

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

---

Volume 29 Número 80

June 7, 2021

ISSN 1068-2341

---

## A Política de Contratação de Professores Temporários na Rede Municipal de Ensino de Cametá (Pará, Brasil, 2013–2020)<sup>1</sup>

*Ariel Feldman*



*Daihana Maria dos Santos Costa*

Universidade Federal do Pará

Brasil

**Citação:** Feldman, A., & Costa, D. M. dos S. (2021). A política de contratação de professores temporários na rede municipal de ensino de Cametá (Pará, Brasil, 2013-2020). *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(80). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5687>

**Resumo:** Objetiva-se analisar a política de contratação de professores temporários na rede municipal de ensino de Cametá durante as duas últimas gestões municipais (2013–2020). O foco central da pesquisa é a investigação das interfaces entre disputa pelo poder político local (municipal) e a gestão educacional. Trata-se de um estudo de caso em abordagem qualitativa, tendo como procedimentos de coleta de dados análise documental, entrevistas, observação participante e aplicação de questionário fechado (*survey*). Nosso referencial teórico pautou-se em pressupostos da antropologia da política, tendo o conceito *clientelismo* como categoria analítica central, bem como ancorou-se em literatura que privilegia estudos realizados *a partir do município*. Os resultados indicam

---

<sup>1</sup> Agradecemos à Pro-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará (PROPESP-UFPA) pelo financiamento da tradução desse artigo para o inglês, que foi realizada pela empresa Zemo Traduções.

que a prática de contratação de professores temporários em Cametá incide majoritariamente em escolas da zona rural, sendo pautada em relações de natureza clientelista envolvendo diversos atores, sobretudo vereadores, professores temporários e diretores de escola. Ademais, observou-se a precarização do trabalho docente dos temporários, com atrasos salariais recorrentes e meses trabalhados sem receber, sendo a atuação do ministério público insuficiente diante de um cenário de inobservância do arcabouço legal que regula o magistério.

**Palavras-chave:** Contratação temporária; Clientelismo; Política; Política educacional

### **The temporary teachers' hiring policy in the municipal educational system of Cametá (Pará, Brazil, 2013–2020)**

**Abstract:** This paper aims to analyze the temporary teachers' hiring policy in Cametá, during the last two municipal administrations (2013–2020). The main focus is the interface between disputes for local power and the municipal administration of education. This is a case study using a qualitative approach, employing the procedures of documental analysis, interviews, participant observation, and a survey for data collection. Our theoretical framework was based on understandings from the anthropology of politics, with the concept of *clientelism* as the central analytical category. Moreover, we draw from literature that centers research done from a municipal perspective. The results indicate that the practice of hiring temporary teachers occurs mainly in schools in the rural area, being based on clientelist relationships. Several actors are involved in the hiring process and these clientelist relationships, with emphasis on city council members, school principals, and temporary teachers. Furthermore, the precarization of the labor of temporary teachers was observed, with recurring delayed wages and months worked without payment. The performance of the public prosecutor's office proved to be insufficient in a scenario of non-compliance with the legal framework that regulates the teaching profession in the Brazilian education system.

**Keywords:** Temporary hiring; Clientelism; Politics; Educational policy

### **La política de contratación de maestros temporales en el sistema escolar municipal público de Cametá (Pará, Brasil, 2013–2020)**

**Resumen:** Esta investigación analiza la política de contratación de docentes temporales en el sistema escolar público de Cametá durante las dos últimas administraciones municipales (2013–2020). Nuestro enfoque central es la investigación de las interfaces entre la disputa por poder político local y la administración municipal de la educación pública. Es un estudio de caso con un enfoque cualitativo. Los métodos de recolección de datos fueron análisis documental, entrevistas, observación participante y aplicación de un cuestionario cerrado (*survey*). Nuestro marco teórico se basó en supuestos de la antropología política, con el concepto de *clientelismo* como categoría analítica central. Además, embasamos en una literatura que propone la investigación centrada desde una perspectiva municipal. Los resultados indican que la práctica de contratar maestros temporales afecta principalmente a las escuelas en el área rural y se basa en relaciones clientelistas, involucrando a varios actores, especialmente concejales, maestros temporales y directores de escuela. Además, se observó la precarización del trabajo docente de los maestros temporales, con atrasos salariales recurrentes y meses trabajados sin remuneración. Observo-se, por fin, una actuación insuficiente del ministerio público ante un escenario de incumplimiento del marco legal que regula la contratación de maestros en la educación pública.

**Palabras-clave:** Contratación temporal; Clientelismo; Política; Política educativa

## A Política de Contratação de Professores Temporários na Rede Municipal de Ensino de Cametá (Pará, Brasil, 2013–2020)

O objetivo desse artigo é analisar a política de contratação de professores temporários na rede municipal de ensino de Cametá durante as duas últimas gestões municipais (2013–2020), sendo o foco central da pesquisa investigar as interfaces entre disputa pelo poder político local (municipal) e a gestão educacional. Há mais de uma década tendo contato direto com o universo docente em diversos municípios do interior do Pará (Cametá, Bragança, Pacajá, Baião, Mocajuba, Tomé-Açu, Portel, Altamira e Igarapé-Miri), percebemos que a contratação de professores temporários pelas redes municipais de ensino estava diretamente relacionada às disputas políticas pelo poder local. A partir dessa percepção, decidimos investigar de forma mais aprofundada, através de um estudo de caso no município de Cametá, como se processavam essas contratações.

Como ocorre o processo de contratação desses professores em Cametá? Quais são os atores envolvidos nesse processo? Como esses atores percebem o processo de contratação? Por que a existência de professores temporários, em Cametá, é um fenômeno persistente? Qual a importância da indicação de professores temporários na disputa pelo poder político local? Esses são os questionamentos centrais que nortearam a pesquisa.

A escolha pelo município de Cametá se deu de forma aleatória, pois poderia ser qualquer outro município do interior do Pará onde o Ensino Fundamental foi municipalizado. Afinal, em observação preliminar, verificou-se em diversos municípios a mesma correlação entre contratação de professores temporários e disputas pelo poder político local. A escolha pelo recorte em Cametá se deu, também, pelo fato de termos maior conhecimento das idiossincrasias da política local. Desde 2001, dois grupos se alternam no poder municipal, o Partido dos Trabalhadores (PT), que governou Cametá entre 2013 e 2016, e o grupo do atual prefeito, Waldoli Valente, eleito em 2016 pelo Democratas (DEM), mas atualmente filiado ao Partido Social Cristão (PSC). A rivalidade política é aspecto relevante para o tipo de recorte que estamos sugerindo *a partir da circunscrição municipal*, pois nossa pesquisa tem como objetivo geral analisar de que forma a disputa pelo poder político local interfere no processo de contratação de professores temporários. Analisaremos outros três aspectos subsidiários, o perfil desses professores temporários em comparação com os concursados, as condições de trabalho a que eles são submetidos e de que forma vem sendo cumprida, ou não, a legislação vigente.

A existência de professores temporários é um fenômeno estrutural nas redes públicas de ensino da educação básica no Brasil, a despeito de uma série de instrumentos legais que tentam reduzir a um patamar mínimo e residual a existência desse tipo de contrato docente. Contudo, mesmo em se tratando de fenômeno amplo, os dados do Censo Escolar indicam que os professores temporários existem em maior proporção em escolas rurais. Entre 2011 e 2018, o percentual de professores temporários na Educação Básica esteve estabilizado entre 22% e 24% em relação ao total de docentes. Nas escolas rurais, por sua vez, o percentual de professores temporários em relação ao total, no mesmo período, esteve entre 37% e 41% (Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018).<sup>2</sup> Dessa forma, a existência de contratos docentes temporários é um fenômeno estrutural na Educação Básica brasileira, com maior incidência, quase o dobro, em escolas rurais.

---

<sup>2</sup> O Censo Escolar registra a existência de professores temporários desde 2011. Utilizou-se o Censo Escolar (Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018) através do Laboratório de Dados Educacionais, recuperado de <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>.

A literatura disponível pouco avançou no entendimento dos motivos de os professores temporários existirem com maior incidência no mundo rural brasileiro. Grosso modo e esquematicamente, podemos dividir a literatura que tem como objeto de pesquisa os professores temporários no Brasil em quatro grandes grupos de estudos. O *primeiro grupo* de estudos analisa o *perfil desses professores através dos dados do Censo Escolar* (Neto & Pinto, 2016; Seki et al., 2017). Em linhas gerais os professores temporários são mais jovens que os concursados (efetivos/estáveis), contudo, os estudos não indicaram diferença significativa entre o nível de escolaridade dessas duas categorias docentes.<sup>3</sup>

O segundo grupo abarca os *estudos que analisam os efeitos desse tipo de contrato sobre o trabalho docente e rendimento escolar*. Ferreira (2016) demonstrou que o professor temporário da rede municipal de Fortaleza apresenta expressivos sinais de adoecimento e sofrimento. Marques (2006), analisando uma escola da rede Estadual da capital cearense, constatou que os professores temporários recebem salários atrasados e são constrangidos a mudar de escola semestralmente. Nascimento (2014), por sua vez, analisando a rede estadual do Ceará, verificou que a proficiência em matemática e português dos discentes regidos por professores temporários é mais baixa do que a dos alunos regidos por concursados. Outros estudos (Ambrosio, 2007; Basílio, 2010; Cainelli, 2016; Ferreira, 2013; Ferreira & Abreu, 2014; Gesqui, 2009; Nauroski, 2014; Novaes, 2010; Souza, 2011) apresentam conclusões semelhantes, pois demonstram que os professores temporários trabalham em condições precárias, não são contemplados pelos Planos de Cargos e Carreiras e Remuneração (PCCR) e muitas vezes não são protegidos pela legislação trabalhista, o que acarreta prejuízos pedagógicos.

Em se tratando de prejuízos pedagógicos, Ambrósio (2007, p. 76), que analisou a relação entre os professores contratados e o processo pedagógico nas escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul, entende ser “impossível pensar este professor contratado no coletivo da escola em que faz parte[...]”, pois ele não consegue participar das reuniões pedagógicas e formações realizadas na unidade escolar. Novaes (2010, p. 263), em análise sobre os professores temporários da rede estadual paulista, é enfático ao afirmar que “não há projeto pedagógico que possa resistir a graus tão altos de improvisação[...]”, destacando-se as “precárias condições de trabalho, sua falta de vínculo com as escolas em que atuam, a diferença de remuneração a que são submetidos, a pluralidade de disciplinas escolares que diariamente têm de assumir [...]”.

Uma *terceira vertente de pesquisas*, realizadas principalmente por juristas e advogados (Moraes & Oliveira, 2019; Volpato et al., 2019), mas também por pesquisadores da educação (Brito, 2013), analisa os marcos legais que regulam a contratação de professores temporários e apontam para a ilegalidade de contratações em larga escala usando esse tipo de contrato.

Por fim, um *quarto grupo de estudos busca entender as causas da persistência desse fenômeno*. A precarização do trabalho fomentada pelo receituário neoliberal é um fator causal bastante referenciado nos estudos (Ferreira, 2016; Seki et al., 2017; Souza, 2011).<sup>4</sup> Outro fator apontado, e que está relacionado ao ideário neoliberal de redução de gastos públicos e equilíbrio fiscal, é a restrição orçamentária das redes de ensino (Santos, 2016).

Ressaltemos, ainda, que pesquisas sobre redes estaduais são mais frequentes, destacando-se a paulista (Basílio, 2010; Diolina, 2017; Gesqui, 2009; Neto & Pinto, 2016; Novaes, 2010; Santos, 2016), a paranaense (Fernandes, 2014; Ferreira, 2013; Ferreira & Abreu, 2014; Nauroski, 2014) e a

---

<sup>3</sup> Existem diferentes nomenclaturas, nas redes estaduais e municipais, para os professores temporários e concursados, incluídos nessa última designação, a partir de 2012, os efetivos/estáveis (Neto & Pinto, 2016). As formas de contratação dos temporários também variam. Aqui adotamos a nomenclatura utilizada pelo Censo Escolar desde 2011.

<sup>4</sup> Alguns estudos, como o de Ferreira (2016), Seki, Souza, Gomes e Evangelista (2017) e Souza (2011) podem ser incluídos, dentro da esquematização sugerida, em duas vertentes distintas.

cearense (Marques, 2006; Nascimento, 2014), bem como pesquisas realizadas em capitais de estados (Ferreira, 2016; Souza, 2018) e municípios de regiões metropolitanas (Moraes & Oliveira, 2019).

Esse trabalho é relevante, em primeiro lugar, porque realiza pesquisa empírica em abordagem qualitativa dentro da *circunscrição municipal*. Trata-se, então, de outra perspectiva de análise, que é entender a importância da indicação de professores temporários na disputa política pelo poder local em um município interiorano, no qual o mercado de trabalho assalariado formal é extremamente restrito. Em segundo lugar, como veremos, trata-se de um município com a maior parte da população e dos alunos da rede de ensino vivendo na *zona rural*.

O artigo analisará, de forma sintética, o perfil dos professores temporários da rede municipal de Cametá. Abordaremos, também, a percepção desses professores em relação às condições do trabalho docente decorrente do contrato temporário. Destacaremos, ainda, o descumprimento do arcabouço legal e aspectos relativos à atuação do ministério público. Ou seja, dialogaremos, de forma sucinta, com os três primeiros grupos de estudos sobre a temática em questão. Contudo, a principal contribuição dessa pesquisa é com o quarto grupo de estudos, isto é, *pretendemos ampliar a compreensão dos fatores causais da persistência dos professores temporários nas redes públicas de ensino*.

