



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS | CFH
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
CURSO DE HISTÓRIA

Angelo Henrique Goldoni Puntel

O financiamento da educação pública entre 1985 a 1988: uma análise histórica do caso da rede municipal de ensino de Florianópolis-SC

Florianópolis
2025

Angelo Henrique Goldoni Puntel

O financiamento da educação pública entre 1985 a 1988: uma análise histórica do caso da rede municipal de ensino de Florianópolis-SC

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de História do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel e Licenciado.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi
Coorientadora: Prof. Dra. Roselane Neckel

Florianópolis

2025

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Puntel, Angelo Henrique Goldoni

O financiamento da educação básica entre 1985 a 1988: :
uma análise histórica do caso da rede municipal de ensino
de Florianópolis-SC / Angelo Henrique Goldoni Puntel ;
orientador, Marcos Edgar Bassi, coorientadora, Roselane
Neckel, 2025.

64 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em História,
Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. História. 2. Financiamento da educação. 3. Emenda
Calmon. 4. redemocratização. 5. rede municipal de ensino.
I. Bassi, Marcos Edgar. II. Neckel, Roselane. III.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
História. IV. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

ATA DE DEFESA DE TCC

Aos três dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte e cinco, às nove horas e trinta minutos, na sala cento e onze do Centro de Educação – Universidade Federal de Santa Catarina, reuniu-se a Banca Examinadora composta pelo Professor Marcos Edgar Bassi, Orientador e Presidente, pela Professora Roselane Neckel, Coorientadora, pela Professora Marlise Oestreich, Titular da Banca, e pela Professora Jocemara Triches, Suplente, designados pela Portaria nº 40/2025/HST/CFH do Senhor Chefe do Departamento de História, a fim de argüirem o Trabalho de Conclusão de Curso do acadêmico **Angelo Henrique Goldoni Puntel**, subordinado ao título: **“O financiamento da educação pública entre 1985 e 1988: uma análise histórica do caso da rede municipal de ensino de Florianópolis-SC”**. Aberta a Sessão pelo Senhor Presidente, o acadêmico expôs o seu trabalho. Terminada a exposição dentro do tempo regulamentar, o mesmo foi arguido pelos membros da Banca Examinadora e, em seguida, prestou os esclarecimentos necessários. Após, foram atribuídas notas, tendo o candidato recebido do Professor Marcos Edgar Bassi e da Professora Roselane Neckel a nota final **10,0**, da Professora Marlise Oestreich a nota final **10,0** e da Professora Jocemara Triches a nota final **10,0**, sendo aprovado com a nota final **10,0**. O acadêmico deverá entregar o Trabalho de Conclusão de Curso em sua forma definitiva, em versão digital à Coordenadoria do Curso de História até o dia dez de dezembro de dois mil e vinte e cinco. Nada mais havendo a tratar, a presente ata será assinada pelos membros da Banca Examinadora e pelo candidato.

Florianópolis, 3 de dezembro de 2025.

Banca Examinadora:



Documento assinado digitalmente

Marcos Edgar Bassi

Data: 05/12/2025 14:22:35-0300

CPF: ***.281.188-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Marcos Edgar Bassi



Documento assinado digitalmente

Roselane Neckel

Data: 09/12/2025 12:48:30-0300

CPF: ***.354.119-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof.a Roselane Neckel

Prof.a Marlise Oestreich



Documento assinado digitalmente

MARLISE OESTREICH

Data: 07/12/2025 23:24:11-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.a Jocemara Triches

Candidato Angelo Henrique Goldoni Puntel



Documento assinado digitalmente

ANGELO HENRIQUE GOLDONI PUNTEL

Data: 05/12/2025 13:57:22-0300

CPF: ***.396.549-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>



Documento assinado digitalmente

JOCEMARA TRICHES

Data: 05/12/2025 14:13:46-0300

CPF: ***.158.309-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
Campus Universitário Trindade
CEP 88.040-900 Florianópolis Santa Catarina
FONE (048) 3721-9249 - FAX: (048) 3721-9359

Atesto que o acadêmico Angelo Henrique Goldoni Puntel, matrícula n.º 211025463, entregou a versão final de seu TCC cujo título é “O financiamento da educação básica entre 1985 a 1988: uma análise histórica do caso da rede municipal de ensino de Florianópolis-SC”, com as devidas correções sugeridas pela banca de defesa.

Florianópolis, 09 de dezembro de 2025.



Documento assinado digitalmente

Marcos Edgar Bassi

Data: 09/12/2025 15:31:26-0300

CPF: ***.281.188-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Orientador(a)

Aos meus pais, que ao longo da vida carregaram o peso da enxada no sol, para que eu pudesse estudar com a caneta na sombra. Obrigado por sempre acreditarem em mim e na educação.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a minha família que sempre me apoiou e deu condições para conseguir concluir esse curso. A minha mãe, por ser fonte de inspiração e força. Ao meu pai, por todo o trabalho de uma vida e dedicação. Ao meu irmão, por sempre apoiar e acreditar em mim.

Agradeço a Universidade Federal de Santa Catarina, a toda comunidade universitária, aos servidores, técnicos-administrativos, acadêmicos, pela possibilidade de construir uma formação de nível superior com excelência a partir do ensino público e de qualidade. Aos trabalhadores e trabalhadoras, funcionários do Restaurante Universitário por todas as refeições ao longo dos últimos anos. Aos professores e professoras do Departamento de História e Estudos Especializados em Educação da UFSC. Ao Grupo de Estudo sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO).

Ao Colégio de Aplicação UFSC por todo aprendizado e experiências vivenciadas ao longo dos estágios, obrigatório e não obrigatório. Aos meus alunos da turma 3ºD de 2024 do Colégio de Aplicação. Aos meus alunos do Estágio em Acessibilidade, Luis Miguel, Gabriel, Vitor, Gibran e Alberto. A todas as crianças e adolescentes, estudantes do Colégio de Aplicação, professores e amigos de trabalho.

A professora Jocemara Triches, por acreditar em mim e me apresentar o mundo da pesquisa científica em educação, por todo conhecimento e experiências vividas.

Ao meu orientador, professor Marcos Edgar Bassi, por todo apoio desde a iniciação científica e orientação na realização dessa pesquisa. Obrigado por todo o incentivo.

A minha coorientadora, professora Roselane Neckel, por prontamente se disponibilizar, por todo apoio e colaboração com esta pesquisa.

Aos meus amigos e amigas de graduação que esta cidade, Florianópolis, me apresentou. A todos aqueles que chegaram e aos que partiram, aos que passaram e aos que permaneceram. A todos aqueles que de alguma forma fizeram parte desse processo.

