximadamente, entre 20% e 30% das matrículas do Ensino Fundamental (EF) no Brasil, e os estados entre 50% e 60% (ARAÚJO, 2005). Após a implementação da política de fundos, iniciada em 1996, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do EF e de Valorização do Magistério (FUNDEF), essa situação se inverteu. Entre 2013 e 2018, os municípios ofertaram entre 50% e 60% das matrículas do EF e os estados entre 20% e 30% (INEP, 2018). Ou seja, em cerca de um quarto de século mudou-se bruscamente a dinâmica dos municípios brasileiros. Políticas nacionais indutoras a partir do financiamento público promoveram a municipalização do EF. A Secretaria Municipal de Educação (doravante SEMED) passou a ser, em muitos municípios, a principal gestora de empregos formais, bem como a responsável por movimentar um montante de recursos com alto significado político no nível local. Por isso, o objeto de estudo sugerido é a interface entre disputa pelo poder político local e gestão municipal da educação durante a vigência da política de fundos (1996-2020) em municípios paraenses.

Essa pesquisa torna-se especialmente relevante no contexto em que se debate, no Congresso Nacional, quatro propostas para a constitucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que expira em 2020. Busca-se, assim, um melhor entendimento da dinâmica do ente federado que operacionaliza o maior número de matrículas financiadas pelo FUNDEB.

Sabe-se da diversidade dos 5.570 municípios do Brasil, país de dimensão continental com imensas desigualdades regionais. Sabe-se, também, como será abordado adiante, que o Pará tem uma especificidade na política de fundos, que é receber complementação da União

ininterruptamente. Contudo, mesmo com essas ressalvas, acredita-se que as reflexões aqui sugeridas podem contribuir para pesquisas em uma ampla gama de municípios brasileiros.

Primeiramente, depois de um breve esclarecimento metodológico, realizaremos uma revisão bibliográfica sobre a relação entre federalismo, educação e política municipal, demonstrando que o objeto de estudo aqui sugerido - as interfaces entre disputas pelo poder político local e gestão municipal da educação – não se constitui em um campo de pesquisa consolidado. Além disso, mostraremos que alguns pressupostos teóricos em torno do arranjo federativo brasileiro muito utilizados nas pesquisas educacionais geram uma tendência de atribuir um papel relativamente passivo às elites políticas municipais na gestão educacional.

Na sequência, contextualizaremos a política de fundos. Demonstraremos que em diversas cidades do interior do Pará as receitas da SEMED constituem um volume significativo de recursos e impactam a vida política e as relações sociais das localidades. Argumentamos que se os recursos destinados à gestão educacional municipal têm um peso relativamente alto na economia local, a gestão desses recursos ganha importância política maior.

Em seguida, realizaremos algumas reflexões teóricas acerca das interfaces entre disputas pelo poder político municipal e gestão educacional. Refletiremos sobre as possibilidades de utilização do conceito de *clientelismo* na pesquisa educacional e sugeriremos uma abordagem interdisciplinar de pesquisa, numa articulação entre diversas áreas das ciências sociais.

Para dar materialidade às nossas reflexões teóricas, por fim, através da análise de cinco estudos de caso, realizados em municípios paraenses, (ESTUMANO, 2014; ROMÃO, 2014; COSTA, 2018; TEIXEIRA, 2018; MAGALHÃES, 2020), elencaremos três elementos estratégicos da gestão educacional em nível municipal que têm forte conexão com as disputas pelo poder local: a contratação de professores temporários, a lotação e distribuição de carga horária para docentes concursados e a indicação política de diretores.

## **Metodologia**

Esse é um estudo exploratório em abordagem qualitativa que usou dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental (BOGDAN; BIKLEN, 1994).<sup>2</sup> Contudo, segundo Creswell (2010), as fronteiras entre uma abordagem qualitativa e quantitativa são tênues. Assim, diversos dados foram utilizados para descrever e analisar os municípios paraenses.

As principais bases de dados utilizadas para descrever os municípios paraenses foram: *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – FINBRA* (BRASIL, 2018), o *Cadastro*

---

<sup>2</sup> Entrevistas e observação participante realizadas para estudos de caso ainda não publicados foram eventualmente mencionadas nesse artigo.

*Central de Empresas –CEMPRE* (IBGE, 2017a), o *Produto Interno Bruto dos Municípios* (IBGE, 2017b), o *Censo Escolar* (INEP, 2018)<sup>3</sup> e o *Relatório Resumido da Execução Orçamentária dos municípios* (FNDE, 2018). Os dados dessas bases foram, em alguns momentos, analisados de forma combinada. Optou-se, para uma melhor fluência da análise, por incorporar a descrição dos dados ao corpo do texto, sempre apresentando um panorama geral de todos os municípios paraenses e, em seguida, usando alguns exemplos individualizados de municípios, com o intuito de isolar descritivamente algumas municipalidades.

### **Federalismo, educação e política municipal: breve revisão de literatura**

As pesquisas educacionais, em geral, pouco avançaram em entender a importância das disputas internas pelo poder político local na gestão dos recursos municipais da educação. São ainda rarefeitos (BARROS, 2008), por exemplo, os estudos que têm como objeto específico de estudo a formação de clientelas eleitorais nos municípios e a relação dessas clientelas com a gestão educacional.<sup>4</sup> Foram localizados mais estudos com esse tipo de abordagem para períodos anteriores à política de fundos, como um estudo sobre o clientelismo nas escolas do Recife na passagem do século XIX ao XX (SANTOS, 2002 e 2003), outro sobre o clientelismo na gestão da escola pública no Mato Grosso do Sul entre 1979 e 1982 (ROCHA, 1995) e, ainda, uma investigação sobre a politicagem na instrução pública da Amazônia imperial (RIZZINI, 2005). Chama a atenção que esses estudos estejam situados dentro do campo da História da Educação, ou seja, parece ser uma problemática preterida, passada. Os estudos com recorte sincrónico, normalmente, elegem como objeto de estudo a gestão democrática da educação, situando o clientelismo ou o patrimonialismo como um entrave para o pleno desenvolvimento da gestão participativa prevista em lei (MENDONÇA, 2001). Em outros termos, o objeto de pesquisa consagrado é a gestão democrática da educação e não a formação de clientelas eleitorais e suas interfaces com a gestão educacional (CUNHA, 2009). Em síntese, a revisão da literatura não indica que o objeto de estudo aqui sugerido - as interfaces entre disputas pelo poder político local e gestão educacional municipal - constitua um campo de pesquisa consolidado.