Num primeiro momento, descreveremos a metodologia da pesquisa. Na sequência, teceremos considerações sobre o referencial teórico, principalmente refletindo sobre a categoria *clientelismo*, conceito que a pesquisa empírica demonstrou ser útil para explicar nosso objeto de pesquisa, a política de contratação de professores temporários em Cametá. Então, contextualizaremos a localidade, mostrando, entre outros aspectos, a inflexão que a *política de fundos*, iniciada a partir de 1996, com Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (doravante FUNDEF), representou na vida municipal. Por fim, adentraremos na discussão de nosso objeto de pesquisa.

## Metodologia

Esta pesquisa é um estudo de caso único em abordagem qualitativa (Bogdan & Biklen, 1994). Realizou-se, inicialmente, análise documental, e entrevistas, entre agosto de 2017 e março de 2018, com oito professores temporários (doravante professores A, B, C, D E, F, G e H). Os professores temporários foram contactados em um dos nove distritos rurais que compõe o município, o qual não será nominado para manter o anonimato dos entrevistados. A escolha por concentrar as entrevistas em apenas um distrito se deu por motivos logísticos, pois Cametá tem 3.081,367 km<sup>2</sup> (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.) A escolha por um distrito rural se deu com base no fato de que em Cametá, como veremos na tabela 5, entre 2013 e 2018, mais de 90% dos professores temporários trabalharam na zona rural (Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018). Dessa forma, dos oito professores temporários que se dispuseram a conceder a entrevista, cinco são da região ribeirinha e trabalharam em escolas dessa região, os outros três moram na cidade, mas trabalham ou trabalharam em escolas ribeirinhas e/ou em escolas de beira de estrada.

Nessas entrevistas iniciais, havia apenas dois critérios para a escolha dos entrevistados: ter trabalhado como professor temporário em alguma das duas últimas gestões municipais e estar disposto a conceder entrevista assinando Termo de Compromisso Livre e Esclarecido.<sup>5</sup> Dois desses professores entrevistados (A e B) trabalharam nas duas últimas gestões, isto é, tanto no governo do PT (2013–2016) como no do prefeito Waldoli Valente (2017–2020), dois (professores D e E)

---

<sup>5</sup> Seguindo os padrões da pesquisa social no Brasil, todos os entrevistados assinaram Termo de Compromisso Livre Esclarecido, o qual informava o objetivo da pesquisa.

trabalharam apenas na gestão de Waldoli Valente e, por fim, três (professores F, G e H) trabalharam apenas na gestão do PT.

A entrevista como recurso metodológico adquire centralidade na análise qualitativa. A partir da fala dos sujeitos, traçaram-se novos passos de pesquisa (Alves & Silva, 1992). Assim, a partir das entrevistas dos professores, outros atores se mostraram relevantes para o entendimento da contratação de professores temporários, a saber, vereadores. Em contato estabelecido na Câmara Municipal, dois dos quinze vereadores se disponibilizaram a conceder entrevista, sendo nossa preocupação que um fosse da base do governo e outro da oposição. Assim, realizaram-se, na sequência, entrevistas, entre abril e maio de 2018, com dois vereadores (doravante vereador A, da oposição, e vereador B, da base do governo), buscando informações acerca de suas percepções sobre o processo de contratação de professores temporários.

Realizou-se uma última entrevista, em novembro de 2018, com um sujeito da pesquisa, que já exerceu, no recorte cronológico desse estudo, cargo de segundo escalão dentro da Secretaria Municipal de Educação (doravante SEMED) e tem, segundo nossa avaliação, uma visão privilegiada das disputas políticas municipais. Esse sujeito da pesquisa, com atuação político-partidária ativa, bem como experiência em gestão educacional, se mostrou, no decorrer do processo de investigação, um importante colaborador para dar subsídios a análises em curso. Ressaltemos que padrões de conduta relatados por mais de um observador tiveram maior valor probatório do que padrões de conduta relatados por apenas um observador (Auyero & Benzecry, 2017).

Após estabelecer uma relação direta com os pesquisados, realizamos sistematização dos dados, isto é, da transcrição das entrevistas, criando uma codificação aberta (*open coding*) inicial para gerar uma lista de tópicos (Emerson, Fretz, & Shaw, 1996). Quatro tópicos, recorrentemente abordados pelos entrevistados, nos chamaram a atenção durante essa codificação e nos pareceram elementos centrais para uma melhor abordagem de nosso objeto de pesquisa: as condições de trabalho do professor temporário, a forma como ocorrem as contratações, a participação ativa dos professores temporários durante o processo de contratação e, por fim, a atuação dos vereadores e diretores escolares nesse processo. Após essa sistematização inicial, constatou-se a necessidade de aprofundar assuntos tratados nas entrevistas. Assim, realizou-se observação participante *in loco* em duas escolas rurais, uma ribeirinha e outra de beira de estrada, a primeira em novembro de 2019 e a segunda em março de 2020. Essas escolas observadas, com anuência do diretor escolar, situam-se em outros distritos rurais, diferentes daquele em que as entrevistas foram realizadas. Foram, portanto, analisados *in loco* três dos nove distritos rurais que compõe o município de Cametá. A observação participante realizada nessas duas escolas foi registrada em um diário de pesquisa, o qual também passou por um processo de sistematização e criação de tópicos (Emerson et al., 1996).

Entendendo um estudo de caso como tendo um foco temático bem definido, mas com uma possível diversidade metodológica e nas técnicas de coletas de dados (Almeida, 2016), entendendo, ainda, que não existem fronteiras rigidamente definidas entre uma abordagem qualitativa e quantitativa (Creswell, 2010), realizou-se uma *survey* (Williams, 2004), coletando-se questionários entre janeiro e março de 2019, com 28 professores que trabalharam com contrato temporário entre 2013 e 2020, selecionados de forma aleatória, sendo 14 na gestão do PT (2013–2016) e 14 na gestão do atual prefeito Waldoli Walente.<sup>6</sup> Existia apenas um critério para ser respondente do questionário, ter trabalhado como professor temporário em alguma das duas últimas gestões municipais. Dentro do recorte cronológico da pesquisa, como veremos na tabela 4, a média de professores temporários foi de 352 por ano (Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

---

<sup>6</sup> Todos os envolvidos na pesquisa, seja durante a observação participante ou na coleta dos questionários fechados anônimos, foram devidamente informados dos objetivos da investigação, sempre de acordo com os padrões da pesquisa social no Brasil.

Educacionais Anísio Teixeira, 2018). Assim, a amostragem de 14 professores respondentes da *survey* para cada gestão representa 4% do quantitativo médio anual de professores temporários. A *survey*, nessa pesquisa, não é considerada um instrumento isolado de análise, pois seus resultados serão sempre cotejados de forma combinada com a abordagem qualitativa.

## Referencial Teórico

Nossa pesquisa ancora-se em pressupostos teórico-metodológicos da antropologia da política. A investigação busca, dessa forma, perceber como as pessoas conferem significado às ações sociais que praticam (Palmeira & Goldman, 1996). Para 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”, pois pesquisas dessa natureza enfatizam a “construção da análise a partir do modo como as pessoas que participam do exercício da política concebem sua experiência”. Já segundo Kushnir (2007, p. 163) “a abordagem da política pela antropologia pode ser definida de uma forma simples: explicar como os atores sociais compreendem e experimentam a política, isto é, como significam os objetos e as práticas relacionadas ao mundo da política”. Ainda segundo Kushnir (2007, p. 163), o mundo da política “não é um dado a priori, mas precisa ser investigado e definido a partir das formulações e dos comportamentos de atores sociais e de contextos particulares”.

Dessa forma, nesse artigo, seguindo as sugestões da antropologia da política, privilegiaremos a política em ação. O significado que os atores sociais conferem à suas atitudes reveste-se, assim, de importância teórico-metodológica. Ressalte-se, então, que foi a pesquisa empírica que nos remeteu ao conceito central em nossa análise, o *clientelismo*. Ou seja, foi a empiria que nos levou à definição de nossa categoria analítica central, e não o contrário. Não partimos para a pesquisa de campo com um arcabouço conceitual e teórico fechado.

A trajetória histórico-política do Brasil, mas não apenas deste país, é marcada por uma permanente tensão entre a esfera pública e a privada (Bobbio, 2009). Utilizar-se de posição pública privilegiada em prol de interesses particulares foi, segundo farta literatura, prática social perene nos períodos que antecederam a atual ordem constitucional iniciada em 1988. O processo histórico de formação da nação brasileira é marcado por práticas sociais definidas como mandonismo (Queiroz, 1976), coronelismo (Leal, 1997), clientelismo (Graham, 1999) e patrimonialismo (Faoro, 2001), que revelam, segundo essa literatura, o caráter particularista da trajetória política do país. Desses conceitos, destaca-se o clientelismo, usado como referencial teórico nesta pesquisa.

Segundo Carvalho (1997, s. p.), ao longo do século XX, “o conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa”. Seguimos, aqui, a boa definição de Hilgers (2011), a qual teve como preocupação central estabelecer alguns critérios para a boa definição do conceito de *clientelismo*. A autora entende que essa prática social precisa ser analisada no plano microsociológico, e não numa dimensão macropolítica. Em outros termos, a estrutura política do Brasil, por exemplo, não poderia, segundo a definição de Hilgers, ser definida como clientelista, nem tampouco patrimonialista, mas uma estrutura pautada em princípios constitucionais e democráticos, a qual encontra, no plano microsociológico, interações sociais peculiares que podem ser definidas como clientelistas. Essas interações sociais, para serem assim definidas, segundo a autora, prescindem de algumas características: difusão pelo tecido social (*diffuseness*), longevidade das relações, contato face-a-face e desigualdade.

Para Bahia (2003), o clientelismo é um sistema de trocas assimétricas, ou seja, demanda uma relação entre sujeitos economicamente, politicamente e socialmente desiguais (clientes e patrões). Nessa perspectiva, no que diz respeito especificamente ao clientelismo eleitoral, este pode caracterizar-se como um “tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios

públicos na forma de empregos, benefícios fiscais ou isenções em troca de apoio político” (Carvalho, 1997, s/p). O benefício mútuo entre os indivíduos desiguais no clientelismo eleitoral, portanto, se dá através da oferta do voto e apoio eleitoral do cidadão para com o representante político, para o qual é exatamente o que o interessa. Do outro lado, o político oferece benesses materiais ou não, favores e promessas de emprego para o eleitor, caso seja eleito. Assim sendo, essas relações de troca e benefício mútuo estruturam as práticas clientelistas e “no fim das contas, é a vitória eleitoral que permite o acesso ao poder e, em certo sentido, a reprodução da classe política” (Filho, 1994, p. 228).

Destaca-se, ainda, a estrutura piramidal das relações de natureza clientelista. Nesse aspecto, a presença de intermediários entre o patrão e o cliente é uma característica recorrentemente identificada na literatura. Na periferia de Buenos Aires, esses intermediários são chamados de *punteiros* (Auyero & Benzecry, 2017). No mundo anglo-saxônico, são chamados de *brokers* (Stokes et al., 2013). O contato face-a-face, outra característica definidora do conceito de clientelismo, se dá, muitas vezes, através desses intermediários. Veremos, na pesquisa, que os diretores escolares podem ser definidos, conceitualmente, como *brokers*. Bastos (2017a), traduziu a definição de Stokes, Dunning, Nazareno e Brusco (2013), que entendem os *brokers* como

[...]intermediários locais que provém benefícios focalizados e resolvem problemas para seus adeptos; em troca eles pedem aos beneficiários participação em atividades políticas locais como manifestação de grupos – e frequentemente demandam seus votos. Portanto, *brokers* estão envolvidos em interações duradouras e frequentes com os eleitores, observando seu comportamento e adquirindo conhecimento sobre suas inclinações e preferências [...]. (Stokes et al., apud. Bastos, 2017a, p. 21)

É importante ressaltar, ainda, que o clientelismo é uma relação de reciprocidade. A despeito de ser hierárquica, desigual, a relação entre cliente e patrão é uma via de mão dupla. Isso significa que há uma margem de negociação razoável, ou seja, o cliente, sobretudo em um contexto democrático, tem relativa liberdade para barganhar, de modo a tirar proveito da melhor maneira dessa relação recíproca (Hilgers, 2011).

As disputas políticas no Brasil, mais especificamente nos interiores do país, isto é, na circunscrição municipal, são sempre muito acirradas. Nesse sentido, a corrida eleitoral pelo ganho de um maior número de eleitores e, posteriormente, a manutenção desse eleitorado perpassa por uma cultura política marcadamente clientelista (Lopez, 2004; Pase et al., 2012). Cultura política é aqui entendida como um “conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo” (Baquero & Prá, 2007, p. 19).