A minha namorada Kamilly, por todo carinho e paciência durante esse processo da reta final da graduação. Obrigado por todo o apoio, sempre acreditando e me incentivando.

Agradeço, por fim, a banca examinadora, composta por Marlise Oestreich e Jocemara Triches. Meu muito obrigado por aceitarem o convite.

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar os possíveis efeitos da Emenda Calmon no financiamento da educação pública da rede municipal de Florianópolis entre 1985 e 1988, período de redemocratização do Brasil em que a vinculação constitucional de recursos, historicamente suprimida em regimes autoritários, foi restabelecida e ampliada para 25% no âmbito municipal. A metodologia deste trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa, com abordagem histórico-documental. A pesquisa enfrentou limitações devido à falta de localização das fontes orçamentárias, mas identificou significativa expansão da rede municipal, especialmente na educação pré-escolar, e uma posição relevante da função Educação e Cultura nas projeções orçamentárias dos triênios analisados (1983-1985 e 1986-1988). Embora não seja possível confirmar o impacto direto da emenda, os dados sugerem relação entre a vinculação e o crescimento da rede. O estudo evidencia como o contexto de redemocratização, somado às mobilizações sociais, foram fundamentais para fortalecer e avançar nas políticas educacionais. Por fim, apontou-se para possibilidade de aprofundamento da temática e necessidade de mais pesquisas sobre financiamento educacional no município, área pouco explorada na historiografia local.

Palavras-chave: Financiamento da educação, Emenda Calmon, orçamento, redemocratização, rede municipal de ensino

ABSTRACT

This study aims to analyze the possible effects of the Calmon Amendment on the financing of public education in the municipal network of Florianópolis between 1985 and 1988, a period of redemocratization in Brazil in which the constitutional allocation of resources, historically suppressed under authoritarian regimes, was reestablished and expanded to 25% at the municipal level. The methodology of this study consists of qualitative research with a historical-documentary approach. The research faced limitations due to the lack of budgetary sources, but identified significant expansion of the municipal network, especially in preschool education, and a relevant position for Education and Culture in the budget projections for the three-year periods analyzed (1983-1985 and 1986-1988). Although it is not possible to confirm the direct impact of the amendment, the data suggest a relationship between the link and the growth of the network. The study highlights how the context of redemocratization, combined with social mobilizations, was fundamental to strengthening and advancing educational policies. Finally, it pointed to the possibility of further exploration of the theme and the need for more research on educational financing in the municipality, an area that has been little explored in local historiography.

Keywords: Education financing; Calmon Amendment; budget; redemocratization; municipal network

Lista de Quadros

Quadro 1 – Atendimento escolar no Município de Florianópolis no ano de 1985.....	38
Quadro 2 – Evolução do atendimento da Rede Municipal de Ensino (1980-1986).....	39
Quadro 3 – Expansão do Rede Municipal de Ensino (1985 - 1992).....	44
Quadro 4 - Recursos destinados ao financiamento do Orçamento Plurianual de investimentos para o triênio 1983/1985, valores em Cruzeiro (Cr\$).....	50
Quadro 5 - Programa Setorial das Despesas para o triênio 1983 a 1985, valores em Cruzeiro (Cr\$).....	50
Quadro 6 - Despesas em Função Educação e Cultura no triênio 1983 a 1985.....	51
Quadro 7 - Síntese dos Padrões Monetários Brasileiros (1970 - 1989).....	52
Quadro 8 - Programa de Trabalho - Demonstrativo da Função Educação e Cultura (1983-1985).....	54
Quadro 9 - Recursos destinados ao financiamento do Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1986/1988, valores em Cruzeiro (Cr\$).....	55
Quadro 10 - Programa Setorial das Despesas (triênio 1986 a 1988), valores em Cruzeiro (Cr\$).....	55
Quadro 11 - Despesas em Função Educação e Cultura no triênio 1986 a 1988.....	56
Quadro 12 - Percentual das despesas por função no triênio 1986 a 1988.....	57

Lista de Tabelas e Imagens

Tabela 1 - Distribuição do atendimento escolar municipal em 1985, Florianópolis.....	38
Imagem 1 – Capa do documento “Florianópolis Orçamento ’83”.....	46

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - HISTÓRIA DA EMENDA CALMON	18
1.1 O financiamento da educação no Brasil (1934 - 1985).....	18
1.2 A Emenda Calmon: de volta a vinculação.....	25
1.3 Contexto de reabertura política no Brasil.....	29
CAPÍTULO 2 - OS EFEITOS DA EMENDA CALMON NO FINANCIAMENTO DA REDE MUNICIPAL PÚBLICA DE FLORIANÓPOLIS	35
2.1 As eleições de 1985 em Florianópolis.....	35
2.2 Rede municipal de ensino de Florianópolis em 1985.....	36
2.3 Orçamento de Florianópolis a partir da participação popular no período de 1986 a 1988.....	40
2.4 A expansão da Rede Municipal de Ensino (1985 - 1988).....	43
2.5 Análise e projeções do orçamento para educação municipal de Florianópolis.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso pretende analisar historicamente o financiamento da educação pública na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis (RMEF), Santa Catarina, durante o período de 1985 a 1988. Primeiramente, cabe estabelecer que o financiamento da educação pode ser entendido como uma política pública, no entanto, para isso, é preciso entender a articulação entre esses conceitos. Martins (2010) define que as políticas públicas são ações do Estado voltadas à resolução de problemas sociais, as quais expressam a materialização da intervenção estatal na sociedade. Ressalta-se que este tipo de ação está associada ao Estado — enquanto um conjunto de instituições permanentes —, o qual possibilita a ação do governo que, por sua vez, cabe o papel essencial de definição e implementação dessas políticas para a sociedade (Azevedo, 2001; Bonafont, 2004 apud Martins, 2010). Expressadas na forma da intervenção do Estado, “as políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como *direitos*.” (Martins, 2010, p.499, grifo do autor). Em relação às políticas públicas enquanto um programa de ação, Comparato apud Martins (2010) difere das normas e atos jurídicos, mas as incorporam nos elementos da realidade jurídica ao buscar a concretização de objetivos definidos e obrigatórios para o Estado. Assim, as políticas públicas incluem tanto as normas que criam ou reconhecem direitos quanto os atos que as realizam.

Dessa forma, conforme Martins (2010), o financiamento da educação, enquanto uma política educacional enquadra-se como um “política pública social”, uma vez que busca reduzir desigualdades e se orienta para o indivíduo como cidadão, titular de direitos. Ao mesmo tempo, integra uma “política setorial” voltada à educação, atuando simultaneamente como instrumento de execução e como política pública em si. Portanto, o financiamento da educação não deve ser entendido apenas como uma questão técnica ou financeira, mas sim como uma política pública em si, dotada de intencionalidade e de poder de indução sobre outras políticas, a qual exerce papel determinante nas políticas educacionais, influenciando seu alcance e definição.