---

<sup>3</sup> Utilizaram-se os microdados do Censo Escolar sistematizados no Laboratório de Dados Educacionais. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em 11 de dez. de 2019.

<sup>4</sup> A pesquisa bibliográfica foi, inicialmente, realizada nas seguintes bases de textos acadêmicos: Scielo, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Google Acadêmico, Portal de Periódicos CAPES/MEC e *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. As palavras-chave utilizadas para a pesquisa, de forma separada e combinada, foram *clientelismo* e *gestão educacional municipal* (para esse último termo usaram-se variações). A partir dessa primeira pesquisa e da leitura da bibliografia encontrada, a pesquisa foi ampliada, buscando-se as referências citadas nessa literatura. O trabalho de Cunha (2009), uma ampla e sistemática revisão bibliográfica sobre o tema, teve importância crucial para nossa revisão de literatura.

Ademais, as pesquisas educacionais tendem a atribuir um papel relativamente passivo das elites políticas locais na gestão educacional. Essa tendência parte de um pressuposto teórico correto do federalismo brasileiro instituído pós-constituição de 1988, isto é, há uma centralização do poder decisório no governo central. Aos municípios, notadamente, são delegadas a execução de políticas públicas gestadas em Brasília ou nos governos estaduais. São inúmeros os trabalhos (CABRAL NETO; ALMEIDA, 2000; SOUZA, 2003; CASASSUS, 2001), nas pesquisas educacionais, que diferenciam descentralização de desconcentração, o primeiro conceito não sendo, usualmente, aplicável ao Brasil, pois por descentralização entende-se, também, o poder decisório de formular políticas públicas. Desconcentração, por sua vez, indica apenas a delegação da execução da política educacional. Conforme Arretche (2012), o federalismo brasileiro pós-constituição de 1988 concentrou o processo decisório e a formulação de políticas públicas (*policy decision-making*) no poder central. A execução da política (*policy-making*) ficaria a cargo dos entes subnacionais.

Percebe-se que esse modelo analítico é recorrentemente aplicado nas pesquisas educacionais. O termo prefeiturização, que apesar de polissêmico, indica a pouca autonomia das prefeituras na gestão da educacional, é utilizado em pesquisas educacionais (SOUZA; FARIA, 2004). Os conceitos de ingerência e permeabilidade, que, grosso modo, também indicam a formulação de políticas educacionais verticais, isto é, gestadas no governo federal e aplicadas de cima para baixo nos municípios, também são utilizados nos estudos de gestão da educação municipal (WERLE, 2005). Por fim, ressalte-se que há uma ampla gama de estudos que investigaram as influências das agências internacionais, como FMI e Banco Mundial, bem como das reformas neoliberais da década de 1990, no processo de municipalização do ensino no Brasil e na América Latina, as quais estiveram associadas a uma reforma descentralizadora do Estado em prol de eficiência, privatização e implementação de princípios empresariais na gestão pública (SOUZA; FARIA, 2004; KRAWCZYK; VIEIRA, 2006).

Os pressupostos acima sintetizados geraram uma tendência de atribuir um papel passivo das elites políticas locais na administração educacional. A atuação dessas elites locais disputando o poder nos parece um fator relevante na gestão das redes municipais de ensino.

O municipalismo educacional dos anos 1980 (FELDMAN; FELDMAN, 2018) revisou de forma crítica o pensamento sociológico e historiográfico (LEAL, 1997 [1948]; QUEIROZ, 1976; FAORO, 2001 [1958]) que caracterizou o poder local, no Brasil, como lócus privilegiado de práticas políticas personalistas, clientelistas ou patrimonialistas. Para o municipalismo educacional da década de 1980, o poder local era, ao contrário dessa caracterização amplamente

enraizada nas ciências sociais e na historiografia, um importante elemento catalizador da participação política e do aperfeiçoamento das instituições democráticas.

Decorrente ou não dessa deslocação semântica do poder local, agora não mais ambiente propício ao clientelismo ou patrimonialismo, mas ambiente fértil para o fomento da participação popular na vida pública, observa-se que em algumas pesquisas que analisam políticas educacionais, a política eleitoral municipal não é tomada como elemento relevante (BATISTA, 2017). Nossa reflexão, portanto, sugere que revisitemos o pensamento sociológico e historiográfico (GRAHAM, 1997; LEAL, 1997; QUEIROZ, 1976; FAORO, 2001) que, caracterizou o poder local, no Brasil, como lócus privilegiado de práticas políticas personalistas, clientelistas ou patrimonialistas para pensar as relações entre gestão municipal da educação e as disputas pelo poder político local em cidades do interior do Pará e, quiçá, de outros estados.

Vejamos, agora, como a política de fundos (1996-2020) se constituiu em um período histórico que impactou as relações políticas, econômicas e sociais nos municípios brasileiros.

### **A política de fundos e os municípios do Pará**

A política de fundos constitui-se em um período histórico peculiar do financiamento da educação pública no Brasil (GOUVEIA; SOUZA, 2015). A Emenda Constitucional nº 14 de 1996 instituiu FUNDEF. Com o FUNDEF, o governo federal, em parceria com os estados, induziu um amplo processo de municipalização do EF (ARAÚJO, 2005), desenhando um arranjo federativo que até hoje estrutura os sistemas educacionais e a vida municipal.

Como já foi observado, após a implantação da política de fundos, os municípios passaram a ofertar entre 50% e 60% das matrículas do EF (INEP, 2018). Seguindo a lógica de funcionamento do federalismo brasileiro pós-constituição de 1988 tal qual definida por Arretche (2012), que centraliza em Brasília o poder decisório e delega aos ente-subnacionais a execução de políticas públicas, o governo central, executivo e legislativo, definiu como seriam realocadas verbas constitucionalmente já vinculadas à educação, principalmente recursos de origem estadual, como o ICMS e IPVA. Criando 27 fundos contábeis estaduais, o FUNDEF (1997 a 2006) redistribuiu, notadamente naqueles estados que aceleraram o processo de municipalização do EF, recursos estaduais entre os municípios, com um aporte relativamente baixo de recursos federais (GOUVEIA; SOUZA, 2015; GEMAQUE, 2004).