Ao entender que muitas práticas políticas são sustentadas por uma cultura política, tomamos cuidado para que nossa análise não fosse prisioneira de um determinismo cultural, como alerta Souza (2015). O brasileiro não pode, segundo nosso juízo, ser entendido como eternamente preso a práticas culturais que confundem o público com o privado. Nosso entendimento é que cultura política influencia as ações dos grupos sociais, mas não a determinam. Essa é uma das razões pela qual o conceito *clientelismo* é mais preciso que *patrimonialismo*. Como bem notou Souza (2015), o entendimento da sociedade brasileira como patrimonialista por essência criou uma prisão epistemológica culturalista. Além disso, entendemos ser equivocada a análise do Brasil contemporâneo como patrimonialista. O formulador desse conceito, Weber (1999), entende que existem dois tipos de organizações estatais, a tradicional e a racional-legal (excetuamos aqui a carismática, por ser *sui generis*). A chave explicativa weberiana para diferenciar esses paradigmas é a forma pela qual a dominação é legitimada, justificada e, assim, normalizada pela sociedade. Uma sociedade patrimonial, grosso modo, que está dentro do modelo tradicional, legitima a dominação pela antiguidade, pelas raízes históricas, onde determinados grupos familiares detêm privilégios

porque a tradição informa que sempre foi assim. O Brasil pós-constituição de 1988 inequivocamente não pode ser enquadrado como uma sociedade patrimonial. Afinal, o Brasil do século XXI não é, essencialmente, uma sociedade que sustenta privilégios justificando-os por conta de linhagens hereditárias. Usando as categorias weberianas, o Brasil coevo é, em essência, uma sociedade racional-legal, que legitima o *status quo* político e social através da razão e de um complexo e moderno arcabouço legislativo. Reiteramos, dessa forma, o entendimento do *clientelismo* como um fenômeno microsociológico, e não macropolítico (Hilgers, 2011).

Além do conceito de *clientelismo*, categoria analítica central em nossa análise, é preciso embasar teoricamente o recorte geográfico da pesquisa, isto é, a *circunscrição municipal*. A pesquisa educacional, atualmente, entende que o federalismo brasileiro centraliza a tomada de decisão na esfera federal, relegando aos municípios apenas a execução das políticas públicas (Feldman, 2020). Segundo essa visão, existe uma dicotomia entre o processo decisório de formulação das políticas públicas (*policy decision-making*) e o processo de implementação dessas políticas (*policy-making*) (Arretche, 2012). Conceitos como *ingerência* e *permeabilidade* foram formulados para indicar o desenho de políticas públicas educacionais verticais, isto é, gestadas na esfera federal ou estadual e impostas aos entes municipais, sem diálogo nem tampouco coparticipação do município na elaboração dessas políticas (Werle, 2005). Apesar de esse ser um bom diagnóstico do federalismo brasileiro, que de fato concentra poder decisório na esfera central, tanto no legislativo como no executivo, essa visão gerou uma tendência de relegar a atuação dos atores locais (municipais) a um segundo plano. Em outros termos, é como se a disputa pelo poder local não tivesse tanta relevância na implementação de políticas educacionais dentro do federalismo brasileiro coevo. As ações sociais e políticas dos atores locais (municipais) não seriam determinantes, pois eles não gozam, segundo esse paradigma, de autonomia suficiente para interferir no processo de elaboração das políticas públicas (Feldman, 2020).

Dessa forma, esse estudo, busca revisitar a literatura que entende as disputas políticas municipais como tendo grande relevância na configuração do federalismo brasileiro. Graham (1999, p. 15) mostra como no segundo império (1840-1889), um sistema altamente centralizado, o “clientelismo constituía a trama de ligação da política no Brasil do século XIX e sustentava virtualmente todo ato político”. Para Graham (1990, p. 16), o “clientelismo significava tanto o preenchimento de cargos governamentais quanto a proteção de pessoas humildes, mesmo os trabalhadores agrícolas sem terra”, sendo que esses dois níveis indissociáveis de clientelismo – o local e o nacional – “entrelaçavam-se através das eleições”. Assim, o argumento de Graham (1999, p. 17) é que “as eleições testavam e ostentavam a liderança do chefe local”.

Leal (1997), por sua vez, analisa o contexto da primeira república (1889-1930), um momento histórico de poder concentrado nos presidentes estaduais (hoje governadores). O cientista político demonstra como os presidentes estaduais necessitavam, para a vitória eleitoral, de alianças com as lideranças municipais, conhecidas como coronéis. Leal mostra como as lideranças municipais eram sempre situação em relação ao governo estadual, ou seja, apoiavam o presidente do estado, pois para poderem manter o poder no seu curral eleitoral, precisavam da capacidade de indicar cargos públicos, os quais eram, à época, na maioria estaduais. Assim, grosso modo, era estabelecida a relação de troca entre os presidentes estaduais e os coronéis (lideranças municipais). De um lado o coronel garantia a vitória eleitoral ao presidente estadual, de outro o governo estadual concedia certa liberdade para que a liderança local pudesse indicar pessoas a cargos públicos. A tese de doutoramento de Leal, que se tornou posteriormente o livro seminal *Coronelismo, enxada e voto*, quando defendida em 1947, foi intitulada *O municipalismo e o regime representativo no Brasil - uma contribuição para o estudo do coronelismo*. Percebe-se, pelo título original da pesquisa, a relevância que Leal confere às disputas políticas municipais.

Por fim, citemos a sociologia política de Queiroz (1976). Sua pesquisa desenvolvida *in loco* em municípios do interior da Bahia na década de 1950 procurou derrubar “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” (Queiroz, 1976, p. 25). A preocupação de Queiroz era realizar investigações tendo como ponto de partida “o plano em que o fenômeno político é mais violento e colore todos os outros aspectos da vida em grupo – o plano municipal”. Nesse estudo, buscamos entender melhor a relação entre as acirradas disputas pelo poder municipal e a contratação de professores temporários.

Dessa forma, para buscar uma melhor compressão de como as políticas educacionais se materializam, é imprescindível realizar estudos *a partir do município*. O pressuposto teórico basilar de nossa pesquisa é que os atores municipais se movem com um relativo grau de autonomia e que suas ações são importantes para uma melhor compreensão de certos fenômenos observáveis quando se investiga políticas públicas em educação. Passemos, pois, a contextualização do município de Cametá, bem como a uma breve análise de um momento histórico bastante peculiar do federalismo brasileiro, do financiamento da educação e da vida municipal, o período histórico da política de fundos (1997-2020).

## Contexto

### A Economia Municipal

Cametá, fundada em 1635 pelos portugueses na margem esquerda do rio Tocantins, atualmente conecta-se a Belém, a capital, em trajeto rodo-fluvial de aproximadamente 5 horas. No último Censo, de 2010, tinha 120.896 habitantes, sendo que 56% da população vivia na zona rural (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010). Dos 93.197 eleitores atualmente aptos no município, 42% vota em seções localizadas na zona rural e ribeirinha, 21% vota nas vilas (sedes distritais) e 37% vota na sede urbana (Tribunal Regional Eleitoral do Pará, 2020).<sup>7</sup> Na última década, as matrículas da rede municipal na zona rural representaram sempre mais que 73% do total, e as unidades escolares na zona rural sempre representaram mais que 83% do total (Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018). Trata-se, portanto, de um município predominantemente rural, e isso se reflete na rede municipal de educação. Vejamos, na tabela 1, a seguir, uma síntese da trajetória econômica do município, através da participação por atividade econômica no Valor Adicionado Bruto (VAB) total do município.

---

<sup>7</sup> O Tribunal Regional Eleitoral do Pará (2020) classifica os locais de votação em 4 tipos, zona rural (15% dos eleitores), região ribeirinha (27% dos eleitores), distrito (21% dos eleitores) e bairros da sede urbana do município (37% dos eleitores). O que o Tribunal Regional Eleitoral do Pará chama de distrito são as vilas (sedes distritais) dos 9 distritos administrativos que —além do distrito de Cametá, sede— compõe o município de acordo com Plano Diretor do Município de Cametá (Cametá, 2007): vila do Carapajó, vila de Curuçambaba, vila de Joana Coeli, Vila do Carmo, vila de Porto Grande, Vila do Juaba, vila de Cupijó (distrito Torres do Cupijó), vila de Areião e vila de Moraiba. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017c) considerou, no Censo de 2010, tendo como base o Plano Diretor do Município de Cametá, as vilas (sedes distritais) como zona urbana. Já o Censo Escolar (Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018), seguindo as diretrizes do decreto 7.352 de 2010 (Brasil, 2010), considera as unidades escolares localizadas nas vilas como escolas rurais, pois escola do campo, segundo o decreto, é “aquela situada em área rural, conforme definida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou aquela situada em área urbana, desde que atenda predominantemente a populações do campo.” Para uma reflexão sobre as vilas (sedes distritais) e aspectos da relação campo-cidade conferir Antunes e Hespanhol (2014).

**Tabela 1**

*Participação em percentual por setor no Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços correntes total, Cametá (2002–2017)<sup>8</sup>*

	Agropecuária	Indústria	Serviços*	Administração pública**
2002	42,74	3,24	17,7	36,31
2003	40,85	3,03	17,55	38,57
2004	30,44	4,56	20,74	44,26
2005	30,67	3,98	22,31	43,03
2006	31,89	3,55	21,93	42,63
2007	29,13	3,28	22,66	44,93
2008	26,54	3,44	22,37	47,66
2009	25,67	3,18	22,74	48,41
2010	29,31	3,61	20,68	46,4
2011	28,63	3,65	21,18	46,53
2012	32,03	0,08	21,36	46,52
2013	28,81	3,6	20,66	46,94
2014	28,11	3,79	23,39	44,71
2015	29,52	4,23	22,75	43,51
2016	32,84	3,89	22,2	41,07
2017	32	3,44	21,69	42,87

*Fonte:* Elaborado pelos autores com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017b).

\*Exclui administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

\*\*Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social

Percebe-se, na tabela 1, que as principais atividades econômicas de Cametá são a agropecuária e a administração pública, que, juntas, sempre representaram, entre 2002 e 2017, mais que 73% do VAB municipal. A agropecuária do município tem como base o agroextrativismo familiar, com destaque para o açaí e a pesca, na zona ribeirinha, e a mandioca e a pimenta do reino, na terra firme (Ribeiro, Santana & Tourinho, 2004; Neris Nogueira, Furtado, Simões, Figueiredo, Pereira, & Pereira, 2011). Destaca-se, dentro da administração pública, a administração municipal. Dentro da administração municipal, destaca-se a SEMED. Para entender a importância da SEMED na economia e na política local é preciso, contudo, entender o impacto da *política de fundos*, instituída a partir de 1996, na vida municipal.

### **A Política de Fundos e a Rede Municipal de Ensino**

Em 1996, o governo federal aprovou no congresso a Emenda Constitucional nº 14, criando as bases para o FUNDEF. Foram criados 27 fundos contábeis estaduais (já incluído o Distrito Federal), os quais subvinculavam 60% de diversos impostos já vinculados constitucionalmente, desde 1988, à educação. O FUNDEF não estabeleceu novas fontes de financiamento para a educação, caracterizando-se como uma política redistributiva. A redistribuição aconteceu, contudo, quase que exclusivamente no plano intraestadual, porque os 27 fundos eram autônomos e

<sup>8</sup> Recorte cronológico restrito aos dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017b)

constituídos majoritariamente por impostos estaduais, com pouca participação do governo federal. Em 2006, após o término do FUNDEF, que tinha validade de 10 anos, foi estabelecido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (doravante FUNDEB). O FUNDEB, com vigência até 2020, não alterou substancialmente as estruturas do FUNDEF. As mudanças mais significativas foram a ampliação da política anteriormente focalizada no Ensino Fundamental, que agora passaria a atender toda a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio),<sup>9</sup> e o aumento do volume de recursos da União numa tentativa de amenizar as desigualdades entre as 27 unidades da federação (Gouveia & Souza, 2015).

A *política de fundos* – com é chamada essa política de financiamento da educação implementada pelo FUNDEF e FUNDEB – teve como um dos principais efeitos induzir o processo de municipalização do Ensino Fundamental. Ao longo do século XX, os municípios ofertaram, aproximadamente, entre 20% e 30% das matrículas do Ensino Fundamental no Brasil, e os estados entre 50% e 60% (Araújo, 2005). Com a política de fundos, esse panorama se inverte. Na última década (2011–2018), os municípios ofertaram entre 50% e 60% das matrículas do Ensino Fundamental e os estados entre 20% e 30% (Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018). Em Cametá, a partir de 2000, iniciou-se o processo de municipalização do Ensino Fundamental. A tabela 2, mostra o crescimento do número de matrículas na rede municipal a partir da implementação do FUNDEF.

**Tabela 2**

*Matrículas na educação básica pública em Cametá por dependência administrativa (1997–2018)*

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Total
1997	13.925	8.238	22.163
1998	14.521	11.739	26.260
1999	20.459	16.796	37.255
2000	3.193	34.609	37.802
2001	3.177	41.589	44.766
2002	3.451	40.536	43.987
2003	4.685	40.917	45.602
2004	5.300	40.853	46.153
2005	4.754	42.544	47.298
2006	5.752	42.033	47.785
2007	6.665	38.985	45.650
2008	6.049	40.165	46.214
2009	5.543	40.102	45.645
2010	6.403	37.692	44.095
2011	6.188	37.556	43.744
2012	5.629	37.588	43.217

<sup>9</sup>Atualmente, sem distorção idade-série, o Ensino Fundamental abarca a escolarização de 6 a 14 anos. O termo Educação Básica é mais amplo, e abarca, atualmente, sem distorção idade-série, a Educação Infantil (0 a 5 anos) e Ensino Fundamental e Ensino Médio (15 a 18 anos).

**Tabela 2 cont.***Matrículas na educação básica pública em Cametá por dependência administrativa (1997–2018)*

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Total
2013	6.312	36.960	43.272
2014	6.431	36.394	42.825
2015	7.025	35.032	42.057
2016	7.018	33.658	40.676
2017	6.939	34.384	41.323
2018	6.609	33.631	40.240

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018).