A partir disso, compreender o financiamento da educação como política pública — em sua dimensão técnica e social — permite interpretar o caso da RMEF entre 1985 e 1988 como parte do processo de redemocratização e de reconfiguração das políticas públicas no país.

Em 1985, após vinte e um anos de ditadura militar (1964-1985), o Brasil está finalmente entrando em período de redemocratização. Esse processo culminou em diferentes impactos sobre a estrutura do Estado e nas políticas públicas, sobretudo na área da educação. Um pouco antes, em 1983, as lutas em defesa da educação pública ganharam uma vitória importante, sob o esforço do Senador João Calmon, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) — partido de oposição moderada ao regime militar nos anos finais da ditadura — foi aprovada a Emenda Constitucional nº 24 (Brasil, 1983), a qual ficou conhecida como Emenda Calmon. Nos anos finais da ditadura militar, em um contexto de lenta abertura política, João Calmon precisou mobilizar uma grande campanha com apoio de educadores, sindicatos e setores progressistas para dar força suficiente à proposta da emenda constitucional. Marcando a volta da vinculação constitucional, a emenda fixou os percentuais mínimos de recursos do orçamento público destinados para educação em 13% para União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. Aprovada em 1º de dezembro de 1983, a Emenda Constitucional nº 24, ou Emenda Calmon, seria regulamentada apenas em 1985 com a Lei nº 7.348, marcando assim, um importante avanço na luta pelo financiamento da educação pública no país e preparando um terreno importante para o que viria a ser incluído no artigo 212 da Constituição de 1988¹. (Brasil, 1988).

Nesse contexto, o financiamento educacional expressava não apenas a capacidade administrativa e fiscal do município, mas também a consolidação de uma nova concepção de Estado, voltada à ampliação de direitos e à redução das desigualdades sociais, refletindo as transformações políticas e institucionais do período.

Até 1985, o financiamento da educação no Brasil era marcado pela ausência da vinculação de recursos para educação, tanto na esfera da União quanto dos Estados. Apenas a esfera municipal possuía a vinculação de 20% da receita tributária para educação, estabelecida conforme Emenda Constitucional de 1969 (Brasil, 1969), sob um contexto de centralização do regime militar e restrição da autonomia municipal. Com a regulamentação da Emenda Calmon em 1985, a vinculação só não voltava constitucionalmente para as esferas públicas, como também aumentava para 25% o mínimo destinado para educação, no âmbito municipal e estadual. A partir disso, levanta-se a questão sobre quais seriam os efeitos da emenda sobre a RMEF.

¹ Segundo o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo, 18% (no caso da União) e 25% (no caso dos demais entes federativos) da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa consistiu em analisar historicamente o financiamento da educação pública na RMEF, entre os anos de 1985 e 1988, sob o olhar para os efeitos da Emenda Calmon na gestão educacional municipal. Para esta análise, buscou-se compreender o contexto histórico e político no período de redemocratização, relacionando-o às políticas públicas educacionais no Brasil. Além disso, o trabalho buscou analisar e investigar os possíveis impactos da emenda no financiamento da educação municipal.

A metodologia deste trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa, com abordagem histórico-documental. A análise baseou-se em fontes como: leis orçamentárias anuais e plurianuais; Planos de Ação da prefeitura, registros administrativos e planejamento orçamentário municipal. Estas foram algumas fontes encontradas, no entanto, a ideia inicial era trabalhar, além das fontes mencionadas, com documentos referentes à execução orçamentária da prefeitura no período proposto (1985-1988).

Nesse ponto, destaca-se aqui a enorme dificuldade em localizar e acessar tais documentos. A etapa de busca e localização das fontes foi marcada por um cenário de adversidades e frustrações, uma vez que, as fontes propostas inicialmente — em relação à execução orçamentária, por exemplo — não foram encontradas no tempo de realização desta pesquisa. Nessa etapa, foi realizado uma primeira busca pelos documentos nos seguintes lugares: Biblioteca Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (BU-UFSC); Biblioteca Universitária da Universidade do Estado de Santa Catarina (BU-UDESC); Arquivo Histórico do Município de Florianópolis (AHMF); Arquivo Público do Estado de Santa Catarina (APESC). Entre esses lugares, a única fonte encontrada, que se aproximava da proposta de pesquisa, foi o documento *Orçamento '83*, da Secretaria Municipal de Finanças, encontrado na BU-UFSC. No entanto, como esse documento ainda era insuficiente por não abordar o período proposto, foi realizada uma nova busca pelas fontes nas seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Educação (SME); Gerência de Formação Continuada (GFC) Secretaria Municipal de Administração (SMA); Secretaria Municipal da Fazenda (SMF). Em nenhuma das instituições consultadas foi possível acessar ou localizar os documentos pretendidos. Constatou-se, a fragilidade nos processos de arquivamento, organização e preservação desse material público, o que dificultou o acesso às fontes necessárias para a pesquisa.

Pode-se apontar, como exemplo, o documento “Plano de Ação do Triênio 1986 a 1988” da SME que já foi citado e, portanto, acessado e utilizado em pesquisas acadêmicas anteriores, por autores como Carminati (2002), Mendonça (1990) e Oestreich (2011). Apesar disso, da comprovada existência e utilização desse documento, a SME e a GFC não sabiam informar sua localização, além de não terem sido encontrados também no AHMF2. Contudo, graças à contribuição da Dra. Marlise Oestreich, que anteriormente havia pesquisado e

utilizado esse material, foi possível acessar uma cópia — ainda que parcial — do documento em questão, por ela gentilmente disponibilizado.. Quanto aos relatórios de execução orçamentária, na última consulta feita em novembro de 2025, a SMF encaminhou uma devolutiva da Subsecretaria de Contas Públicas referente à minha solicitação, indicando a possibilidade de que esse material estivesse armazenado no almoxarifado da prefeitura. Contudo, informaram que seria necessária a devida averiguação e localização dos documentos.

Assim, pelo pouco tempo que tínhamos para realização da pesquisa e pelas dificuldades apontadas, focalizou-se a análise para o material encontrado, deixando para possíveis pesquisas futuras continuar a busca e aprofundar as questões levantadas.

Para melhor analisar e contextualizar as políticas públicas em discussão foram utilizados também como fontes textos legais como: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) vigente, instituída pela Lei nº 4.024, de 1961; a Constituição Federal de 1967 (com Emenda Constitucional nº 1 de 1969); a Emenda Constitucional nº 24/1983 (Emenda Calmon); Lei nº 7348/85, que regulamenta a Emenda Calmon em 1985; e a Constituição Federal de 1988. O estudo desses documentos serviu como referência para compreender de que forma a legislação tratava o financiamento da educação e sua gestão no âmbito municipal.