O FUNDEB, instituído por lei em 2006, implantado em 2007 e com vigência até 2020, não alterou substancialmente as estruturas do FUNDEF. As mudanças mais significativas foram a ampliação da política anteriormente focalizada no EF, que agora passaria a atender toda a

educação básica, e o aumento do volume de recursos da União numa tentativa de amenizar as desigualdades entre as 27 unidades da federação (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

O Pará foi o estado pioneiro a aderir ao FUNDEF, muito por conta da convergência de governos do PSDB, que ocupava concomitantemente o governo central e o estadual (ALVES, 2011). O processo de municipalização, no Pará, foi bastante intenso a partir de 1997. Seduzidos por um aumento das receitas municipais, prefeitos apressaram-se para assinar convênios de municipalização com o governo estadual. Assim, as estruturas políticas e orçamentárias municipais foram bastante alteradas, e em muitos casos ocorreu um aumento significativo de receitas. Contudo, se as receitas aumentaram substancialmente, as responsabilidades também, até porque os recursos dos fundos estaduais desde o início foram divididos proporcionalmente em relação ao número de alunos matriculados. Gemaque (2004) alerta para o fetiche que o FUNDEF gerou nos políticos e gestores municipais em função do aumento de receitas. Contudo, se os recursos aumentaram, muitas vezes as responsabilidades pela execução de políticas públicas cresceram em proporção igual ou maior, isto é, as matrículas municipais no EF tiveram brusca ascensão e o valor aluno/ano investido, em muitos municípios, não cresceu.

O Pará possui uma especificidade, que é o recebimento ininterrupto da complementação da União ao FUNDEF/FUNDEB. Contudo, o eixo argumentativo central dessa seção pode ter validade, também, para municípios localizados em estados que não recebem a complementação da União, pois a redistribuição intraestadual é capaz de direcionar recursos à SEMED que impactam consideravelmente a vida local. Formulemos com clareza nosso eixo argumentativo: se os recursos destinados à gestão educacional municipal têm um peso relativamente alto na economia local, a gestão desses recursos ganha importância política maior.

Observe-se que dentre as propostas para a constitucionalização do FUNDEB atualmente em tramitação na Câmara e no Senado, ganha bastante força a ideia de direcionar a complementação da União não mais aos fundos estaduais, mas diretamente aos municípios, contabilizando, agora, seus recursos próprios. O conceito de Valor Aluno Ano Total (VAAT), dessa forma, a despeito de não injetar nenhuma fonte nova de recursos à educação, iria impactar mais municípios do que o modelo atual. Contudo, é melhor não realizar nenhum exercício de futurologia. Lembremos que uma das ideias do atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, é a desvinculação total ou parcial de recursos, o que impactaria a educação de forma significativa.

Voltemos, então, às nossas reflexões e verifiquemos o peso relativo da SEMED nos municípios do estado do Pará. Em 2018, dos 133 municípios paraenses que constam no FINBRA, em 36 (27% dos municípios) apenas o FUNDEB (já contabilizada a complementação da União) representou mais que 40% do receitas municipais correntes (BRASIL, 2018). Em 79

## Notandum, ano 23, n. 53, maio/ago. 2020

### CEMOrOC-Feusp

municípios (60% dos municípios), o FUNDEB representou mais que 30% das receitas municipais correntes. Em Anajás, por exemplo, o FUNDEB, em 2018, no valor de R\$ 36.904.105,21, representou 54% da receita corrente municipal, de R\$ 68.593.635,68.<sup>5</sup> Atente-se que nessa contabilidade está entrando apenas o FUNDEB. Se acrescidas as transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o salário-educação e os recursos municipais próprios, o peso relativo da gestão da educação nos orçamentos municipais aumentaria ainda mais. Em síntese, a política de fundos, de uma forma geral, elevou a importância relativa da educação na economia municipal, fazendo os recursos da educação representarem mais que os 25% de gastos obrigatórios vinculados pela constituição de 1988.

Lembremos, ainda, que em boa parte desses municípios a administração pública, notadamente a municipal, tem um altíssimo peso na economia local. A administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social representou, em 2017, mais que 30% do total do valor adicionado bruto (VAB) municipal em 101 dos 144 municípios do Pará, ou seja, em 70% dos municípios. Em Breves, por exemplo, o setor público representou 59,69% do VAB municipal em 2017, em Gurupá, 58,04% (IBGE, 2017b).<sup>6</sup>

Os governos municipais precisam gastar o mínimo de 60% do FUNDEB em remuneração aos profissionais do magistério. Esse percentual costuma ser maior, como, por exemplo, no município de Anapu, que em 2018 gastou 68,54 % (FNDE, 2018).<sup>7</sup> Talvez nesse aspecto resida a importância política da gestão municipal da educação, isto é, a capacidade que as elites locais têm de ofertar empregos públicos para contemplar suas bases eleitorais.

Na história do federalismo brasileiro, as oligarquias municipais sempre dependeram, em parte, da capacidade de contemplar suas clientelas com empregos públicos para se manter no poder. No Segundo Reinado (1840-1889), quando ocorria uma troca de ministério no Rio de Janeiro, por efeito cascata aconteciam demissões em massa no nível municipal (GRAHAM, 1997). Os “mandões locais”, para usar o termo de Queiroz (1976), dependiam da benesse do poder central para nomear empregados públicos, assim como os ministros, no Rio de Janeiro, dependiam desses “mandões locais” para ganhar eleições. Na Primeira República (1889-1930), por sua vez, os políticos municipais, de acordo com Leal (1997), quase sempre se aliavam ao governo estadual, ou seja, quase nunca eram oposição ao governo do estado, pois dependiam da capacidade de nomear funcionários públicos para manter suas clientelas eleitorais, sendo que nesse contexto os empregos públicos eram eminentemente estaduais.