Percebe-se, observando a tabela 2, que a rede municipal de educação era relativamente pequena em 1997, se comparada ao panorama atual. De 1997 a 2001, ou seja, em 5 anos, a rede municipal passou de 8.238 para 41.589 matrículas, número que foi decrescendo gradualmente até as 33.631 matrículas observadas em 2018. Percebe-se, também, entre 1999 e 2000, o processo de transferências de matrículas do Ensino Fundamental da rede estadual para rede municipal, sendo que a partir desse ano a rede estadual ficou exclusivamente com as matrículas do Ensino Médio. Além da municipalização das matrículas estaduais do Ensino Fundamental, ocorreu uma corrida por novas matrículas, aumentando o número total, porque a política de fundos vinculou o repasse de recursos ao número de matrículas.

A partir do processo de municipalização do Ensino Fundamental induzido pela política de fundos, a SEMED passa a ser um dos principais motores econômicos do município. Como vimos anteriormente, na tabela 1, a administração pública representou, de 2002 a 2017, entre 36% e 48% do VAB municipal. Dentro da administração pública destaca-se, como já informamos, a administração municipal. E a partir da política de fundos, a SEMED passou a ser a principal secretaria da prefeitura, como demonstra a tabela 3, que compara as receitas correntes totais da prefeitura com as receitas destinadas à SEMED através da política de fundos.

**Tabela 3***Receita municipal de Cametá em comparação com receitas do Fundef/Fundeb, em preços correntes (1997–2017)<sup>10</sup>*

	Ano	Receitas Correntes (A)	Fundef/Fundeb (B)*	B/A (%)
<b>FUNDEF</b>	1997	7.683.110,10		
	2001	24.974.996,46	10.968.172,40	44%
	2002	33.359.072,24	13.383.530,74	40%
	2003	36.116.707,52	14.708.388,07	41%
	2005	51.116.823,13	19.915.204,62	39%
	2006	58.039.697,91	23.075.367,00	40%

<sup>10</sup> Foram excluídos da tabela os anos em que Cametá não consta na Secretaria do Tesouro Nacional (2019).

**Tabela 3 cont.**

*Receita municipal de Cametá em comparação com receitas do Fundef/Fundeb, em preços correntes (1997–2017)<sup>11</sup>*

	Ano	Receitas Correntes (A)	Fundef/Fundeb (B)*	B/A (%)
<b>FUNDEB</b>	<b>2007</b>	74.269.820,82	35.272.108,54	47%
	<b>2008</b>	88.036.075,81	43.029.173,91	49%
	<b>2009</b>	96.189.925,69	50.111.628,20	52%
	<b>2013</b>	160.126.011,87	87.642.052,64	55%
	<b>2015</b>	200.631.383,79	112.693.560,97	56%
	<b>2016</b>	212.864.542,23	116.482.238,35	55%
	<b>2017</b>	211.915.154,83	118.348.625,01	56%

Fonte: elaborado pelos autores com base na Secretaria do Tesouro Nacional (2019).

\*Já incluída a complementação da União.

Percebe-se, na tabela 3, que os recursos do FUNDEF representaram, de 2001 e 2006, entre 39% e 44% do orçamento municipal. Com o advento do FUNDEB, esse percentual aumentou, devido ao aumento da complementação da União (governo federal), representando, de 2007 a 2017, entre 47% e 57% do orçamento municipal. Em síntese, a política de fundos e o processo de municipalização do Ensino Fundamental aumentou o peso das receitas em educação em relação ao total dos gastos municipais. O artigo 212 da constituição de 1988 estabeleceu uma vinculação obrigatória mínima de 25% dos impostos municipais em educação (Brasil, 1988). Contudo, com a política de redistribuição de recursos do FUNDEF/FUNDEB essa relação entre receitas destinadas à educação e o total das receitas municipais chegou a 57% em 2017.<sup>12</sup>

Qual o impacto da política de fundos em relação ao nosso objeto de pesquisa (os professores temporários) e a nossa escala de análise (o município de Cametá)? O trabalho docente tornou-se o principal emprego formal em Cametá, e a SEMED a principal fonte de empregos formais do município, como veremos na sequência. A legislação obriga a investir no mínimo 60% do FUNDEF/FUNDEB na remuneração de professores. Em Cametá, em 2016, gastou-se 72,92% dos recursos do FUNDEB em remuneração do magistério (Ministério da Educação & Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, 2016).<sup>13</sup>

Contudo, antes de passarmos a análise de nosso objeto de pesquisa, a política de contratação de professores temporários em Cametá, é preciso contextualizar, brevemente, os grupos políticos que se alternaram no poder municipal durante o século XXI.

### **Grupos Políticos e Rivalidade Municipal**

Desde o processo de municipalização do Ensino Fundamental em Cametá, iniciado em 2000, dois agrupamentos políticos se alternaram no poder municipal. O Partido dos Trabalhadores

<sup>11</sup> Foram excluídos da tabela os anos em que Cametá não consta na Secretaria do Tesouro Nacional (2019).

<sup>12</sup> Nosso argumento é de que os recursos para educação têm, em termos relativos, um peso alto no orçamento municipal. Isso não significa que os recursos são suficientes para os insumos básicos necessários para uma educação de qualidade. A educação ainda é, atualmente, subfinanciada em Cametá. Sugerimos, para demonstrar o subfinanciamento da educação em Cametá, uma consulta ao Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SIMCAQ), disponível em: <https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/>

<sup>13</sup> O último relatório resumido de execução orçamentária disponível para Cametá é o de 2016 (Ministério da Educação & Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, 2016).

(PT) esteve no governo municipal de 2001 a 2004 e de 2013 a 2016. Já o grupo político que tem como liderança Waldoli Valente, que já transitou por diversos partidos (PFL/DEM, PSD e PSC), esteve na prefeitura de 2005 a 2012 (dois mandatos) e 2017 a 2020. Os dois agrupamentos se diferem porque o primeiro grupo, do PT, se organiza através de uma estrutura partidária, que contava, em maio de 2020, com 7.657 filiados (Partido dos Trabalhadores, 2020),<sup>14</sup> existindo disputas internas no seio do partido. Já o segundo grupo gira em torno de uma liderança histórica centralizadora, Waldoli Valente, que já havia sido prefeito na década de 1980. Como demonstraremos ao longo desse artigo, contudo, observou-se que esses dois grupos se assemelham, em muitos aspectos, em relação à condução da política de contratação de professores temporários. A principal diferença em relação à condução da política aqui analisada foi a realização, na gestão do PT, de um concurso público em 2013–2014 (Cametá, 2013), o que gerou impacto, como veremos, na relação entre professores concursados e temporários na rede municipal.

Em cerca de uma década observando as disputas políticas em Cametá, e também em outros municípios do interior do Pará, nós percebemos que as rivalidades municipais são fatores estruturantes da vida social (Queiroz, 1976). No período eleitoral, os municípios do interior do Pará dividem-se, usualmente, em dois agrupamentos políticos principais, cada um com uma cor, sendo que residências da zona urbana e rural ficam repletas de bandeiras. Em Cametá, nas últimas duas décadas, o grupo de W. Valente já utilizou o amarelo e o azul. O PT utilizou sempre o vermelho. Bandeiras coloridas dividem, há cerca de 20 anos, a população em agrupamentos antagonistas. A rivalidade entre esses dois grupos, como veremos, têm reflexo direto na política de contratação de professores temporários.

Passemos, pois, à análise de nosso objeto de pesquisa, a política de contratação de professores temporários em Cametá.

## Resultados e Discussões

### Professores Temporários: Marcos Legais

O ingresso do professor no magistério, segundo o artigo 206º, parágrafo V, da Constituição Federal, deve dar-se exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Já o artigo 37º da Constituição, em formulação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que versa sobre os princípios da administração pública direta e indireta, entre eles o da impessoalidade, estabelece, no inciso II, que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (...) ressalvadas as nomeações para cargo em comissão(...)” No inciso IX, afirma que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (Brasil, 1988). Entretanto, como já foi observado, a despeito do texto constitucional, a presença de professores temporários é um fenômeno permanente e estrutural no Brasil.

O Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014, com metas decenais, em sua estratégia 18.1 prevê

estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério (...) sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados. (Brasil, 2014)

---

<sup>14</sup> Informação retirada do site do Partido dos Trabalhadores (2020) na área restrita aos filiados. Agradecemos a um filiado por gentilmente nos conceder essa informação.

O Plano Estadual de Educação (PEE) do Pará reproduz a estratégia do PNE acima mencionada. Destaca-se, em relação ao PEE, que na análise situacional relativa à meta 18, não são mostrados dados relativos aos tipos de contratos existentes nas redes de ensino (Pará, 2015, p. 28-29).

Já o Plano Municipal de Educação (PME), silencia e não repercute a meta 18.1 do PNE. Em sua meta 11, o PME se restringe a

assegurar, no prazo de dois anos, avaliação da vigência do plano de carreira dos profissionais da educação básica [PCCR]; e atentar para a referência do piso salarial nacional profissional como base mínima para valorização a remuneração dos profissionais da educação. (Cametá, 2015, p. 11)

Interessante notar que o PCCR de Cametá não faz menção a categoria docente “professores temporários”. No seu artigo 4º, o PCCR divide os cargos da SEMED em três tipos, o quadro de provimento efetivo, ou seja, aqueles aprovados em concurso público, o quadro suplementar em extinção, “constituído pelos (...) servidores excepcionalmente estáveis”, e, por fim, o quadro comissionado, de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo” (Cametá, 2012, p. 3). Dessa forma, tal como observou Ferreira (2013) para a rede estadual do Paraná, os professores temporários em Cametá não são contemplados pelo PCCR municipal. Os professores temporários estão à margem da lei e da proteção social ao trabalho, como demonstraremos.

Por fim, observe-se que a contratação de servidores públicos em Cametá é prevista na lei municipal nº 1.255 de 25 de maio de 1994, a qual regula o parágrafo 4º do Art. 42 da Lei Orgânica do município, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado de pessoal para atender à necessidade temporária, em conformidade com o artigo 37º, inciso IX, da Constituição Federal (Cametá, 1994).

A lei supracitada deixa claro que o prazo de contratação será de 12 meses, prorrogável, por igual período, uma única vez. Do mesmo modo, em seu artigo 3º afirma que os servidores contratados temporariamente seguirão um regime jurídico, com direitos e deveres previstos no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Cametá. Há ainda, no artigo 4º desta lei, a menção de que a contratação tem o dever de obedecer aos princípios de isonomia, legalidade, impessoalidade e publicidade (Cametá, 1994).

Veremos, na sequência, que a pesquisa empírica demonstra o descumprimento de quase todo o arcabouço legal acima mencionado.

### **Professores Contratados e Concursados em Cametá**

Cametá, mesmo com um avanço decorrente de um concurso público, realizado em 2013–2014 (Cametá, 2013), na gestão do PT, ainda se encontra distante da meta estipulada pelo PNE para ser alcançada em 2017, ou seja, que “90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério (...) sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo” (Brasil, 2014). Observemos a tabela 4, que mostra a relação entre professores contratados, concursados e empregos formais no município.

**Tabela 4***Pessoal ocupado assalariado e os professores da rede municipal de Cametá (2011–2017)<sup>15</sup>*

Ano	Assalariados (A)	Prof. Concursados (B)	Prof. temporários (C)	Total de prof. (D)	C/D (%)	C/A (%)	D/A (%)
2011	5242	1.057	343	1.373	25%	7%	26%
2012	5209	1.031	377	1.411	27%	7%	27%
2013	6590	1.018	524	1.528	34%	8%	23%
2014	7351	1.164	353	1.509	23%	5%	21%
2015	7026	1.293	294	1.567	19%	4%	22%
2016	6667	1.354	225	1.558	14%	3%	23%
2017	6791	1.314	355	1.649	22%	5%	24%
2018	6005	1.272	362	1.625	22%	6%	27%

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017a) e Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018).

Observa-se, na tabela 4, que o percentual de professores temporários em relação ao total de docentes na rede municipal era, em 2013, de 34%. Com o concurso público realizado em 2013–2014 (Cametá, 2013), esse percentual cai, em 2014, para 23%, o qual, com alguma tendência de queda entre 2015 e 2016, manteve-se até 2018, ano que registrou 22% de professores temporários em relação ao total de docentes da rede. Ou seja, mesmo com a redução decorrente de um concurso público, o percentual de professores ainda é mais que o dobro do que estipula o PNE, que prevê até no máximo de 10% de professores temporários em relação ao total.

Percebe-se, ainda, na tabela 4, como já foi ressaltado, que o magistério é o principal emprego formal em Cametá, e a SEMED a principal fonte de empregos formais do município. De 2011 a 2017, os professores da rede pública municipal representaram entre 21% e 27% dos empregos formais do município.

Por fim, observa-se que os professores temporários representaram, de 2011 a 2017, um percentual de 5% a 8% do total de empregos assalariados do município. Esse percentual, contudo, torna-se mais significativo na zona rural. Cruzando os dados estatísticos com nossa observação participante, constata-se que, na zona rural, a escola municipal é a principal, senão a única, fonte de empregos assalariados formais. Além da prefeitura, o comércio, que está concentrado na zona urbana, é a outra principal fonte de empregos formais. Tendo em vista, ainda, que a zona rural tem uma importância eleitoral significativa, afere-se a correlação entre indicação de professores temporários e as disputas políticas municipais. Vejamos com mais detalhamento a importância dos professores temporários na zona rural de Cametá.