Na revisão da literatura, para remontar o panorama histórico do financiamento da educação foram trabalhados autores como Cury (2018), Melchior (1987), Pinto (2000) e Velloso (1990), dando ênfase para o recorte temporal proposto. Para analisar o contexto e organização da RMEF, bem como da SME, utilizou-se de pesquisas próximas ao tema, baseando-se em autores como Carminati (2002), Mendonça (1990) e Oestreich (2011). A contextualização do período, referente a redemocratização no Brasil, foi construída a partir de autores como Cordeiro (2025), Fico (2022), Ferreira (2018), Goularti e Rabelo (2019). Além disso, uma busca preliminar no Repositório Institucional da UFSC, referente aos Trabalhos de Conclusão de Curso em História, indica que, até o ano de 2025, não foram identificadas pesquisas que abordem especificamente o financiamento da educação. Diante dessa lacuna e da relevância do tema para compreender os impactos das políticas públicas sobre a educação ao longo do tempo,

²A SME alegou que os documentos procurados deveriam estar armazenados no AHMF. Contudo, não foi possível localizá-los. As visitas e buscas pelo acervo do AHMF foram realizadas em dois momentos, a primeira em Maio de 2025, ainda durante a fase do projeto de pesquisa, e a segunda em Outubro do mesmo ano. Em nenhuma delas foram localizados documentos que expressassem o financiamento da educação ou até informações sobre a organização do ensino em relação a SME, no período proposto.

esta pesquisa apresenta indícios de ser pioneira no curso de História, reforçando a necessidade de novos estudos que ampliem e qualifiquem o debate sobre a temática.

O primeiro capítulo deste trabalho, apresenta o histórico do financiamento da educação no Brasil entre 1934 a 1985, com destaque para os avanços e retrocessos no mecanismo de vinculação constitucional de recursos para educação até 1985. A partir de 1985, é abordada a legislação da emenda, assim como sua análise a partir de pesquisadores da área do financiamento da educação. Ao final do capítulo, busca-se relacionar a conjuntura de abertura política durante a ditadura civil-militar brasileira e as políticas de financiamento da educação — o contexto histórico em que o presente debate está inserido. O segundo capítulo destina-se à análise empírica do financiamento da educação pública na RMEF no recorte temporal estabelecido. A partir dos documentos e fontes históricas disponíveis, buscou-se investigar e reconstruir o cenário do financiamento na presente cidade.

CAPÍTULO 1 . HISTÓRIA DA EMENDA CALMON

1.1 O financiamento da educação no Brasil (1934 - 1985)

Segundo Pinto (2000), a história do financiamento da educação no Brasil pode ser dividida, sumariamente, em três fases: entre os períodos de 1549 a 1759 “Primeira fase”, 1759 a 1930 “Segunda fase” e, a partir de 1934 a “Terceira fase”. Essas três fases atravessam diferentes períodos históricos do Brasil, desde a Colônia, perpassando o Império até a República, estruturando de diferentes formas a educação brasileira. Ao longo dessa trajetória é possível observar os avanços e recuos do financiamento da educação, principalmente em relação à conquista do mecanismo de vinculação constitucional, iniciada com Constituição de 1934. Antes dessa etapa, podemos partir de um breve retrospecto sobre as duas primeiras fases, entre o Brasil Colônia e Império, e observar a forma como a educação era organizada e administrada.

A primeira fase (1549 a 1759) abrange o período colonial e é marcada, inicialmente, com a chegada do Pe. Manoel de Nóbrega e outros jesuítas a nova terra, em 1549, junto da comitiva do governador-geral Tomé de Souza. Com isso, segundo Cury (2018), inicia-se o período jesuíta com sua empreitada educacional no Brasil, advinda de uma ordem religiosa consciente do seu objetivo enquanto recrutamento de novos fiéis, consoante ao projeto colonial português. Era um momento caracterizado pela centralidade dos jesuítas, delegada pelo Estado, ao exercício do magistério público no país.

Após 200 anos, com a ruptura da união entre a Coroa Portuguesa e os Jesuítas, inicia-se a segunda fase, perdurando até o fim da República Velha. Segundo Pinto (2000, p.47-48), essa ruptura ocorreu advinda de dois fatores: de um lado, com a pressão dos comerciantes portugueses contra os privilégios concedidos à Cia. de Jesus — os quais estariam prejudicando os seus negócios — e, do outro lado, com a ascensão do Marquês de Pombal ao cargo de primeiro-ministro de Portugal, gerando mudanças na estrutura e organização da educação na colônia. Após expulsar os jesuítas, Pombal substituiu o modelo de ensino utilizado por eles, por quase dois séculos, e introduziu as chamadas “aulas régias”, um sistema de ensino não seriado, onde os professores eram nomeados diretamente pelo rei com cargo vitalício.

No entanto, sem a ajuda dos jesuítas, o sistema introduzido por Pombal se mostrou incapaz de atender as necessidades mínimas do ensino público da Colônia. A tentativa de

cobrar taxas locais sobre alguns produtos (carne, sal, aguardente, etc) em uma economia centrada na auto-eficiência da propriedade rural era também ineficaz e insuficiente, tendo então que recorrer a outra alternativa. Nesse contexto, com a falta de funcionalidade e de recursos financeiros para manutenção do ensino primário, é criado em 1772 através da Carta Régia o Subsídio Literário, “que para o Brasil correspondia ao valor de dez réis em cada *canada* (2.622 litros) de aguardente e de um real em *arrátel* (0,429 Kg) de carne (Almeida, 1989), como uma fonte estável e específica de recursos. Contudo, segundo Pinto³ (2000, p.49), os relatos da época apontam para um atendimento educacional extremamente precário, com 1,8% da população escolarizada (incluindo negros e índios) no Brasil, em 1886.

Ainda na segunda fase, com base em Oliveira (2001), Pinto (2000) aponta que a Independência do Brasil não trouxe mudanças significativas no sistema educacional. A Constituição de 1824 previa ensino primário gratuito, mas o Ato Adicional de 1834 transferiu essa responsabilidade para as províncias, limitando a atuação do governo central. Já a Constituição de 1891 reforçou o papel das famílias e reduziu a intervenção estatal na educação. Paralelamente, com o fim do trabalho escravocrata e as transformações sociais e urbanas, surgiu uma sociedade civil que começou a exigir a ampliação da oferta de escolas públicas.