---

<sup>5</sup> Todas as informações desse parágrafo foram sistematizadas através do FINBRA (BRASIL, 2018).

<sup>6</sup> Todas as informações desse parágrafo foram retiradas do Produto Interno Bruto dos Municípios (IBGE, 2017b).

<sup>7</sup> Relatório Resumido da Execução Orçamentária dos municípios (FNDE, 2018).

## Notandum, ano 23, n. 53, maio/ago. 2020 CEMOrOC-Feusp

A reforma do Estado e a descentralização de diversas políticas públicas (década de 1990) pautada no receituário neoliberal (SOUZA; FARIA, 2004), mudou o panorama do emprego público por nível federativo. Em 1973, os municípios respondiam por apenas 20% dos empregos públicos do Brasil, em 1990 por 36,02%, em 2000 por 43,5%, em 2010 por 54,1% e em 2017 por 57,3% (LOPES e GUEDES, 2018). O crescimento do funcionalismo público municipal, fenômeno observado desde a década de 1970, é bastante acentuado a partir de 1990.

A política de fundos teve papel relevante no processo de crescimento do funcionalismo público municipal. Dessa forma, talvez não seja exagero afirmar que a vida política municipal pode ser dividida em antes de depois da política de fundos, notadamente nos estados em que o processo de municipalização do EF foi mais acentuado. Em pesquisas ainda não finalizadas, que realizamos em abordagem qualitativa em dois municípios paraenses, Portel e Cametá, alguns entrevistados indicam o FUNDEF como um marcador temporal que estruturou a trajetória política do município.<sup>8</sup> Como já observamos, os orçamentos municipais foram drasticamente modificados após a municipalização do EF e a implantação do FUNDEF. Como também já alertamos, o aumento das receitas não significou necessariamente o aumento do valor aluno/ano investido, pois as redes foram expandidas, mas as matrículas também aumentaram consideravelmente. Além disso, é preciso fazer menção aos municípios com menos de 10 mil habitantes, que com o sistema redistributivo do FUNDEF perderam receitas (BREMAEKER, 2007), algo que nos estados que recebem complementação da União foi atenuado, sobretudo após a implantação do FUNDEB. Contudo, do ponto de vista do funcionamento político da vida municipal, gerir um maior número de empregos significa que a disputa pelo poder local se alterou substancialmente. Para o político municipal que tem a preocupação de se reeleger, seja ele vereador ou prefeito, é mais importante o aumento do volume de recursos do que o aumento do gasto por aluno/ano no EF.

Vejamos, por fim, o peso do magistério público municipal no mercado de trabalho nos municípios paraenses. No ano de 2017, em 81 dos 144 municípios do Pará, ou seja, em 56% dos municípios, o magistério público municipal representou mais que 15% do pessoal ocupado assalariado. Em alguns municípios esse percentual é maior, como em Prainha, município que em 2010 tinha 29.349 habitantes (IBGE, 2010), e em 2017 tinha 1.861 assalariados e 643 professores na rede municipal, ou seja, o magistério público municipal representou, em 2017,

---

<sup>8</sup> Duas entrevistas, uma realizada em janeiro de 2018 com um ex-vereador de Portel, e outra realizada em agosto de 2019 com um ex-gestor de primeiro escalão da SEMED de Cametá, sugerem o FUNDEF como um marcador temporal. Os resultados dessas duas pesquisas ainda não foram publicados.

35% dos empregos formais (IBGE, 2017b; INEP, 2018).<sup>9</sup> Se contabilizarmos os demais funcionários da SEMED, que geralmente existem em maior número que os professores, esses percentuais mais do que dobram. Em síntese, a SEMED é a maior empregadora em boa parte dos municípios paraenses, onde o mercado de trabalho assalariado é extremamente restrito.

É preciso, por fim, fazer dois alertas sobre o eixo argumentativo acima desenvolvido, a saber, a ideia de que se os recursos destinados à gestão educacional municipal têm um peso relativamente alto na economia local, o uso desses recursos ganha importância política maior. O primeiro alerta é o cuidado para não cair em um economicismo determinista. A dinâmica política municipal, assunto que será aprofundado adiante, não é determinada pela estrutura econômica, mas com ela exerce uma relação dialética.

O segundo alerta diz respeito ao posicionamento político e ético do pesquisador. E esse esclarecimento talvez seja ainda mais importante em tempos de propostas de renovação e constitucionalização do FUNDEB. Atualmente, há, no debate público, uma falsa dicotomia. De um lado, alguns afirmam que o problema da educação brasileira não é a falta de recursos, mas problemas de gestão. Para esses, os recursos disponíveis são suficientes para melhorar a qualidade da educação (NÓBREGA, 2013). De outro lado, muitos pesquisadores militam pelo aumento dos recursos destinados à Educação Básica (VALLE, 2018). Nosso entendimento é que existem sérios problemas de gestão dos recursos públicos destinados à educação, mas os recursos são ainda insuficientes. A Educação Básica é subfinanciada, como demonstra de forma bastante convincente o Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SIMCAQ).<sup>10</sup> Em suma, há problemas de gestão e, também, faltam recursos. Basta entrar em uma escola ribeirinha, no Pará, para perceber isso. Pensando na realidade municipal, nosso objeto de estudo, o dinheiro destinado à educação é muito grande em termos relativos, isto é, impacta de forma significativa as disputas políticas no nível local.

Passemos, agora, a reflexões que podem subsidiar pesquisas a partir do município tendo como objeto de estudo as interfaces entre disputa pelo poder político local e gestão educacional.

### **Reflexões teórico-metodológicas para pesquisas a partir do município**

O clientelismo – conceito que nos parece ser central para pesquisas de política educacional realizadas a partir do município – é uma categoria analítica fartamente investigada

---

<sup>9</sup> Não questionamos se o número de professores é suficiente para os alunos de uma rede, mas apenas indicamos que o magistério público gerido pelas secretarias municipais de educação representa uma quantidade significativa dos empregos formais totais disponíveis no município. Essa correlação foi realizada sempre relacionando os dados do Cadastro Central de Empresas –CEMPRE (IBGE, 2017a) com os do Censo Escolar (INEP, 2018).