<sup>15</sup> Recorte cronológico iniciado em 2011, primeiro ano em que o Censo Escolar registra modalidades de contratação docente, e finalizado, para a dimensão do pessoal ocupado assalariado – Assalariados (A) - em 2018, último ano da série histórica disponibilizada pelo IBGE (os dados referentes a assalariados de 2018 foram acrescentados durante o processo de revisão pelos pares, pois só foram disponibilizados pelo IBGE em 25 de junho de 2020)

### Professores Temporários na Zona Rural

Observemos, na tabela 5, que o fenômeno dos contratos docentes temporários em Cametá é eminentemente rural.

**Tabela 5**

*Professores temporários e da zona rural na rede municipal de Cametá (2011–2018)*

Ano	Total de prof. na zona rural (A)	Total de prof. temporários (B)	Total de prof. temporários na Zona rural (C)	B/A (%)	C/B (%)
2011	1.077	343	340	32%	99%
2012	1.073	377	359	35%	95%
2013	1.145	524	499	46%	95%
2014	1.128	353	335	31%	95%
2015	1.168	294	266	25%	90%
2016	1.142	225	211	20%	94%
2017	1.197	355	320	30%	90%
2018	1.140	362	337	32%	93%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018).

Em primeiro lugar, observa-se, na tabela 5, que, entre 2011 e 2018, mais que 90% dos professores temporários de Cametá trabalharam na zona rural. Em segundo lugar, é preciso destacar que a proporção de professores temporários em relação ao total de professores da rede municipal é mais acentuada na zona rural. Se essa relação, conforme demonstrou a tabela 4, oscilou, de 2011 a 2018, entre 19% e 34%, na zona rural, de acordo com a tabela 5, a mesma relação oscilou, no mesmo período, entre 20% e 46%. Em síntese, a tabela 5 demonstra que o fenômeno dos contratos docentes temporários em Cametá é muito mais acentuado no mundo rural.

### A Ormação dos Professores Remporários

Como já foi mencionado, os estudos que comparam os professores temporários com os concursados/estáveis, apontam que o primeiro grupo é mais jovem que o segundo, mas não encontraram diferenças significativas em relação a formação inicial dessas duas categorias docentes (Seki et al., 2017; Neto & Pinto, 2016). Vejamos, na tabela 6, a formação dos professores temporários da rede municipal em comparação com os concursados.

**Tabela 6***Formação dos professores da rede municipal de Cametá em percentual, temporários versus concursados<sup>16</sup>*

Ano	Ensino Médio		Ens. Méd. Normal		Licenciatura		Especialização com licenc.	
	Temp.	Conc.	Temp.	Conc.	Temp.	Conc.	Temp.	Conc.
2011	6%	5%	78%	62%	13%	26%	2%	6%
2012	7%	8%	67%	48%	21%	34%	3%	9%
2013	6%	8%	61%	44%	31%	36%	2%	11%
2014	6%	7%	63%	34%	29%	44%	2%	13%
2015	7%	8%	60%	32%	31%	45%	2%	14%
2016	8%	8%	60%	29%	28%	47%	2%	15%
2017	13%	7%	46%	30%	39%	47%	2%	16%
2018	12%	7%	46%	26%	40%	45%	2%	20%

*Fonte:* Elaborado pelos autores com base em Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018).

Percebe-se, diferentemente, do que apontaram Neto e Pinto (2016) para a rede estadual de São Paulo, que há uma diferença entre a formação dos professores temporários e concursados da rede municipal de Cametá. Contudo, é uma diferença que está em tendência de queda. Como mostra a tabela 6, em 2011, 78% dos professores temporários da rede municipal tinham como maior formação o Ensino Médio Normal, percentual que baixou para 46% em 2018. A licenciatura como formação inicial abarcava 13% dos professores temporários da rede municipal de Cametá em 2011, percentual que subiu para 40% em 2018.

Em síntese, ainda em 2018, observa-se diferença entre a formação dos professores temporários em relação ao concursados. Contudo, é uma diferença que vem reduzindo-se entre 2011 e 2018, com uma tendência robusta de aumento na formação dos professores temporários, bem como dos concursados. A hipótese que sugerimos é o impacto do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), iniciado em 2009 em Cametá (Bastos, 2017b), e do Programa de Apoio a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que desde 2007 ampliou e/ou instituiu cursos de licenciatura no Campus Universitário do Tocantins/Cametá, da Universidade Federal do Pará (Sousa, 2011; Camargo & Araújo, 2018). Os indícios são de que essas duas políticas públicas, em conjunto, aumentaram a formação dos docentes da rede municipal de Cametá, tanto os temporários como os concursados.

A tabela 6 ainda demonstra que apenas em relação aos professores concursados observou-se uma tendência de aumento no número de especialistas com licenciatura, que era de 6% em 2011 e passou a 20% em 2018. Os professores temporários com especialização e licenciatura permaneceram no mesmo patamar de 2% nesse intervalo de tempo. Nossa pesquisa demonstrou que os professores temporários não são contemplados pelo PCCR (Cametá, 2012), sendo assim, não recebem nenhuma vantagem pecuniária ao se tornarem especialistas, ao contrário dos concursados. Os professores temporários em Cametá, trabalham em condições precárias, com atrasos salariais, normalmente sem contrato assinado. Vejamos com mais detalhes as condições de trabalho dos professores temporários de Cametá.

<sup>16</sup> Usaram-se quatro indicadores de formação de professores do Censo Escolar que somados representam 99% dos docentes da rede municipal, tanto em relação aos temporários como aos concursados.

## As Condições de Trabalho dos Professores Temporários

Os professores entrevistados, ao serem perguntados sobre os pontos positivos e negativos que eles percebiam pelo fato de serem contratados temporariamente, responderam, de forma geral, que o ponto positivo era a oportunidade de trabalhar. Em relação aos aspectos negativos, observemos a resposta do professor A, que trabalhou nas duas últimas gestões, tanto na gestão do PT como na do prefeito Waldoli Valente:

Porque assim, parece que quando o professor é de contrato, já deu pra mim perceber, não só eu como outros dos meus colegas, que só porque é de contrato parece que não tem mesma qualidade, assim o mesmo valor na questão financeira como é do concursado, porque do concursado sai direitinho todo mês, e aí no meu caso, no caso dos contratados, não. As pessoas de contrato leva certo, leva com compromisso o trabalho e na hora de sair o pagamento, é negócio de dois meses pra sair. Quer dizer, eu vejo esse lado assim que ele é, ele tem um lado assim menosprezado pelo fato de ser contratado. (Professor A)

A respeito das condições de trabalho, o professor B reclamou que era uma “questão de respeito né, eles não têm respeito nenhum com a gente...só se paga quando se quer pagar no caso” (Professor B). As entrevistas forneceram indícios consistentes de que os professores temporários recebem, quase sempre, salários atrasados. As entrevistas e a observação participante indicaram que é prática comum, também, muitas escolas contratarem os professores temporários em março, demitirem em junho, e recontraem, novamente, em agosto, demitindo-os novamente em novembro ou dezembro. Na maioria das vezes, esse acerto é verbal, sem nenhum tipo de contrato assinado. Dessa forma, não se paga o professor temporário durante o período de férias, em janeiro, fevereiro e julho, e em muitas escolas é prática recorrente no início do ano letivo, isto é, em fevereiro, os alunos não terem professores ainda, porque os temporários só são contratados em março. Vejamos, na tabela 7, as respostas que 28 respondentes, todos professores temporários, 14 de cada gestão, marcaram em relação às condições contratuais, salariais e forma de pagamento.

**Tabela 7**

*Condições contratuais, salariais e forma de pagamento dos professores temporários, em percentual*

Questionamentos sobre:	Opção marcada	Gestão PT (2013–2016) – 14 respondentes	Gestão W. Valente (2017–2020) – 14 respondentes
Forma de pagamento	Depósito em conta	86%	71%
Salário pago atrasado	Sim, sempre recebia o salário atrasado	100%	100%
Registro na prefeitura	Não sei	86%	92%
Assinatura de contrato de trabalho	Não assinei nenhum tipo de contrato	86%	71%

Fonte: *survey* realizada pelos autores.

A tabela 7 indica que os professores temporários em Cametá não são protegidos pela legislação trabalhista nem tampouco pelo PCCR. Em ambas as gestões, 100% dos respondentes afirmaram sempre receber salários atrasados. Como também demonstra a tabela 7, 86% dos respondentes que trabalharam na gestão PT e 71% dos que trabalharam na gestão de W. Valente afirmaram não terem assinado nenhum tipo de contrato de trabalho. O fato de a maioria dos professores temporários afirmarem receber o salário através de depósito em conta e não saberem se são registrados na prefeitura, como indica a tabela 7, cruzado com outros elementos da pesquisa, indica que esses docentes existem à margem do sistema.

Realizamos conferência de nomes de professores que relatam ter trabalhado como temporários com as folhas de pagamento da prefeitura de Cametá. O site de prefeitura, através do portal da transparência, só disponibiliza a série histórica completa das folhas de pagamento a partir de 2017. Para o ano de 2016, estão disponíveis apenas as folhas de pagamento de janeiro a maio. Para os anos de 2013 a 2015 essa documentação não está disponibilizada (Cametá, 2020). Essa conferência foi realizada com 6 professores que relatam ter trabalhado em 2016, 12 em 2017, 11 em 2018 e 8 em 2019.

De todos os professores mencionados acima, apenas 2 professores foram localizados nas folhas de pagamento, durante os meses março, abril e maio de 2016. Lembremos que 2016 é o último ano da gestão do PT. A folha de pagamento desses 2 professores mostra, contudo, que o contrato deles iniciou-se em março de 2016. Na folha de dezembro de 2016, que não consta no portal da transparência do site de prefeitura, mas que conseguimos com um professor em nossa pesquisa de campo, o nome desses 2 professores temporários já não consta mais. O fato de esses 2 únicos professores temporários que encontramos nas folhas de pagamento no ano de 2016 iniciarem o contrato em março e não mais estarem na folha de pagamento de dezembro corrobora com os dados coletados durante as entrevistas e observação participante, ou seja, de que esses professores são contratados em março, em julho são demitidos, recontratados em agosto, recebendo vencimentos até novembro. Os professores temporários são, portanto, contratados com o ano letivo já iniciado, o que acarreta ausência de professores em fevereiro.

Os demais professores temporários que trabalharam na gestão de Waldoli Valente, entre 2017 e 2019, não constam na folha de pagamento da prefeitura. É prematuro afirmar que a prática de não registrar os professores temporários na folha de pagamento da prefeitura difere da gestão do PT (2013–2016) para a gestão de W. Valente (2017–2020). Nessa pequena amostragem, contudo, nenhum professor temporário que relata ter trabalhado na gestão de W. Valente consta na folha de pagamento, enquanto de 6 professores que relatam ter trabalhado durante o ano de 2016, o último ano da gestão do PT, apenas 2 constam.

Em Cametá, de acordo com o jargão docente e baseado no PCCR (Cametá, 2012), existem dois regimes de trabalho em relação a carga horária. O professor que tem, segundo o jargão, “100 horas” trabalha cinco turnos (manhã, tarde ou noite) por semana e tem, semanalmente, 25 horas de hora-atividade (destinada a preparação de aulas, estudo e correção de atividades dos alunos). Já o professor, ainda de acordo com o jargão, com “200 horas”, trabalha dez turnos por semana e tem, semanalmente, 50 horas de hora-atividade.<sup>17</sup> Observou-se que os professores temporários recebem, independentemente da carga horária trabalhada, o valor mínimo relativo ao professor que tem “100 horas”. Mesmo tendo especialização, o que de acordo com PCCR geraria um aumento salarial, o professor temporário não recebe nenhuma vantagem por isso. Em síntese, o professor temporário da rede municipal de Cametá, quando recebe o salário — além do atraso, observaram-se casos em que o docente trabalhou e, no momento da pesquisa, ainda não havia recebido o salário — é

---

<sup>17</sup> Existem variações, em Cametá, entre o Ensino Fundamental maior e menor.

remunerado de acordo com o valor mais baixo possível previsto no PCCR, independente da carga horária trabalhada e de sua formação.

Já tendo traçado um breve perfil do professor temporário da rede municipal de Cametá, bem como já tendo demonstrado as condições precárias em que ele exerce a docência, passemos a análise de como ocorre o processo de contratação desses professores.

### **O Processo de Contratação: Relações Clientelistas**

Os professores durante a entrevista falaram sobre como foi o processo para serem contratados, e em suas falas pode-se perceber a influência direta de políticos, especialmente vereadores, bem como também o papel de diretores de escola.

Olha foi o prefeito né que falou que ele ia me contratar, devido já eu já trabalho muito tempo né, há dez anos e juntamente com a diretora. Aí ela me pediu minha documentação e como já trabalho já a bastante tempo, foi e não teve muito impasse por isso. Aí ela levou minha documentação e aí eu tô trabalhando novamente com contrato. (Professor A)

Ah, questão política, né...politicagem, no caso, a gente tem parentes, no caso... é porque é assim ou a gente é chamado por parentes ou a gente é chamado por vereador. Se pega com quem a gente pode...aí no meu caso foi questão de parentesco. A minha mãe é prima da pessoa que toma conta da escola [diretora], no caso, aí ela me indica e eu sou contratado. (Professor B)

Bom, foi política né, tudo girou em torno de política. Foi assim, eu trabalhei com o vereador, aí ele se elegeu e me arrumou esse contrato. (Professor C)

A minha tia que é a diretora lá, pediu meus documentos e disse que ia conseguir uma vaga pra mim. Ela falou com alguém que ela tem contato e tem influência lá, acho que é um desses vereadores, aí eu consegui, tô trabalhando. (Professor D)

Foi uma camaradagem política. Eu conheço vários vereadores e pessoas que trabalham com eles. Aí eu ajudo nas campanhas, tô sempre envolvido, aí eles como eles confiam em mim e me contratam. (Professor F).