A terceira fase inicia com a “Revolução de 1930,” a qual marcou o fim da hegemonia das oligarquias cafeeiras e inaugurou uma nova forma de organização política e social no Brasil, centrada na figura de Getúlio Vargas. Iniciada com um golpe de estado e liderado por Getúlio Vargas, os militares depõem o presidente Washington Luís e impedem a posse de Júlio Prestes, presidente eleito, marcando assim o início do Governo Provisório com seu chefe, Getúlio Vargas. Segundo Goularti e Rabelo (2019), inspirado por ideais positivistas e reformistas, o novo governo buscou promover a industrialização, fortalecer o Estado e criar uma sociedade mais coesa e institucionalizada. Para isso, Vargas propôs um Estado racional e burocrático capaz de conciliar interesses regionais e impulsionar o país rumo à modernização, embora enfrentasse constantes tensões e desafios para manter essa harmonia política e social.

Nesse período, conforme Pinto (2000, p.53), reestruturou-se boa parte do arcabouço jurídico brasileiro, com o governo representando papel central em uma série de atribuições e competências antes deixadas às esferas estaduais. Entre as principais mudanças pós-1930, em relação à educação, Goularti e Rabelo (2019, p.722) destacam: a criação do primeiro Ministério da Educação, inicialmente chamado de Ministério dos Negócios da Educação e

³ Para trazer essa afirmação, Pinto (2000, p.49) utiliza-se da obra “História da Instrução Pública no Brasil (1500-1889)” de José Ricardo Pires de Almeida (1889)

Saúde Pública, com base no Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930; a criação do Conselho Nacional de Educação, por meio do Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931; e o lançamento do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", em 1932, o qual defendia que a educação era o principal “problema nacional” e, portanto, para que as forças econômicas e produtivas fossem desenvolvidas no país a educação deveria ser prioridade nos planos de reconstrução nacional.

Alguns anos depois, em 1934, chegava ao fim o Governo Provisório e iniciava-se uma nova fase, a do Governo Constitucional (1934 - 1937) e com ela uma nova Constituição. Em relação ao financiamento da educação, a Constituição de 1934 representa um novo e importante passo com o mecanismo de vinculação constitucional de recursos financeiros para educação. Na prática, estabelecia-se a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos e os destinava para a educação, prevendo então, no mínimo dez por cento para União e Municípios e vinte por cento para os Estados. Esses percentuais, resultantes da receita de impostos, deveriam ser destinados e aplicados para educação, ou melhor, na manutenção e desenvolvimento dos sistema educativos⁴ (Brasil, 1934). Cury (2018) sintetiza a importância e inovação implementada com a Constituição de 1934:

A Constituição de 1934 expressa as tendências da época, entre as quais a importância da educação. Tornada gratuita e obrigatória no primário, ela só se viabilizaria com recursos próprios. Por isso, a Constituição impõe a vinculação percentual para União, Estados e Municípios a partir dos impostos arrecadados. A vinculação constitucional de proporção dos recursos advindos dos impostos para a educação será um diferencial para o financiamento da educação escolar no Brasil. (Cury, 2018, p.10)

Apesar disso, esse avanço é interrompido com o golpe de Estado de 1937, liderado por Getúlio Vargas para se manter no poder. Assim, dá-se início ao período ditatorial do Estado Novo (1937-1945) e com uma nova Constituição, a vinculação de recursos para educação é retirada. Em relação a esse período, todavia, Cury (2018, p.12) aponta para algumas iniciativas como a organização estatística liderada por Teixeira de Freitas que ajudaram a evidenciar a carência de fundos, levando a 1ª Conferência Nacional de Educação (1941) a propor a retomada da vinculação orçamentária. Esse processo resultou no Decreto-Lei nº 4.958/1942, que criou o Fundo Nacional de Ensino Primário, financiado por tributos federais, destinado à ampliação e melhoria do ensino primário em todo o país.

⁴ Além disso, ainda conforme o Art. 156, parágrafo único, estabelecia-se no mínimo vinte por cento da alíquota da União do orçamento anual destinadas para o ensino em zonas rurais, na forma de subvinculação. (Brasil, 1934)

Segundo Mônica Velloso (2020, p. 141), no Estado Novo (1937-1945) as elites intelectuais “passam a identificar o Estado com cerne da nacionalidade brasileira”. Nesse momento, a relação entre propaganda política e educação no Estado Novo na organização político ideológica do regime destinada a popularizar e difundir a ideologia do regime autoritário. Portanto, apesar de o financiamento da educação não estar vinculada a constituição, o ministério da Educação, chefiado por Gustavo Capanema volta-se para a formação erudita, para ampliação da educação formal e a formação dos professores, alinhada a matriz autoritária que confere ao Estado o poder máximo da organização social.

A vinculação constitucional só voltaria de fato, nos termos inicialmente propostos pela Constituição de 1934, ao fim da ditadura varguista, após a deposição de Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945, durante o período de redemocratização. No seu artigo 169, a Constituição de 1946 retorna a gratuidade e obrigatoriedade do direito à educação, estabelecendo que “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1946). Vê-se que em relação a porcentagem estabelecida anteriormente, há uma mudança com acréscimo de 10% para 20% agora para os municípios também. Segundo Goularti e Rabelo (2019, p.722), seguindo os princípios da Constituição e o clima de redemocratização, o ministro Clemente Mariani Bittencourt apresentou em 29 de outubro de 1948 o projeto que estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional. Após 13 anos de tramitação no Congresso, o projeto foi finalmente aprovado por meio da Lei nº 4.024 em 20 de dezembro de 1961, resultando na promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), durante o governo de João Goulart.

No início da década de 1960, conforme Cury (2018, p.19), o poder executivo encontrava-se diante de um grande desafio em relação à garantia da escolaridade obrigatória. Essa determinação está ligada à Lei n. 4.024/61, conhecida como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) sendo aprovada após 13 anos de debates no Congresso Nacional, em 20 de dezembro de 1961, durante o governo de João Goulart. A Lei n. 4.024/61 foi responsável por estabelecer as bases legais para organização da educação brasileira, definindo níveis de ensino, princípios de gestão e responsabilidades da União, Estados e Municípios apontando para uma educação enquanto direito de todos assegurado como obrigação do poder público, conforme artigos 1º e 2º (Brasil, 1961). Em relação ao financiamento da educação, mantinha-se a vinculação constitucional estabelecida pela Constituição de 1946, mas, com um acréscimo na porcentagem mínima destinada à União,

passando de 10% para 12%, conforme “Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.” (Brasil, 1961). Além disso, essa lei definiu pela primeira vez o conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Segundo Cury (2018, p.20), a Lei n 4.024/61 destinava recursos constitucionais à educação e ampliava a escolaridade obrigatória até os 14 anos. O Plano Nacional de Educação de 1962, dirigido por Anísio Teixeira no Conselho Federal de Educação (CFE), previa a matrícula de toda a população de 7 a 11 anos e de 70% dos jovens de 12 a 14, além da erradicação do analfabetismo, mas sua execução esbarrava na falta de recursos financeiros suficientes. Em virtude disso, em sua versão final a Lei n 4.024/61 “confirma a vinculação constitucional orçamentária e incumbe, em seu art. 92, o agora CFE dos procedimentos voltados à feitura do Plano Nacional de Educação por meio de metas e fundos para cada nível de ensino”(Cury, 2018, p.20).