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>>. Acesso em 12 de nov. de 2019.

pela Ciência Política (NUNES, 2003; AVELINO FILHO, 1994), Sociologia (AYUERO; BENZECRY 2017; HILGERS, 2011), Antropologia (BEZERRA, 1999; PALMEIRA; GOLDMAN, 1996; KUSHNIR, 1999) e em menor escala pela História (GRAHAM, 1997). As pesquisas educacionais ainda se valem pouco desse conceito. Esse artigo tem, portanto, a sugestão de aproximar a abordagem dessas diferentes áreas do conhecimento em Ciências Sociais na análise das relações entre gestão municipal da educação e a disputas pelo poder político local em cidades do interior.

Na década de 1990, surgiu o Núcleo de Antropologia da Política (NuAP), um esforço coletivo de pesquisa. Segundo dois idealizadores desse grupo de pesquisa, Goldman e Palmeira,

[...] as abordagens tradicionais das eleições tendem a conferir um caráter mais ou menos negativo tanto à dinâmica eleitoral quanto ao comportamento do eleitor. A explicação para as questões levantadas são [sic] em geral encontradas [sic] na falta de algum elemento tido a priori como essencial: racionalidade, informação, tradição e organização partidárias, eficiência governamental etc. (GOLDMAN; PALMEIRA, 1996, p. 7).

Dessa forma, a abordagem antropológica, ao se perguntar de que forma os atores sociais entendem e interpretam a política e a dinâmica eleitoral, ganha relevância para pesquisas sobre gestão da educação municipal em cidades do interior. Tal como sugere Geertz, em passagem já clássica, “o homem é um animal amarrado a teias de significado que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias, e a sua análise, portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa à procura do significado” (GEERTZ, 2008, p. 4). Dessa forma, para a abordagem aqui sugerida, essa dimensão oriunda das pesquisas antropológicas, isto é, a forma como os humanos significam suas atitudes, ganha relevância metodológica. Como bem definiu Bezerra (1999, p. 11), um estudo de antropologia da política “não está preocupado com o dever ser da política, mas com o modo como efetivamente ela é praticada”, privilegiando, portanto, “a política em ação”. Ainda segundo Bezerra (Idem, p. 11), a natureza metodológica desse tipo de investigação privilegia “construção da análise a partir do modo como as pessoas que participam do exercício da política concebem sua experiência”.

Em relação à definição do conceito de clientelismo, segundo Bezerra,

[...] predomina um certo consenso de que as relações assim denominadas se caracterizam especialmente por serem relações do tipo assimétricas, isto é, são estabelecidas entre pessoas (patrão e cliente) que não possuem o mesmo poder (econômico e político), prestígio e status. Além disso, ela se distingue por ser uma relação do tipo pessoal (em que predominam os contatos face a face), pela troca de serviços e bens materiais e imateriais (gentilezas, deferência,

lealdade e proteção) entre os parceiros e pelo seu conteúdo moral (que remete frequentemente à honra dos parceiros). (BEZERRA, 1999, p. 14).

Entendemos, tal como sugere Bezerra (1999, p. 16), que as relações de patronagem e clientelismo tem “caráter estruturante de relações sociais” quando se fala de política e dinâmica eleitoral em municípios do interior do Pará e, quiçá, em diversas outras cidades (LOPEZ, 2004).

É preciso ter cuidado, contudo, como alerta Jessé de Souza (2015), para não cair na armadilha de um determinismo cultural. Em outros termos, as relações clientelísticas parecem estruturar, mas não determinar, as relações sociais em municípios pequenos e médios do interior do Pará. Exatamente por conta dessa precaução de não ficar preso em um possível determinismo cultural, é que sugerimos que seja evitado o uso do conceito de patrimonialismo. A aplicação desse conceito weberiano para entender a formação do Estado brasileiro tem, muitas vezes, criado prisões epistemológicas, como se a vida política brasileira estivesse eternamente acorrentada numa confusão entre o que público e o que é privado (FAORO, 2001).

Além disso, entende-se que, para Weber (1999), o que define as relações sociais e políticas é a natureza do tipo de dominação, que, grosso modo, pode ser dividida em tradicional e racional-legal (exceção-se, aqui, a dominação carismática). O patrimonialismo, que é um subtipo de dominação tradicional, seria justificado pelo poder pessoal. Entende-se que no Brasil contemporâneo o que justifica a dominação não é a crença no poder pessoal, mas estruturas legais e racionais típicas da modernidade. Se, para Weber, um sistema de dominação é efetivo na medida em que ele é interiorizado pelos dominados, é bastante problemático definir nossa vida social e política como patrimonialista. Em outros termos, para usar a abordagem da antropologia da política, na “construção da análise a partir do modo como as pessoas que participam do exercício da política concebem sua experiência” (BEZERRA, 1999), dificilmente encontraríamos pessoas, no Brasil coevo, justificando sua posição social subalterna por causa da tradição que sustenta o poder pessoal de linhagens hereditárias. Por tudo isso, entendemos que o conceito de clientelismo é mais adequado para pesquisas de política educacional a partir do município que o de patrimonialismo.

Segundo Carvalho (1997, s./p.), “o conceito de clientelismo foi sempre empregado [pela literatura] de maneira frouxa”. Hilgers (2011), preocupada com a frouxidão desse conceito, confundido com corrupção, compra de votos ou patrimonialismo, elenca quatro elementos definidores do clientelismo: difusão pelo tecido social (*diffuseness*), longevidade, contato face-a-face e desigualdade. Atenemos para o elemento da longevidade, pois não é apenas um contato face-a-face que define se uma relação é clientelista, mas reiterados contatos face-a-face. A

duração das relações estabelecidas é que caracteriza o clientelismo. Além disso, Hilgers define o clientelismo como um fenômeno microssociológico. Dessa forma, de acordo com a definição de Hilgers, a estrutura política dos municípios não é clientelista. A bem da verdade, trata-se de uma sociedade estruturada em princípios democráticos, constitucionais e racionais-legais, mas que é permeada por práticas microssociológicas de natureza clientelística.