A politicagem rola solta, assim, eu tenho uma prima que sempre é diretora de escola, se não é de uma escola é de outra. Ela é chegada com o prefeito até, tem um vereador que é muito amigo dela[...]. Aí ela é minha amiga também, então ela consegue levar meus documentos lá, e eu consegui ser contratada. (Professor E)

A “politicagem” presente na fala de alguns dos entrevistados, conceitualmente, pode ser definida como o clientelismo, enquanto a relação que envolve representantes políticos e potenciais eleitores, sendo o voto e o apoio político os principais elementos de troca para o recebimento de benesses e benefícios (Auyero & Benzecry, 2017; Carvalho, 1997; Hilgers, 2011; Stokes et al., 2013). Nessa relação, faz-se necessária a observação e ênfase que tem os mediadores em algumas das inter-relações clientelistas, como nesse caso específico em que diretores foram mediadores entre os eleitores e puxadores de votos (professores) e o representante político para a firmação do futuro possível contrato.

Ficou evidenciado nas entrevistas com quatro professores que, de fato, eles tiveram a questão do vínculo de parentesco como suporte que lhes favoreceu e facilitou a aquisição do

contrato temporário. As interações políticas no mundo rural, segundo Queiroz (1976), estruturavam-se, nas décadas de 1950 e 1960, em torno de grandes laços parentais, que a autora chamou de “grupos de parentela”, uma rede de laços sanguíneos e de compadrio. A observação participante, realizada na zona ribeirinha, indicou semelhanças entre a análise de Queiroz e o espaço social observado. Uma das comunidades onde fomos hospedados para realizar observação, em novembro de 2019, é um vilarejo, com cerca 70 casas e 296 pessoas, quase todas elas interrelacionadas por laços de parentesco ou compadrio. Outra localidade pesquisada, também uma comunidade ribeirinha, onde foram realizadas 5 entrevistas, tem aproximadamente 100 casas e 500 habitantes, que se relacionam entre si por laços de parentesco e amizade.<sup>18</sup> Relacionada à questão do parentesco, observa-se a centralidade do diretor escolar no processo de contratação de professores temporários. Os professores A e D são, respectivamente, irmão e sobrinho da diretora da escola, que foi essencial para ambos conseguirem o contrato. O professor E, indicando a longevidade característica de relações clientelísticas, conta que tem o respaldo de “uma prima que sempre é diretora de escola”. O professor B, por sua vez, indica que a função do diretor é a função de intermediário:

É, a mamãe é a diretora, mas não é quem manda na escola no caso. Ela manda nas dependências da escola, mas quem decide quem é contratado ou não é eles [políticos, vereadores] de lá, no caso ela só aceita lá na escola. Aí são pessoas de fora que decidem. (Professor B)

A pesquisa indicou, dessa forma, que os diretores de escola exercem o papel dos antigos cabos eleitorais (Queiroz, 1976), que, como já vimos, a literatura especializada no estudo do clientelismo define como *brokers*. Diante disso, é interessante ressaltar que o cargo de diretor ainda é via indicação política, não havendo eleição para a escolha de quem irá ocupar o cargo, a despeito de o Plano Municipal de Educação prever, na estratégia 10.1, “desenvolver medidas que viabilize a eleição direta para escolha de diretores de escola com ampla participação da comunidade escolar no prazo máximo de 02 anos da vigência do plano” (Cametá, 2015, p. 21). Desse modo, a pesquisa indica que a persistência de diretores indicados politicamente guarda estreita relação com a função que esses exercem de intermediários na relação clientelista. Via de regra, a observação participante mostrou que o diretor é o *broker* entre o vereador e a base eleitoral. A capacidade que o diretor tem para organizar essa base eleitoral, distribuindo cargos aos professores temporários e outros funcionários do espaço escolar da zona rural, é decisiva para sua nomeação como gestor escolar.

Os resultados da *survey* corroboram os relatos coletados através das entrevistas, demonstrando a rede de relações estabelecidas no processo de contratação de professores temporários. Dos 14 respondentes que exerceram a função de professores temporários durante a gestão do PT (2013–2016), 11 (79 %) afirmaram ter conseguido o contrato através de político, 10 (71%) afirmaram ter conseguido emprego através de vereador, 8 (57%) através de parente, 8 (57%) através do diretor da escola e 13 (93%) afirmaram ter feito campanha eleitoral para facilitar a contratação. Dos 14 respondentes que exerceram a função de professores temporários durante a gestão do atual prefeito Waldoli Valente (2017–2020), 11 (79 %) afirmaram ter conseguido o contrato através de político, 7 (54%) afirmaram ter conseguido emprego através de vereador, 9 (64%) através de parente, 7 (54%) através do diretor da escola e 14 (100%) afirmaram ter feito campanha eleitoral para facilitar a contratação. As perguntas eram separadas e uma resposta negativa não excluía a possibilidade de a outra ser positiva, ou de todas serem positivas.

Dessa forma, a análise das respostas à *survey*, em conjunto com a observação participante e as entrevistas, indica que o processo de contratação de professores temporários está ancorado numa

---

<sup>18</sup> O nome das comunidades não foi mencionado para preservar a identidade dos sujeitos que participaram da pesquisa.

rede de relações que envolve parentes, vereadores, diretores de escolas e, numa percepção mais ampla, políticos, sendo o engajamento durante a campanha elemento relevante. Outro elemento importante é que ambos os grupos políticos, que se alternam no poder municipal desde 2000, realizam o mesmo tipo de prática, até porque a pesquisa indica que a distribuição de escolas do interior para vereadores, concedendo-lhes a prerrogativa de indicar diretores e professores temporários, é uma estratégia para o executivo formar maioria na Câmara Municipal. Sujeito da pesquisa entrevistado, com posição privilegiada sobre as disputas políticas municipais, entende que o poder executivo municipal, para criar uma situação de governabilidade, prescinde de uma boa capacidade de conceder aos vereadores o direito de nomear funcionários públicos temporários em suas bases eleitorais, notadamente no interior. Dentre esses funcionários públicos temporários destacam-se os professores, considerados por esse sujeito da pesquisa, formadores de opinião. Em síntese, segundo esse sujeito da pesquisa, para formar maioria na Câmara dos Vereadores, seja cooptando vereadores da oposição ou agradando os da base de governo, o poder executivo concede a vários legisladores a possibilidade de nomear funcionários temporários, com destaque aos professores na zona rural.

Além de ser uma prática social estabelecida em rede, numa estrutura piramidal, com importante atuação de intermediários, ou *brokers*, o clientelismo é, por definição, uma relação de troca que, mesmo sendo hierárquica, pressupõe certa liberdade de ação das duas partes envolvidas, patrão e cliente. Na sequência, teceremos algumas reflexões para pensar essa prática sob o ponto de vista dos clientes, isto é, dos professores temporários.

### **O Clientelismo do Ponto de Vista dos Clientes**

Auyero (2011, p. 130, 131) entende ser necessário “mudar o foco de atenção nos estudos sobre o clientelismo político e prestar muito mais atenção ao lugar que este arranjo político ocupa nas vidas da maioria dos destituídos”. Segundo ele “as perspectivas dos clientes são cruciais para entender e explicar os fundamentos objetivos e subjetivos do clientelismo político” (Auyero, 2011, p. 131). O autor conclui afirmando que “precisamos trabalhar mais e melhor para reconstruir e explicar as perspectivas dos clientes” (Auyero, 2011, p. 131).

Seguindo as sugestões de Auyero, nossa pesquisa buscou entender a contratação de professores temporários, definida enquanto prática clientelista, do ponto de vista dos clientes. Em determinado momento da entrevista, os dois professores que trabalharam nas duas últimas gestões, tanto no governo do PT quanto no de Waldoli Valente, foram questionados sobre se são do lado do partido que está atualmente no poder, ao que responderam:

Porque assim, eu não tenho dificuldades assim na questão de partido assim, eu não sou daquela pessoa de ficar ou só de um lado assim ou só do outro, entendeu? Eu não tenho assim, como é que eu posso dizer a palavra, é ... Eu não tenho uma querência assim nessa questão, na questão quando vem troca de prefeito eu sempre fico trabalhando, por isso que já tem dez anos de trabalho, porque assim não tenho essa dificuldade assim né de tá junto com eles assim, eles sabem, conversam como é meu jeito e eu sei, eu não tenho mesmo assim por exemplo...porque olha eu fiquei trabalhando do lado do PT todo esses anos e fiquei também agora do lado do Waldoli, tá entendendo? (Professor A)

Sou. É porque tipo assim, a gente joga do lado que favorece. Política na verdade a gente tem que entender como funciona a política. Não dá pra gente levantar bandeira de ninguém, vestir camisa de ninguém, no caso a gente junto aí se o nosso ganha a gente entra se o nosso perde a gente fica fora quatro anos, entendeu? Mas no caso, pelo menos no que eu penso a gente não deve se queimar com ninguém né, no caso

fica com um, aí chega perto da eleição a gente vê quem vai ganhar pra gente decidir se muda de lado ou se continua no mesmo lado. É porque tem gente no caso que fica “ah fulano de tal é melhor, ciclano é melhor” fica lá se gladiando por causa de político, mas no final das contas ninguém é melhor do que ninguém, são todos iguais. No caso, a gente que tem que tirar proveito, assim como eles tiram proveito da gente [...] (Professor B)

Enquanto isso, o professor D, que trabalhou na atual gestão, de Waldoli Valente, respondeu que era do lado do partido que está atualmente na prefeitura, “mas não sei se não tivesse votado nele talvez não. Mas como dei minha palavra de que ia votar e fiz isso, aí foi melhor né “(Professor D). Já o Professor G, que trabalhou na gestão do PT, ao ser indagado se era do lado do partido que está atualmente no governo do município de Cametá respondeu: “eu sei ser do lado de todos [risadas do entrevistado]” (Professor, G).

As entrevistas indicam a importância de o professor temporário, para além do trabalho pedagógico, ser um agente estrategicamente engajado na política municipal. A empregabilidade desse professor depende de alianças estratégicas, normalmente através de intermediários, com políticos que são de partidos mais favoráveis a assumir o governo. A atitude dos professores, como demonstra a fala do professor B, de que que é preciso “entender como funciona a política”, buscando o lado que mais possivelmente o favoreceria, é a demonstração de uma cultura política, ou seja, de crenças e atitudes dos cidadãos com relação à política

Entendendo o clientelismo como uma relação de reciprocidade, é preciso observar esse fenômeno sob o ponto de vista do cliente, isto é, do professor temporário, num contexto, como já foi observado, de pouca oferta de emprego formal. Trata-se, do ponto de vista material, da luta pela sobrevivência cotidiana. Contudo, o clientelismo tem também uma faceta arraigada na cultura política. Evitemos, como alerta Souza (2015), criar uma prisão epistemológica culturalista, que pré-definiria o brasileiro como eternamente incapaz de distinguir o público do privado. Assim, tendo o devido cuidado de não criar determinismos, tanto de natureza econômica como cultural, é preciso entender que o fenômeno social aqui observado está calcado em um “conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo” (Baquero & Prá, 2007, p.19).

### **A Percepção dos Vereadores sobre os Professores Temporários**

Foram realizadas entrevistas, entre abril e maio de 2018, com dois vereadores da Câmara Municipal de Cametá, os quais nos receberam em seus gabinetes. Os dois vereadores entrevistados são da atual legislatura (2017–2020), sendo o vereador A da oposição, e o vereador B da situação.

Antes da realização da entrevista, fizemos uma breve explicação aos vereadores do que se tratava a pesquisa. Perguntou-se aos vereadores se eles já tinham feito indicações de pessoas à SEMED para serem contratadas como professores temporários. A resposta de ambos os vereadores foi negativa, alegando que tal prática não condizia com seus ideais políticos. O vereador B, da base do governo Waldoli Valente, afirmou que “nós não nos comprometemos com esse perfil, justamente pra não comprometer nossa visão de fazer uma gestão independente, democrática e republicana” (Vereador B). Já o vereador A, da oposição, relatou: “eu vim pra cá, mas eu não vim com função dessa política, eu vim em função de uma política diferente [...]”(Vereador A).

Entretanto, segundo os vereadores, há outros membros da câmara que não seguem tal ideal político, desse modo, eles disseram ter conhecimento de que há sim esse processo na Câmara, onde vereadores indicam pessoas à SEMED para serem contratadas temporariamente. A explicação para isso, segundo um dos legisladores entrevistados, da base do governo, é que os vereadores que agem de tal forma estão

mais comprometidos com seu projeto de poder na política, eu acredito que aqueles [vereadores] se comprometeram mais com esse processo que é comum no Brasil, do corporativismo, de manter seu projeto mais pessoal e menos republicano. (Vereador B)

Nesse sentido, também, o vereador A, da oposição, apontou a questão das bases do governo como determinante de um político ter mais influência do que outro no que diz respeito a indicações políticas à SEMED.