No entanto, apesar dessa crescente, após o golpe civil-militar em 1964 que derrubou o presidente brasileiro João Goulart e instaurou um regime autoritário no Brasil, diversos avanços na educação nacional foram suprimidos, assim como a vinculação constitucional que voltava a ser retirada pela Constituição Federal de 1967. Para Goularti e Rabelo: “As trevas que assolaram a sociedade brasileira penetraram em todos os poros com o único objetivo de estripar as conquistas alcançadas após a redemocratização de 1946”(Goularti; Rabelo, 2019. p.724).

Para o regime militar, a educação era tida como uma atividade essencialmente lucrativa. Seus esforços se encontravam na privatização do ensino, uma vez que o repasse de recursos para educação pública era tido como prejuízo, dado o não atendimento às expectativas do mercado. Em paralelo a isso, Pires e Peroni (2018, p.305) destacam que para além do viés lucrativo, para os militares a educação assumia um papel fundamental como instrumento de controle ideológico das massas. Ainda segundo as autoras, nos primeiros anos do regime civil-militar, o governo contratou a agência norte-americana “United States Agency for International Development” (USAID) — em português, “Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional” — para propor um novo modelo educacional, voltado à racionalização e privatização do ensino segundo padrões empresariais. Suas recomendações, centradas em controle ideológico, redução de custos e lógica de mercado, foram bem aceitas pelos militares e pelas elites. A partir de 1968, a educação passou a ser vista como instrumento de controle social e manutenção do poder, articulando interesses de

empresários, burocratas e militares. Também foram criadas as disciplinas de Educação Moral e cívica (EMC) e Organização social e Política do Brasil (OSPB), ministradas por professores, em sua maioria, com formação na Escola Superior de Guerra (ESG). Segundo Cristina de Vasconcelos Almeida:

As estratégias de educação patriótica tiveram profundo impacto no interior das escolas, uma vez que estabeleceu uma cultura que enalteceu o regime militar de forma que cristalizou o pensamento do alunado e, também, de muitos docentes e gestores escolares, aonde perceberam que essa era a melhor forma de promover a educação. Conclui-se que a ditadura militar usou o currículo escolar como uma ferramenta de controle ideológico, procurando modelar a juventude conforme os valores do regime. Matérias como Educação Moral e Cívica (EMC) e Organização Social e Política Brasileira (OSPB) foram inseridas para introduzir ideais nacionalistas e anticomunistas na formação escolar e cidadã do alunado da época. Existia uma grande censura sobre conteúdos que poderiam estimular o pensamento crítico ou contestar o regime. (2024, p.322)

Pinto (2000) ressalta que, nesse período, ocorria uma crescente urbanização das cidades brasileiras e, conseqüentemente, acompanhada de uma expansão das matrículas escolares. De um lado a demanda crescia, em relação ao aumento do número de matrículas e, do outro, a vinculação de recursos era cortada.

A Carta de 1967, impedindo, pelo art. 67, o Congresso de elaborar ou emendar leis que criassem ou aumentassem despesas de qualquer natureza, tornou a Casa meramente homologatória das decisões do Executivo. No caso da educação, ela suprime a vinculação entre o financiamento da educação e a porcentagem da receita de impostos. Ao mesmo tempo, amplia o ensino primário obrigatório dos sete aos quatorze anos (até então dos sete aos dez anos) e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais, consoante o art. 167, 3o, inciso II. Tal dispositivo traria graves problemas para políticas públicas, para a carreira docente e para os salários dos professores. Como estender o ensino primário de quatro para oito anos (ainda que focalizando em faixas etárias) e cortar a vinculação? [...] (Cury, 2018, p.22)

Nesse contexto, conforme Cury (2018), Carlos Pasquale — herdeiro de uma tradição ligada à escola pública, nas palavras de Cury — propôs um novo mecanismo de custeio, que resultou no salário-educação, criado pela Lei nº 4.440/64, garantindo recursos adicionais para o ensino primário. Além disso, introduziu-se uma inovação importante: a determinação do custo do ensino primário por aluno, organizada pelo INEP⁵, trazendo um novo parâmetro para o planejamento educacional no país. “Importante anotar que a lei, de fato, introduz uma nova realidade na educação brasileira: a determinação do custo do ensino primário por aluno” (Cury, 2018, p.23). Somado a isso, destaca-se a Lei n. 5.692 de 1971, que reformulou a LDB

⁵ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) foi criado em 13 de janeiro de 1937 com o objetivo de orientar políticas públicas em educação.

de 1961, sendo um marco da política educacional dentro do regime militar. Ela tornou obrigatória a escolaridade de 8 anos (unificando o ensino primário e o ginásial no chamado 1º grau) e regulamentou o 2º grau com ênfase na formação técnica e profissionalizante, visando atender às demandas do mercado de trabalho.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1967, foi a reforma da Constituição brasileira que consolidou juridicamente o regime militar instaurado em 1964. Elaborada durante o governo Costa e Silva, ela substituiu a Constituição de 1946 e passou a ser chamada de Constituição de 1967, ainda que formalmente fosse uma emenda. O texto fortaleceu o Poder Executivo, ampliou os poderes do presidente da República, restringiu liberdades políticas e individuais, e deu base legal para os Atos Institucionais, especialmente o AI-2 e o AI-5. No campo educacional, a nova Carta retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, ao mesmo tempo em que ampliou a obrigatoriedade escolar de 7 a 14 anos, mas sem garantir o financiamento adequado.