Já em relação ao arranjo federativo brasileiro, as pesquisas educacionais já produziram uma vasta literatura em torno do regime de colaboração e sua materialização em políticas públicas que articulam as três unidades da federação (CUNHA, 2009). Entendemos que o atual arranjo federativo estrutura a vida política municipal, sobretudo no que diz respeito ao financiamento da educação. A vida política municipal move-se dentro dos limites estabelecidos pela redistribuição de recursos entre os entes federados. Afirmar que o arranjo federativo estrutura a vida municipal, contudo, não significa afirmar que a determina. Em outros termos, concordamos com a proposição já mencionada de Arretche (2012), bastante difundida nas pesquisas educacionais, de que o poder decisório se concentra no governo central (executivo e legislativo), o que não significa dizer que os atores sociais do município são agentes passivos. Aliás, essa é uma preocupação de nossa reflexão teórico-metodológica, isto é, entender a gestão da educação municipal com relativa autonomia, agente de sua própria história.

Por fim, mencionemos as importantes contribuições teórico-metodológicas da sociologia política de Maria Isaura Pereira de Queiroz (1918-2018). Em 1954, no I Congresso Brasileiro de Sociologia, ela elencou um tripé básico no qual a sociologia política brasileira deveria se pautar. Uma dessas três premissas era a de realizar pesquisas empíricas efetuadas a partir do município. Queiroz voltava-se contra uma abordagem que reproduzisse “o mito de que um grupinho de figurões, na Corte e na Capital Federal, comandava as pugnas partidárias, puxando de longe os cordõezinhos que moviam os coronéis no interior”. Para ela, o “ponto de partida desses estudos deve ser o plano em que o fenômeno político é mais violento e colore todos os outros aspectos da vida em grupo – o plano municipal” (QUEIROZ, 1976, p. 25 e 30). A sociologia política de Queiroz, pode, dessa forma, subsidiar uma proposta teórica que não enquadre o município como agente passivo do processo político.

Para que nossa reflexão não fique descolada da empiria, sugerimos, a seguir, três fatores da gestão educacional municipal afetados pelas disputas políticas por clientelas eleitorais.

### **Professores temporários, lotação e carga horária de concursados e indicação de diretores**

Em primeiro lugar, tratemos sobre os professores temporários, que, segundo o Censo Escolar, representaram entre 28% e 31% do total de docentes no Brasil no período de 2013 a

2018 (INEP, 2018). Apesar de a constituição, no artigo 37, inciso IX, afirmar que a contratação por tempo determinado atende “a necessidade temporária de excepcional interesse público”, verificou-se que diversas redes municipais de ensino usam esse tipo de contrato de forma ampla e irrestrita. Pesquisas exploratórias e descritivas demonstraram, para Cametá, Garrafão do Norte, Igarapé-Miri e Parauapebas, todos municípios paraenses, que a contratação de professores temporários é elemento importante para formação de clientelas eleitorais (COSTA, 2018; ESTUMANO, 2014; ROMÃO, 2014; TEIXEIRA, 2018). Os atores políticos, principalmente vereadores, precisam formar clientelas eleitorais. Para isso, é imprescindível que esses atores distribuam cargos à suas bases. Dessa forma, a importância dos professores temporários nas disputas políticas municipais nos parece um fenômeno ainda subdimensionado pela literatura acadêmica, a qual é bastante consensual em apontar os impactos negativos desse tipo de contrato de trabalho na qualidade educacional (FERREIRA, 2016).

O Plano Nacional de Educação, na estratégia 18.1, estipula o prazo de três anos para as redes públicas da educação básica terem 90%, no mínimo, dos profissionais do magistério ocupantes de cargos de provimento efetivo (BRASIL, 2014). Para compreender a dificuldade que o Brasil tem para cumprir essa meta, é importante descer ao nível municipal e analisar a importância dos contratos temporários na formação e manutenção de clientelas eleitorais.

Em segundo lugar, tratemos da questão da lotação e concessão de carga horária aos professores concursados da rede municipal de ensino. Esse parece ser outro importante elemento da gestão educacional que navega aos sabores das disputas políticas locais. Pesquisa exploratória com abordagem qualitativa (MAGALHÃES, 2020), demonstrou como o professor concursado, em Cametá, precisa constantemente barganhar com sua carga horária. No jargão usado amplamente pelos entrevistados, o professor concursado tem “100 horas” mensais garantidas. Mas isso representa ocupação de um turno apenas, com valor inferior ao salário integral, que é chamado de “200 horas”.<sup>11</sup> Quando troca o governo, após o ciclo eleitoral, muitos professores que não apoiaram o prefeito ou os vereadores vencedores no pleito, perdem 100 horas. Ou são removidos para o interior, isto é, para fora do distrito urbano central.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), através do parecer CNE/CEB nº 9/2009, recomendou a “dedicação exclusiva do professor à unidade escolar”, sugerindo que os sistemas de ensino deveriam “debater a implementação de incentivos à dedicação exclusiva” em “apenas

---

<sup>11</sup> O professor que tem 100 horas trabalha cinco turnos (manhã, tarde ou noite) por semana e tem, semanalmente, 25 horas de hora-atividade (em alguns estados, como no Paraná, se usaria, em condição de trabalho semelhante, o jargão 20 horas, pois o cálculo é feito semanalmente, ao invés de mensalmente, como no Pará). O professor com 200 horas trabalha dez turnos por semana e tem, semanalmente, 50 horas de hora-atividade (no Paraná se usaria, em condição de trabalho semelhante, o jargão 40 horas). Existem variações, em Cametá, entre o EF maior e menor.

uma unidade escolar” (BRASIL, 2009, p. 22). Magalhães (2020) indica que essas recomendações do CNE não são implementadas pelos gestores municipais cametaenses. Essa parece ser uma política ensaiada em Brasília a qual encontra resistência no âmbito municipal.

Por último, em terceiro lugar, a questão da indicação política dos diretores de escola. Segundo pesquisa do IBGE (2019, p. 33), “69,5% dos municípios, isto é, 3.869 municípios, recorreram somente à indicação política para a escolha dos diretores de escola da rede municipal”. Ainda segundo essa pesquisa, “a livre indicação dos diretores escolares pelos poderes públicos locais abre espaço para as formas mais usuais de clientelismo” (Idem, p. 32).