Olha constantemente os [vereadores] que são da base do governo, todos que são da base do governo logicamente que eles devem ter conversas com o prefeito, indicam alguma pessoa, é normal, sempre acontece isso né. Mas nós [...] somos a oposição, considerado como membros da oposição. A gente não é, não tem indicação, e também não é uma atribuição do vereador. (Vereador A)

Conforme a fala do vereador acima, não é uma atribuição dos representantes do legislativo a indicação de pessoas à empregos e/ou cargos públicos, entretanto, a própria população não tem esse entendimento. Os vereadores alegaram o quanto é comum as pessoas chegarem até eles e pedirem empregos, prometerem votos e fazerem campanha em troca de receberem empregos posteriormente. Segundo o vereador A, é comum as pessoas o interpelarem da seguinte forma: “Ah candidato quando você for eleito arranja um emprego pro meu filho, pra minha filha, ou que eu sou formada e ainda não consegui passar no concurso” (Vereador A). Já segundo o vereador B, “é comum [as pessoas o abordarem pedindo emprego] e como eu falei Cametá também é um reflexo do Brasil, quanto mais distante dos grandes centros e de uma comunidade politizada essa prática é muito mais recorrente” (Vereador B).

A fala dos vereadores demonstra que a cultura política demarca atitudes e valores clientelistas não só dos representantes políticos para com os cidadãos, pois o processo inverso também ocorre. Como já foi destacado, as relações clientelistas, conforme aponta a literatura, são sempre uma via de mão dupla.

### **A Atuação do Ministério Público**

O Decreto Municipal nº 085/2018 (Cametá, 2018), de 11 de junho de 2018, estipulou, em seu, artigo 1º, “exonerar todos os servidores públicos temporários da estrutura da Administração Pública de Cametá, sem exceção”. Nas considerações preliminares do decreto, afirma-se que “o Município de Cametá mantém hoje [junho de 2018] o expressivo número de 146 (cento e quarenta e seis) servidores temporários”. Em anexo, ao final do decreto, estão listados 146 os servidores temporários exonerados. Chama atenção o fato de que nessa listagem constam apenas 3 professores temporários, sendo que o Censo Escolar registrou, em 2018, a existência de 362 docentes com esse tipo de vínculo.

Durante a entrevista com o vereador A, da oposição ao governo, ele mencionou que a Câmara havia encaminhado denúncia ao Ministério Público sobre o índice de professores contratados. Abordamos essa questão na entrevista com o vereador B, da base do governo, mas ele nos disse ter conhecimento da mencionada denúncia do legislativo municipal ao Ministério Público apenas por comentários extraoficiais, não podendo afirmar se houve, de fato, a denúncia e quais teriam sido seus desdobramentos. Percebe-se que o tema é, portanto, bastante sensível nas disputas políticas em nível municipal. As considerações preliminares do Decreto Municipal nº 085/2018 (Cametá, 2018), já mencionado, politiza a questão, afirmando haver “comunicação do poder executivo municipal ao Ministério Público Do [sic.] Trabalho, feito no ano de 2016, de que o município possuía, em 2013, a assombrosa folha de pagamento de 2.360 (dois mil, trezentos e

sessenta) temporários”. Percebe-se, nessa passagem, a tentativa de atribuir a administração anterior o vício do excesso de funcionários temporários no município.

Dessa forma, é importante ressaltar que nossa pesquisa indicou que o processo de contratação de professores temporários realizado em bases clientelistas não é exclusividade de nenhuma das administrações, constituindo-se uma prática social arraigada, amplamente difundida, com proeminência na zona rural, e observada de forma bastante semelhante nos dois governos. A principal diferença entre as duas gestões, como já foi mencionado, é o que o governo do PT (2013–2016) realizou um concurso público. Como também já salientamos, a pesquisa indica a existência de um “conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo” (Baquero & Prá, 2007, p.19), que independe do grupo político no poder. É importante diferenciar, também, o fenômeno social aqui definido como clientelismo de práticas ilegais no seio da administração pública. Hilgers (2011) alerta para a confusão conceitual que envolve o uso da categoria clientelismo, muitas vezes confundido com compra de votos ou corrupção. Como já destacamos, segundo Hilgers, contudo, o clientelismo precisa ser definido como um fenômeno microsociológico que contém algumas características: difusão pelo tecido social (*diffuseness*), longevidade, contato face-a-face e desigualdade.

Contudo, analisando o objeto dessa pesquisa, a contratação de professores temporários, de forma mais ampla, percebe-se que boa parte do arcabouço legal já mencionado (PNE, PEE, CF e Lei Municipal nº 1.255 de 25 de maio de 1994) é descumprido. Brito (2013) demonstrou que o Ministério Público atou decisivamente para que uma série de concursos públicos para o magistério ocorresse em várias redes estaduais. Em observação participante em uma escola da zona rural, em Cametá, percebeu-se que a unidade escolar sofreu forte ingerência de um vereador, então da base do governo, no início de 2013, o qual, nos primeiros meses do governo do PT, indicou, segundo relatos coletados, uma série de funcionários e professores temporários, removendo alguns concursados e exonerando temporários remanescentes da administração anterior. Contudo, com o concurso público de 2013–2014 (Cametá, 2013), chegou à escola uma leva de professores recém concursados, formando o quadro docente que, com poucas modificações, se manteve até o início de 2020. Ou seja, o concurso público gerou estabilidade no quadro docente dessa escola. Contudo, o que parece ter surtido grande efeito em uma unidade escolar, que tem a vantagem de estar relativamente próxima do núcleo urbano, não mudou de forma tão significativa assim a estrutura do tipo de vínculo docente nas demais escolas rurais. Em síntese, o concurso público mitigou o problema, o qual ainda está longe de ser resolvido.

Dessa forma, entende-se que o Ministério Público tem papel primordial no enfretamento do excesso de professores temporários, tendo em vista que a realização de concursos públicos é o principal efeito mitigador. Ainda sobre essa questão, o já citado sujeito da pesquisa, com posição privilegiada sobre as disputas políticas municipais, afirmou o seguinte acerca da atuação do Ministério Público com relação aos professores temporários:

Na verdade, o Ministério Público proíbe a contratação de professores. A prefeitura vem burlando ao longo do tempo essa prática da contratação. O Ministério Público inclusive na gestão anterior e na atual também, ele vem ameaçando de multa o gestor e o secretário, tentando obrigar a não contratar professores públicos. Mas não conseguem porque eles vão burlando a lei, em outras palavras vão enganando o Ministério Público. E o ministério público faz vista grossa e se deixa enganar, porque eu tô falando aí não é de um ano nem de um mês, é ao longo de muitos anos. Na gestão anterior [do prefeito Iracy Nunes, do PT, de 2013 a 2016], todo início de semestre, demitia todo mundo porque chegava documento do Ministério Público, dizendo que a gestão tinha que demitir todo mundo. Aí demitia, passava um, dois meses e contratava de novo. E atualmente é a mesma coisa. (Sujeito da pesquisa).

Protocolamos, em abril de 2019, solicitação de informações no Ministério Público acerca de suas especuladas atuações no município de Cametá, em torno da contratação de professores temporários pela SEMED. As solicitações dessas informações foram feitas lançando-se mão da Lei de Acesso à Informação (LAI). De acordo com o disposto na LAI, o MP teria 20 dias (podendo ter um acréscimo de mais 10 dias) para retornar com uma resposta para o requerente. No entanto, mesmo com o limite máximo de dias transcorridos, não se obteve nenhum retorno do Ministério Público.

## Considerações Finais

O objetivo do artigo era analisar a política de contratação de professores temporários na rede municipal de ensino de Cametá durante as duas últimas gestões municipais (2013–2020), sendo foco central da pesquisa a investigação das interfaces entre disputa pelo poder político local (municipal) e a gestão educacional. Partimos de alguns problemas de pesquisa, entre outros entender como ocorre o processo de contratação desses professores no município e qual a importância da indicação de professores temporários na disputa pelo poder político local.

A pesquisa indicou um fator causal ainda não explorado pela literatura para explicar a persistência dos professores temporários nas redes públicas de ensino, a saber, a importância que a indicação desses professores exerce na disputa política em municípios interioranos. Nosso estudo de caso mostrou que a contratação de professores temporários tem relevância significativa na configuração da dinâmica entre poder executivo e legislativo e que a escola municipal, notadamente a da zona rural, é um importante espaço de disputa política. É dentro dessa percepção – a escola municipal como espaço de disputa política – que precisa ser analisada a contratação de professores temporários.

Outro questionamento da pesquisa foi identificar os atores que participam do processo de contratação de professores temporários em Cametá e analisar de que forma eles percebem esse processo. A pesquisa indicou uma série de atores que se relacionam em rede, com destaque para os vereadores, diretores escolares (*brokers*, intermediários) e professores temporários. A percepção desses atores em relação ao processo de contratação remeteu-nos ao conceito de *clientelismo*, tendo em vista que as características essenciais dessa forma de relação recíproca foram identificadas: difusão pelo tecido social, indícios de longevidade das relações, contato face-a-face e desigualdade.

No Brasil, conforme demonstramos, existe um complexo arcabouço legal que pretende reduzir a um patamar mínimo e residual o número de funcionários públicos temporários. Por que é tão difícil que essa legislação seja cumprida? O caso dos professores temporários é paradigmático nesse sentido. A literatura ainda carece de explicações para entender por que o fenômeno do número de professores temporários é significativamente maior em escolas rurais em relação às escolas urbanas. Esse estudo fornece uma possibilidade explicativa, que é a relação de causalidade entre disputas pelo poder político municipal e contratação desses professores temporários. O ensino fundamental municipalizado, com a constitucionalização iminente do FUNDEB, parece ser um fenômeno irreversível, pelo menos no curto prazo. Dessa forma, para implementar qualquer política pública educacional que dependa do ente federado municipal, é imprescindível entender melhor as idiossincrasias das relações sociais em nível local.

O *clientelismo* enquanto categoria analítica é uma importante ferramenta conceitual para o pesquisador de políticas públicas em educação implementadas no nível municipal, principalmente no espaço rural. A política de contratação de professores temporários em Cametá se mostrou pautada em relações de natureza clientelista. Reiteramos que esse fenômeno precisa ser entendido conceitualmente na sua dimensão microsociológica e não pode ser confundido com corrupção ou compra de votos. Trata-se de uma prática social de natureza duradoura, longa, calcada em uma

cultura política que a sustenta, envolvendo uma série de atores em rede, a saber, vereadores, diretores de escola e os professores temporários.

Entender o *clientelismo* e sua relação com a política de contratação de professores temporários como um fenômeno microsociológico, contudo, não significa afirmar que a pesquisa naturaliza o descumprimento da lei. A pesquisa demonstrou que o professor temporário, em Cametá, trabalha em condições precárias, não é protegido pela legislação e que todo um arcabouço legal é descumprido. Além disso, a atuação do ministério público se mostrou insuficiente diante desse cenário.

Mais além, entender que o *clientelismo* é a base de sustentação dessas contratações, significa dizer que há uma demanda social das localidades rurais pela manutenção dessas práticas. Perguntamos no início do artigo por que a existência de professores temporários, em Cametá, é um fenômeno persistente. O *clientelismo* é relação sempre recíproca, apesar de também ser hierárquica. Entender o professor temporário como *cliente*, que demanda empregabilidade e usa de seu poder de barganha para atingir seus objetivos, é essencial para o formulador de políticas públicas, que não pode enxergar a docência dissociada da carência por empregos formais, sobretudo na zona rural. Políticas educacionais precisam ser pensadas em conjunto, no sentido de articular formação inicial aos residentes na zona rural e estimular o ingresso de ribeirinhos e camponeses no magistério através de concurso público. Caso contrário, a tendência é que exista demanda social pela empregabilidade docente através de contratos temporários, pois, como vimos, a docência é uma das principais formas de ocupação formal no mundo rural desde a implantação da política de fundos e da municipalização do Ensino Fundamental.

Por fim, sugerimos que estudos de caso como o que realizamos em Cametá sejam feitos em outros municípios, de modo a ampliar a compreensão sobre o fenômeno estrutural dos professores temporários nas redes públicas de ensino.