Em síntese, pode-se observar através desse percurso histórico como a vinculação constitucional de recursos para educação — e os avanços na educação de maneira geral — estão fortemente atrelados à democracia e ao autoritarismo, sendo afetados em sua continuidade ou descontinuidade. Partindo da Constituição de 1934, que inaugura o mecanismo, a vinculação constitucional é revogada em 1937, retomada em 1946 e, novamente, revogada em 1964 com o golpe civil-militar, sendo então retomada, de maneira regulamentar, somente em 1985, ao fim da ditadura. Ou seja, de maneira geral, nos períodos de regimes autoritários a vinculação é retirada e em contrapartida, nos momentos de abertura democrática, retomada. Nesse contexto, ao retorno da vinculação constitucional de recursos para educação só voltaria em 1983, durante o processo de abertura política, nos anos finais da ditadura civil-militar brasileira, através da Emenda Calmon — emenda n. 24/83, regulamentada posteriormente pela lei n. 7348/85. Embora, como foi possível também perceber nos regimes autoritários, as políticas educacionais e as reformas curriculares foram realizadas visando a disciplinarização dos cidadãos, impactando a formação política e social dos estudantes. Segundo Cristina de Vasconcelos Almeida:

Durante o período da ditadura militar no Brasil, demarcado de 1964 a 1985, o currículo escolar passou por significativas transformações influenciadas por uma agenda política autoritária. Analisar como as reformas educacionais implementadas durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985) modificaram o currículo escolar, com foco nas disciplinas de Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política Brasileira (OSPB) (2024)

Ao longo da história, a educação tem sido utilizada de formas distintas conforme o regime político vigente. Nos governos autoritários, ela tende a ser um instrumento de controle ideológico, voltado à manutenção da ordem e à formação de cidadãos obedientes, restringindo o pensamento crítico e o debate político. Já nos contextos democráticos, a educação assume caráter emancipador e participativo, voltado à construção da cidadania, à promoção da igualdade social e à formação de sujeitos autônomos e críticos. Assim, a maneira como o Estado organiza e financia a educação reflete diretamente seu projeto de sociedade — seja de dominação, seja de emancipação coletiva.

1.2 A Emenda Calmon: de volta à vinculação

Promulgada nos anos finais da ditadura civil-militar brasileira e, portanto, já no processo de abertura política e redemocratização, a Emenda Constitucional nº 24 (Brasil, 1983) ou Emenda Calmon, vai marcar o retorno da vinculação constitucional de recursos para educação — o texto da emenda foi acrescido no parágrafo 4º da Constituição Federal de 1967, até então vigente. O nome da Emenda Constitucional nº 24, popularizou-se como Emenda Calmon em homenagem ao seu autor, Senador João Calmon, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) — partido de oposição moderada ao regime militar nos anos finais da ditadura. No contexto da “lenta, gradual e segura” abertura política — palavras proferidas pelo então presidente Ernesto Geisel — João Calmon precisou mobilizar uma grande campanha com apoio de educadores, sindicatos e setores progressistas para dar força suficiente à proposta da emenda constitucional. Em seu texto, a emenda⁶ “Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Brasil, 1983). Aprovada em 1º de dezembro de 1983, Emenda Calmon, marcou um importante avanço na luta pelo financiamento da educação pública no país, preparando um terreno importante para o que viria a ser incluído, posteriormente, no artigo 212 da Constituição de 1988⁷. (Brasil, 1988)

⁶ O texto da emenda foi acrescido no parágrafo 4º da Constituição Federal de 1967 que, até então, era a constituição vigente.

⁷ Segundo o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo, 18% (no caso da União) e 25% (no caso dos demais entes federativos) da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

No final de 1983, segundo Velloso (1990), após sua promulgação, o Executivo Federal demonstrou pouca disposição em cumprir a emenda, retardando sua regulamentação e utilizando manobras contábeis para burlar o repasse de recursos. Em 1984 e 1985, o Congresso Nacional continuou pressionando pela efetivação da emenda, mas o governo apresentava propostas orçamentárias insuficientes e descumpria as determinações legais. Mesmo com essa resistência, o debate em torno da Emenda Calmon consolidou-se como um marco da redemocratização e da luta pela valorização da educação pública.

Somente com o avanço da redemocratização, já na Nova República, a partir de 1985, o governo Sarney herdou o compromisso de cumprir a emenda, e o Ministério da Educação (MEC) passou a receber aumentos significativos no orçamento, embora ainda insuficientes diante das necessidades históricas. Segundo Velloso: “Como era de esperar, o aumento real do orçamento do MEC não permitiu que, ao final do ano de 1985, a União alcançasse o piso mínimo de 13% de sua receita de impostos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Velloso, 1990, p.21). Esse processo evidenciou a importância da vinculação constitucional como instrumento de garantia mínima de financiamento educacional e preparou o terreno para as reformas educacionais previstas na Constituição de 1988.

A volta da vinculação constitucional, por meio da Emenda Calmon, foi um tema discutido por autores importantes da área de financiamento da educação, como Melchior (1987) e Jacques Velloso (1990), por exemplo, à luz da época de sua aplicação no final da década de 80. Entre suas produções, destaca-se a obra “O financiamento da Educação no Brasil” de José Carlos de Araújo Melchior (1987), referência central para esta pesquisa.

Em seu livro, Melchior (1987) trata de maneira sistemática as principais fontes de financiamento da Educação no Brasil no período de 1964 a 1985, tendo como foco, por questões de acesso e qualificação de dados, um recorte objetivo de 1965 a 1982⁸, portanto, durante a maior parte da ditadura militar brasileira. Para além do foco na fonte de recursos, Melchior aborda também na esfera pública a aplicação dos recursos financeiros, pensando então, nas fontes (receita) e sua aplicação (despesas) da União, dos Estados e Distrito Federal (DF) e dos municípios. Ao longo de sua análise da evolução histórica das fontes de financiamento gerais da Educação, Melchior também analisa o momento em que a vinculação de percentuais mínimos é restabelecida, em 1983, com a Emenda Calmon. A partir disso, o

⁸“A escolha desse período de tempo deve-se ao fato de que em 17/3/64 foi aprovada a Lei 4.320, que praticamente alterou a terminologia orçamentária e de balanços adotada anteriormente. Os orçamentos e balanços, desde 1965 até os dias atuais, estão com a mesma terminologia. Mudaram somente os aspectos específicos. Portanto, comprar orçamentos e/ou balanços, a partir de 1965 para cá, significa comprar termos idênticos e, portanto, perfeitamente comparáveis” (Melchior, 1987, p.XIII)

autor busca analisar, no alcance do possível em relação aos dados materiais da época, os efeitos da emenda no financiamento da Educação, olhando novamente para os entes federativos.

Em um estudo comparativo entre dados (receita e despesa) da União, dos Estados e DF e dos Municípios, Melchior (1987, p.98) aponta que, embora a Emenda Calmon tenha estabelecido percentuais mínimos de investimento destinados em educação (13% para a União, 25% para Estados e DF e Municípios), na prática, os municípios já aplicavam, em média, 53,32% de sua receita tributária na área⁹ — bem acima do mínimo exigido — no recorte de 1965 a 1982. Isso se deve à vinculação obrigatória de 20% no mínimo da receita tributária em Educação já prevista desde 1969 com a Emenda Constitucional nº1. Por outro lado, a União aplicava apenas 10,03% em média no período analisado, abaixo do novo patamar fixado. Entre suas considerações, o autor conclui que, sem regulamentação adequada, a Emenda Calmon poderia não só deixar de beneficiar a educação, como também trazer prejuízos especialmente para os estados, DF e municípios.