Pesquisas exploratórias que tinham como objeto de estudo a política de contratação de professores temporários (TEIXEIRA, 2018; COSTA 2018) e a política de lotação e distribuição de carga horária aos professores concursados (MAGALHÃES, 2020), em Cametá e Igarapé-Miri, indicam que a figura do diretor assume função primordial. Em síntese, os indícios apontam para o entrelaçamento desses três fenômenos, sendo que o diretor escolar indicado politicamente parece exercer um elo entre o político local, normalmente, mas não exclusivamente, um vereador, e a base eleitoral que circunda a escola. Segundo apontam esses indícios, muitas escolas parecem ser território de vereadores, e o diretor escolar é o elo entre esse vereador e sua base eleitoral, indicando professores temporários e interferindo na lotação e concessão de carga horária dos concursados. O diretor escolar, dessa forma, se assemelha ao intermediário, que segundo a literatura exerce importância central nas relações clientelísticas. A denominação desse intermediário varia, sendo ele chamado de *broker*, no mundo anglo-saxônico, e de *puntero*, na periferia de Buenos Aires (AYURERO; BENZECRY, 2017).

Por fim, destaquemos que a gestão municipal da educação prescinde de uma relação de troca entre a prefeitura e os vereadores, aspecto que nos parece ser um campo fértil de pesquisa. Teixeira (2018) e Costa (2018) indicam que o executivo municipal, para formar maioria na Câmara dos Vereadores, concede diversas prerrogativas aos legisladores municipais que, à princípio, seriam de incumbência da SEMED. Em outros termos, os vereadores participam ativamente da gestão municipal da educação, não só legislando, mas também indicando professores e diretores. Em escolas onde já se realizou observação participante, a maioria delas na zona rural, os indícios foram muito claros: vereadores comandavam a indicação de diretores, professores temporários e, por vezes, interferiam na lotação e carga horária de efetivos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Realizou-se, entre novembro de 2019 e janeiro de 2020, observação participante em três (3) escolas em Cametá, sendo duas na zona rural. Os resultados dessa pesquisa ainda não foram publicados. As pesquisas de Teixeira (2018) e Costa (2018), para Igarapé-Miri e Cametá, respectivamente, também indicam escolas rurais como território de vereadores

### Considerações Finais

Como conclusão, sugere-se o aprofundamento de pesquisas que relacionem gestão municipal da educação às disputas pelo poder político local em municípios interioranos do Brasil. Sugere-se que sejam realizados estudos que tenham como recorte espacial o município. Como recorte cronológico, entende-se que a política de fundos (1996-2020) é o contexto histórico que essas pesquisas precisam investigar.

O município não pode ser analisado como um espaço geográfico separado da sociedade nacional ou global, pois a parte estabelece uma relação dialética com o todo. As pesquisas educacionais precisam entender melhor a dinâmica própria do ente federado que ficou responsabilizado por ofertar o Ensino Infantil e Fundamental. Alertamos, novamente, que os 5.570 municípios do Brasil são muito diversos. Ademais, reflexões teóricas não podem ser uma prisão epistemológica. Sugerimos, dessa forma, ao pesquisador, caso não perceba correlação entre as reflexões aqui realizadas e a empiria, que descarte prontamente nossas proposições. Contudo, desconfiamos que em muitos rincões do Brasil, o investigador, ao descer ao chão da escola municipal, ou ao imergir no ambiente de uma SEMED, irá se deparar com uma relação de causalidade entre disputa pelo poder político local e gestão educacional.

### Referências

ALVES, C. A. S. **A política de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará a partir da ótica dos gestores estaduais da educação**. 2011. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2011. Disponível em: <<http://ppgedufpa.com.br/bv/arquivos/File/dissertacharles.pdf>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

ARAÚJO, G. C. **Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Ideias Políticas no Brasil**. 2005. 332 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/pt-br.php>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Fiocruz, 2012.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil - revisitando velhos problemas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 38, p. 225-240, 1994.

AYUERO, J; BENZECRY, C. The Practical Logic of Political Domination: Conceptualizing the Clientelist Habitus. **Sociological Theory**, v. 35, n. 3, p. 179–199, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0735275117725767>>. Acesso em 23 de dez. de 2019.

Notandum, ano 23, n. 53, maio/ago. 2020  
CEMOrOC-Feusp

BARROS, A. M. O Clientelismo e a Política Brasileira na Educação Municipal no Nordeste. **Revista da Faculdade de Direito de Caruarú**, v. 39, p. 9-32, 2008.

BATISTA, Z. L. **Plano de Ações Articuladas (PAR) e suas implicações na gestão das escolas da rede de ensino do município de Cametá-PA**. 2017. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Cultura) – Universidade Federal do Pará, Cametá, 2017. Disponível em: <<https://sigaa.ufpa.br/sigaa/verProducao?idProducao=289115&key=47a2ceb609c14431450b1040a047674a>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

BEZERRA, M. O. **Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BRASIL. CNE/CEB nº 9/2009. **Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb009\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb009_09.pdf)>. Acesso em 23 de dez. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em 23 de dez. de 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios**. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>> e <[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf)>. Acesso em 21 de dez. 2019.

BREMAEKER, F. E. F. **A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2005**. IBAM/ENSUR/IBAMCO, 2007. Disponível em: <[http://oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/FF13005C-D32C-F8FA-778B0179EAA8F32A24032015015439.pdf&i=2786](http://oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/FF13005C-D32C-F8FA-778B0179EAA8F32A24032015015439.pdf&i=2786)>. Acesso em 21 de dez. 2019.

CABRAL NETO, A.; ALMEIDA, M. D. Educação e Gestão Descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, Projeto Político Pedagógico. **Em Aberto**, v. 17, p. 34-46, 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2117/2086>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003#](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003#)>. Acesso em 14 de nov. de 2019.

CASASSUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no Contexto da Globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a01n114.pdf>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

COSTA, D. M. S. **O clientelismo na contratação de professores temporários pela Secretaria Municipal de Educação de Cametá – SEMED (2013-2018)**. 67 p. Monografia (Graduação em Educação) - Universidade Federal do Pará, Cametá, 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, M. C. Os Caminhos da Produção Acadêmica sobre as Políticas de Descentralização da Gestão da Educação, da Municipalização do Ensino e sobre a Educação Municipal no Brasil. In: CUNHA, M. C. (Ed.). **Gestão Educacional nos Municípios**. Salvador: EDUFBA, 2009.