## Referências

- Almeida, R. de (2016). Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. In Abdal, A., Oliveira, M. C. V., Ghezzi, D. R. & Júnior, J. S. (orgs.). *Métodos de pesquisa em ciências sociais: Bloco Qualitativo* (pp. 60-70). São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP.
- Alves, Z. M. M. B.; Silva, M. H. G. F. D. (1992). Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. *Paideia*, 2, 61-69. <https://doi.org/10.1590/S0103-863X1992000200007>
- Ambrosio, C. (2007). *Professores contratados e o processo pedagógico nas escolas públicas estaduais*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre. Recuperado de <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/1927>
- Antunes, M.V.M. & Hespanhol, R. A. M. (2014, outubro). As vilas (sedes distritais) no cenário contemporâneo: aspectos da relação campo-cidade. *Anais do IV Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia*. Salvador, BA, 4. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/229289157.pdf>
- Araújo, G. C. (2005). *Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Ideias Políticas no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado de <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/pt-br.php>
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz.
- Auyero, J. (2011). Vidas e Política das Pessoas Pobres: as coisas que um etnógrafo político sabe (e não sabe) após 15 anos de trabalho de campo. *Sociologias*, 13(28), 126-164. <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222011000300006>

- Auyero, J. & Benzecry, C. (2017). The practical logic of political domination: Conceptualizing the clientelist habitus. *Sociological Theory*, 35(3), 179–199.  
<https://doi.org/10.1177/0735275117725767>
- Bahia, L. H. N. (2003). *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Editora Renovar.
- Baquero, M. & Prá, J. (2007). *A Democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*: UFRGS.
- Basílio, J. R. (2010). *Tornar-se professor(a) na rede estadual de ensino de São Paulo: práticas de contratação e condição docente (1985-2013)*. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Recuperado de:  
<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/305018>
- Bastos, G. B. (2017a). *O clientelismo político e o joio e o trigo da política municipal*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade de Juiz de Fora, Juiz de Fora. Recuperado de  
<http://repositorio.ufjf.br:8080/jspui/bitstream/ufjf/5856/1/giselebragabastos.pdf>
- Bastos, J. M. (2017b). *Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica- PARFOR: Concepções, Diretrizes e Princípios Formativos*. Dissertação (Mestrado em Educação e Cultura), Universidade Federal do Pará, Cametá. Recuperado de  
<https://sigaa.ufpa.br/sigaa/verProducao?idProducao=257407&key=2b1ea91f2bde5608d7d82f8d56961470>
- Bezerra, M. O. (1999). *Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal*. Relume Dumará.
- Bobbio, N. (2009). A grande dicotomia: público/privado. In Bobbio, N. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política* (15ª ed., cap. I, pp. 13-32). Paz e Terra.
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília-DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)
- Brasil. (2010). *Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Educação do Campo e sobre o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária*. Brasília-DF.  
[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7352-4-novembro-2010-609343-norma-pe.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.352%2C%20DE%204,Educa%C3%A7%C3%A3o%20na%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%20%2D%20PRONERA.&text=Vide%20Norma\(s\)%3A,%20%2D%20\(Revoga%C3%A7%C3%A3o%20Parcial\)](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7352-4-novembro-2010-609343-norma-pe.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.352%2C%20DE%204,Educa%C3%A7%C3%A3o%20na%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%20%2D%20PRONERA.&text=Vide%20Norma(s)%3A,%20%2D%20(Revoga%C3%A7%C3%A3o%20Parcial))
- Brasil. (2014). *Lei nº 13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Brasília-DF. <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>
- Brito, V. L. A. (2013). O Plano Nacional de Educação e o ingresso dos profissionais do magistério da educação básica. *Educação e Sociedade*, 34(125), 1251–1267.  
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400012>
- Cainelli, C. M. de O. (2016). *Professores contratados por tempo determinado: sentimento de um inquilinato docente*. Dissertação (Mestrado em Gestão e Práticas Eduacionais), Universidade Nove de Julho, São Paulo. Recuperado de: <https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/1261>
- Camargo, A. M. M. de, & Araújo, I. M. (2018). Expansão e interiorização das universidades federais no período de 2003 a 2014: perspectivas governamentais em debate. *Acta Scientiarum*, 40(1).  
<https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37659>
- Cametá. (1994). *Lei nº 1.255 de 25 de maio de 1994. Dispõe sobre a contratação temporária de pessoal*. Cametá-PA.

- Cametá. (2007). *Lei nº 086, de 19 de junho de 2007, que dispõe sobre Plano Diretor do Município de Cametá e dá outras providências*. Cametá-PA.
- Cametá. (2012). *Lei nº 212/2012, de 21 de maio de 2012, que dispõe sobre a adequação da carreira da área de magistério e criação unificada do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do município de Cametá-PA*. Cametá-PA.
- Cametá. (2013). *Concurso público - Edital N.º 001/2013*. Cametá-PA. Recuperado de [https://portalfadesp.org.br/?page\\_id=1489](https://portalfadesp.org.br/?page_id=1489)
- Cametá. (2015). *Lei 274 de julho de 2015, Cria o Plano Municipal de Educação de Cametá para o decênio 2015 a 2024 em consonância com o art. 214 da Constituição Federal e do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005 / 14) dá outras providências*. Cametá-PA.
- Cametá. (2018). *Decreto municipal 085/2018. Dispõe sobre a exoneração de servidores públicos temporários da estrutura da Prefeitura e de todas as secretarias e fundos constituídos no Município de Cametá, e dá outras providências*. Cametá-PA. Recuperado de <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-junho2018/>
- Cametá. (2020). *Site da Prefeitura de Cametá, Portal da Transparência, Despesa com Pessoal, Folha de Pagamento*. Cametá-PA. Recuperado de <http://www.webcard.inf.br/rpm/transparenciarh.aspx?idCNPJ=05105283000150>
- Carvalho, J. M. de (1997) Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, 40(2). <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Artmed.
- Diolina, K. (2017). O professor temporário e o papel do coletivo: marcas da (des)vitalidade do métier. *Veredas - Revista de Estudos Linguísticos*, 21(3), 424-443. <https://doi.org/10.34019/1982-2243.2017.v21.28014>
- Emerson, R. M., Fretz, R. & Shaw, L. L. (1996). *Writing ethnographic notes*. University of Chicago Press.
- Faoro, R. (2001). *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Editora Globo.
- Feldman, A. (2020). Pesquisa de política educacional a partir do município. *Notandum*, (53), 37-57. <https://doi.org/10.4025/notandum.vi53.51813>
- Fernandes, J. S. (2014). *O professor temporário e sua ação no ensino de geografia*. Dissertação (Mestrado em Geografia em Dinâmica Espaço Ambiental), Universidade Estadual de Londrina, Londrina. Recuperado de: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UUEL\\_5f3a8b9fdbe7d8d58190a6da94e8306c](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UUEL_5f3a8b9fdbe7d8d58190a6da94e8306c)
- Ferreira, D. C. K. (2013). *Os professores temporários da educação básica da rede pública estadual do Paraná: a flexibilização das contratações e os impactos sobre as condições de trabalho docente*. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Recuperado de: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/30365>
- Ferreira, D. C. K. & Abreu, C. B. de M. (2014). Professores temporários: flexibilização das contratações e condições de trabalho docente. *Trabalho & Educação*, 23(2), 129-139. <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/9163/6587>
- Ferreira, G. S. (2016). *A Condição de Trabalho do Professor Temporário da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza – CE*. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Universidade de Fortaleza, Fortaleza. Recuperado de: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=101921>
- Filho, G. A. (1994). Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*, 1 (38), 225-240.
- Gesqui, L. C. (2009, outubro). Formação e condições de professores eventuais atuantes na rede pública estadual. *Anais da 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa*

- em Educação*. Caxambú, MG, Brasil, 32. <http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt08-5344-int.pdf>
- Gouveia, A. B. & Souza, A. R. (2015). Política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. *Em Aberto*, 28(93), 45-65. <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.28i93.2457>
- Graham, R. (1997). *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Editora da UFRJ.
- Hilgers, T. (2011). Clientelism and conceptual stretching: Differentiating among concepts and among analytical levels. *Theory and Society*, 40(5), 567-588. <https://doi.org/10.1007/s11186-011-9152-6>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo Demográfico*. Brasília-DF. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/cameta/panorama>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017a). *Cadastro Central de Empresas – 2017*. Brasília-DF. Recuperado de <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre/tabelas/brasil/2017>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017b). *Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017*. Brasília-DF. Recuperado de <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017c). *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil : uma primeira aproximação*. IBGE.
- Kuschnir, K. (2007). Antropologia e política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), 163-167. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000200014>
- Leal, V. N. (1997). *Coronelismo, enxada e voto (O município e o regime representativo no Brasil)*. (3ª ed.). Nova Fronteira.
- Lopez, F. G. (2004). 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*, 22, 153-177. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000100012>
- Marques, M. J. (2006). *A figura do professor com contrato temporário: um estudo de caso no Liceu do Conjunto Ceará*. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. Recuperado de <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/5909>
- Ministério da Educação & Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. (2016). *Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Relatório resumido de execução orçamentária (RREO), anexo X*. Brasília-DF. Recuperado de <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>
- Ministério da Educação, & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2018). *Censo Escolar 2007-2018*. Brasília-DF. Recuperado de <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>
- Moraes, D., & Oliveira, D. (2019). Análise jurídica da contratação temporária de professores no município de Vila Velha-ES. *Revista Espaço Transdisciplinar*, 1(01), 53-62. Recuperado de <http://periodicosnovomilenio.com.br/index.php/transdisciplinar/article/view/45>
- Nascimento, C. B. (2014). *Professores em regime de contrato temporário: uma análise do impacto no rendimento dos alunos das escolas públicas estaduais do Ceará*. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15096>
- Naurosquí, E. A. (2014). *Trabalho docente e subjetividade: a condição dos professores temporários (PSS) no Paraná*. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Recuperado de: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/38054>
- Neris Nogueira, A. C., Furtado, D. C., Furtado, D. C., Simões, A., Figueiredo, D. S., Pereira, J. A. G., & Pereira, E. C. S. (2011). diagnóstico da comunidade de agricultores familiares de Ajó,

- Cametá-Pará. *Revista Brasileira De Agropecuária Sustentável*, 1(1).  
<https://doi.org/10.21206/rbas.v1i1.8>
- Neto, J. Q., & Pinto, J. M. de R. (2016). O perfil dos docentes não concursados na rede estadual de ensino de São Paulo. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, 6(10).  
<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/68141>
- Novaes, L. C. (2010). A formação des(continuada) dos professores temporários: provisoriedade e qualidade de ensino. *Revista Diálogo Educacional*, 10(30), 247-265. R  
<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/2392>
- Palmeira, M. & Goldman, M. (orgs.) (1996). *Antropologia, voto e representação política*. Contra Capa Livraria.
- Pará. (2015). *Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências*. Belém-PA. Recuperado de <http://biblioteca.mppa.mp.br/phl82/capas/lei.pdf>
- Partido dos Trabalhadores. (2020). *Site do Partido dos Trabalhadores. Área PT*. <https://pt.org.br/>
- Pase, H. L., Muller, M. & Morais, J. A. (2012). O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. *Pensamento Plural*, 10, 181 – 199. <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/08.pdf>
- Queiroz, M. I. P. de. (1976). *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. Alfa-Ômega.
- Ribeiro, R. N. da S., Santana, A. C. de & Tourinho, M. M. (2004). Análise exploratória da socioeconomia de sistemas agroflorestais em várzea flúvio-marinha, Cametá-Pará, Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 42(1), 133-152. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032004000100007>
- Santos, J. P. S. (2016). *Professores temporários da rede estadual de São Paulo: análise da política de pessoal da perspectiva orçamentária*. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos. Recuperado de: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/39226>
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2019). *FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 1997-2019*. Brasília-DF, 2018. <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)
- Seki, A. K., Souza, A. G. de, Gomes, F. A. & Evangelista, O. (2017). Professor temporário: um passageiro permanente na Educação Básica brasileira. *Práxis Educativa*, 12(3), 942-959. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.12i3.014>
- Sousa, M. P. S. de (2011). *Expansão da educação superior no Pará: programas Expandir e Reuni e a composição de quadros docente dos campi da Universidade Federal do Pará (2001-2010)*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido), Universidade Federal do Pará, Belém. Recuperado de: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3338>
- Souza, A. G. de. (2018). *Professor temporário: situações da docência em Educação Física na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis (2011/2017)*. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Recuperado de: <https://gipe.paginas.ufsc.br/files/2018/05/artur-gomes-de-souza-pdf.pdf>
- Souza, J. (2015). *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. LeYa.
- Souza, M. N. de. (2011). *Condições de trabalho e remuneração docente: o caso do professor temporário na rede estadual de ensino do Paraná*. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Recuperado de: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/25654>
- Stokes, S., Dunnig, T., Nazareno M. & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters and clientelism: the puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.
- Tribunal Regional Eleitoral do Pará. (2020). *Sistema de Informação das Zonas Eleitorais (infozonas)*. Belém-PA. <http://www.tre-pa.jus.br/o-tre/zonas-eleitorais/dados-das-zonas-infozonas>
- Weber, M. (1999). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Werle, F. (2005) *O nacional e o local: ingerência e permeabilidade na educação brasileira*. Bragança Paulista: USF.

Volpato, A. L. S., Bordignon, F. T., Cattaneo, M. B. & Cunha, A. P. (2019). A ilegalidade das contratações de professores temporários da Escola Municipal Professor Antônio Rohden de Braço do Norte/SS no período de 2015-2018. *Constituição & Justiça: Estudos e Reflexões*, 3(2), 79-104.

<http://periodicos.unibave.net/index.php/constituicaojustica/issue/view/25/showToc>

Williams, C. M. (2004). Surveys Sociais: do desenho à análise. In T. May, *Pesquisa Social: questões, métodos e processos* (3ª ed., cap. 6, pp. 109-144). Artmed.

## **Sobre os Autores**

### **Ariel Feldman**

Universidade Federal do Pará

ariel@ufpa.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8894-8554>

Mestre e Doutor em História. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura (PPGEDUC) e da Faculdade de História do Tocantins (FACHTO), da Universidade Federal do Pará (UFPA), Campus Universitário do Tocantins/Cametá. Coordenador do Grupo de Pesquisa Educação Municipal (GPEM).

### **Daihana Maria dos Santos Costa**

Universidade Federal do Pará

daihanamaria18@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2055-4388>

Graduada em Pedagogia e especialista em Psicopedagogia Institucional. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura (PPGEDUC) da Universidade Federal do Pará (UFPA), Campus Universitário do Tocantins/Cametá. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Educação Municipal (GPEM).

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 29 Número 80

7 de junho 2021

ISSN 1068-2341

---



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.