ESTUMANO, F. S. **A municipalização do Ensino Fundamental de Paraupabas e as relações clientelísticas**. 54 p. Monografia. (Graduação em História) - Universidade Federal do Pará, Cametá, 2014.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio de Janeiro / Porto Alegre / São Paulo: Editora Globo, 2001.

FELDMAN, A.; FELDMAN, M. O imaginário social de democracia no processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil (1985-1990). **História da Educação**, v. 22, n. 56, p. 228-248, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/heduc/v22n56/2236-3459-heduc-22-56-00228.pdf>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

FERREIRA, G. S. **A Condição de Trabalho do Professor Temporário da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza – CE**. 70 p. Dissertação (mestrado em psicologia) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016. Disponível em: <[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR\\_5cc3d55c4d1c16dc08297788187cd9f0](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_5cc3d55c4d1c16dc08297788187cd9f0)>. Acesso em de 23 de dez. de 2019.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GEMAQUE, R. M. O. **O Financiamento da Educação. O Fundef no Estado do Pará: Feitos e Fetiches**. 2004. 370 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. Política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2457>>. Acesso em 21 de dez. 2019.

GRAHAM, R. **Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

HILGERS, T. Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among concepts and among analytical levels. **Theory and Society**, v. 40, n. 5, p. 567-588, 2011. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11186-011-9152-6>>. Acesso em 21 de dez. 2019.

Notandum, ano 23, n. 53, maio/ago. 2020  
CEMOrOC-Feusp

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro : IBGE, 2010. Disponível em <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=15&dados=8>>. Acesso em 21 de dez. 2019

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cadastro Central de Empresas – 2017**. Rio de Janeiro : IBGE, 2017a. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre/tabelas>>. Acesso em 21 de dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno dos Municípios 2002-2017**. Rio de Janeiro : IBGE, 2017b. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em 10 de nov. de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>>. Acesso em 14 de nov. de 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>>. Acesso em 11 de dezembro de 2019.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. Homogeneidade e Heterogeneidade nos Sistemas Educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 673-704, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742006000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000300009)>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

KUSHNIR, K. **Eleições e Representação no Rio de Janeiro**. Bonsucesso: Relume Dumará, 1999.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOPES, F.; GUEDES, E. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986 - 2017). In: **Atlas do Estado Brasileiro**, 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>>. Acesso em 21 de dez. 2019.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre o executivo e o legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia Política**, v.22, p. 153-177, jun. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000100012>>. Acesso em 14 de nov. de 2019.

MAGALHÃES, P. H. **O mandonismo e o clientelismo na lotação e na distribuição de carga horária para professores concursados da Secretaria Municipal de Educação de Cametá (2012-2019)**. 2020. 55 f. Monografia (Graduação em História) - Universidade Federal do Pará, Cametá, 2018.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n.75, p. 84-108, 2001. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302001000200007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302001000200007&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 14 de nov. de 2019.

NÓBREGA, M. F. **O problema da educação não é falta de dinheiro**. 23 de jul. de 2013. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/artigos/pto-problema-da-educacao-falta-de-dinheiro/>>. Acesso em 21 de dez. 2019.

NUNES, E. **Gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro / Brasília: Jorge Zahar /ENAP, 2003.

PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M. (Ed.). **Antropologia, Voto e Representação Política**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1996.

QUEIROZ, M. I. P. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

RIZZINI, I. A politicagem na instrução pública da Amazônia Imperial: combates à política d'aldeia. **Revista Brasileira de História da Educação**, v. 10, p. 11-43, 2005. Disponível em <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/rbhe/article/view/38644>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

ROCHA, D. Clientelismo na gestão da escola pública de Mato Grosso do Sul. **InterMeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – UFMS**, v. 1, n. 2, p. 30-34, 1995. Disponível em <<https://periodicos.ufms.br/index.php/intm/article/view/2725>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

ROMÃO, M. L. S. **Valores ocultos**: a municipalização do ensino em Garrafão do Norte e algumas questões sobre o poder político local. 2014. 35 f. Monografia (Graduação em História) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

SANTOS, E. M. M. . Patriarcalismo e clientelismo nas escolas em Recife do final do século XIX ao meado do século XX. In: Congresso Brasileiro de História da Educação, 2., Natal, 2002. **Anais...** Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2002. Disponível em:<<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema7/0786.pdf>> Acesso em 10 de jan. de 2020.

SANTOS, E. M. M. O compadrismo e o clientelismo nas escolas em Recife do século XX e seu meado. In: Simpósio Nacional de História, 21., 2003, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa, Universidade Federal de João Pessoa, 2003. Disponível em: <[https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548177544\\_031f4d4b7e723f3720299a6178a35b7f.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548177544_031f4d4b7e723f3720299a6178a35b7f.pdf)>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. Brasília : Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2018. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em 10 de out. de 2019.

Notandum, ano 23, n. 53, maio/ago. 2020  
CEMOrOC-Feusp

SOUZA, A. R. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 22, p. 17-50, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n22/n22a02.pdf>>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v.12, n.45, p. 925-944, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362004000400002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362004000400002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 10 de jan. de 2020.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

TEIXEIRA, A. **Indicações políticas na contratação de professores temporários pela Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Miri (2015-2019)**. 2018. 48 f. Monografia (Graduação em História) - Universidade Federal do Pará: Cametá, 2018.

VALLE, L. No Brasil, o problema da educação é a falta de recursos, não de gestão, aponta professor da USP. 2 de abr. de 2018. Disponível em: <<https://www.institutonetclaroembratel.org.br/educacao/nossas-novidades/noticias/no-brasil-problema-da-educacao-e-falta-de-recursos-nao-de-gestao-aponta-professor-da-usp/>>. Acesso em 21 de dez. 2019.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WERLE, F. **O nacional e o local**: ingerência e permeabilidade na educação brasileira. Bragança Paulista: USF, 2005.

Recebido em	15/01/2020
Aceito em	15/04/2020