No entanto, em um estudo¹⁰ do Ministério da Educação e Cultura realizado antes da regulamentação da emenda — ocorrida em 1985 com a Lei n.º 7.348 — Melchior (1987) chama a atenção para os efeitos da emenda:

Em novembro de 1983, a gerência de Análise Estatística — ANE, do Serviço de Estatística da Educação e Cultura, fez um estudo comparativo das despesas na função Educação e Cultura, visando a uma Avaliação da Emenda Constitucional nº 24/83. Portanto, foi um estudo antes da regulamentação da Emenda Calmon. Concluiu-se desse estudo que somente a Emenda João Calmon não teria poder de aumentar significativamente os recursos para a Educação. (Melchior, 1987, p.102)

Partindo dessa conclusão, Melchior (1987, p.102) trata alguns pontos importantes referentes à Lei n.º 7.348. A primeira questão destacada refere-se ao art. 1º no qual está indicado que os percentuais mínimos da receita de impostos serão aplicados na “manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1985). Dessa forma, a primeira medida tomada é excluir da função Educação e Cultura as despesas com cultura. Como afirma o autor: “No plano federal e em alguns Estados, isto será fácil. No plano federal, a partir de 1985, foi criado o Ministério da Cultura (MINC) que vai centralizar as despesas com Cultura, ficando para o MEC somente as despesas com Educação” (Melchior, 1987, p.102).

⁹A receita tributária aqui refere-se apenas a receita que os municípios arrecadam, como IPTU e ISS, por exemplo. Portanto, ao contrário da receita de impostos e transferências, não estariam computados aqui as transferências intragovernamentais.

¹⁰ Estudo Comparativo das Despesas na Função Educação e Cultura

A análise dos gastos públicos com educação exige distinguir entre as previsões orçamentárias e as despesas efetivamente realizadas, pois apenas estas últimas permitem compreender de forma concreta o financiamento do ensino. Segundo Velloso (1990), durante os anos 1980, a função “Educação e Cultura” ainda agrupava diferentes tipos de despesa, o que dificultava a identificação precisa do que era destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Em relação ao que se entendia por MDE, conforme Velloso (1990) a partir do artigo Art. nº 6 da Lei nº 7.348, pode-se definir como o conjunto de atividades que garantiam o funcionamento e a expansão do ensino regular, abrangendo ações como pagamento de professores, construção e conservação de escolas, aquisição de materiais e custeio de atividades pedagógicas. No entanto, o mesmo autor enfatiza que o conceito de MDE não é estático, podendo variar conforme o contexto: ora se define pelo lado da receita, ou seja, pelas fontes de recursos provenientes de impostos; ora pelo lado da despesa, isto é, pelos tipos de gastos realizados com a educação. Assim, o MDE representa tanto uma categoria de financiamento quanto uma classificação de gastos educacionais, dependendo da perspectiva adotada — o que, segundo o autor, torna o conceito ambíguo e sujeito a diferentes interpretações dentro das políticas públicas de educação.

Nesse sentido, nem todas as ações registradas como despesas na função “Educação e Cultura” se enquadravam como MDE, já que a Constituição determinava que apenas as despesas diretamente vinculadas à atividade educacional — como salários de docentes, funcionamento das escolas, aquisição de materiais e transporte escolar — poderiam ser computadas para o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação.

A Lei nº 7.348/1985, que regulamentou a Emenda Calmon, consolidou esses critérios ao definir a base de cálculo da vinculação e estabelecer que o mínimo constitucional de 25% (para estados e municípios) deveria incidir sobre a receita de impostos, excluindo outras fontes de arrecadação do cálculo do gasto mínimo obrigatório. Essa mudança representou um marco no controle do financiamento educacional, ao exigir maior transparência e delimitar as despesas consideradas legítimas para a manutenção do ensino, buscando assim, evitar as manobras contábeis. No artigo 5º da mesma lei, especificou-se que não seriam computadas nesse cálculo as receitas vindas de contribuições ou tributos especiais, como as do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e do salário-educação.

Entre os resultados e conclusões chegadas com seu estudo — dando foco aqui para o resultados referentes à esfera dos municípios, sobretudo os das capitais — Melchior aponta que “[...] em 1983, os municípios das capitais despenderam em Educação cerca de 25,28% da sua receita de impostos. Em consequência, como a lei estipula o mínimo de 25%, pode-se

concluir que, também nos municípios das capitais, seus efeitos não serão sentidos.” (Melchior, 1987, p.121).

No entanto, a partir disso devemos elencar algumas ponderações que relacionam-se diretamente com a presente pesquisa. O resultado do estudo e, portanto, dos cálculos realizados por Melchior para chegar a tais conclusões, têm como base a análise, dentro do âmbito nacional, do cômputo de todos os municípios das Capitais. Isso significa que foram avaliados os dados gerais relativos a todas as 26 capitais do país no total. Somado a isso, a utilização da média como parâmetro de comparação pode apresentar distorções, uma vez que, se torna sensível aos extremos. Em outras palavras, pode haver capitais com percentuais de despesas abaixo dos 25% que são compensados por capitais com despesas acima, por exemplo. Assim, a média esconderia as capitais que não teriam cumprido o percentual mínimo. Desse modo, ter como base apenas a média nacional pode mascarar variações locais, gerando uma generalização estatística — ainda que extremamente pertinente a pesquisa proposta e realizada pelo autor. Nesse sentido, ainda que se parta de tal pressuposto — de que os efeitos da Emenda Calmon não seriam visíveis nos municípios das capitais — se tratando de uma generalização, cabe um estudo de caso para analisar e buscar uma constatação empírica focalizada, nesse caso, da capital de Santa Catarina, Florianópolis.

1.3 Contexto de reabertura política no Brasil¹¹

Em 1985, após um longo período de 21 anos de regime autoritário, chegava ao fim a ditadura militar no Brasil. Por meio de uma eleição indireta, o Congresso Nacional elegeu um governo civil na Presidência da República, formado por Tancredo Neves na presidência e José Sarney na vice-presidência. Contudo, pouco tempo depois, com a precoce morte de Tancredo Neves, seu vice, José Sarney, assumiu a Presidência, marcando o início da chamada Nova República no país. Esse processo, contudo, não foi simples e rápido, na verdade muito pelo contrário, exigindo pactos com as elites e extrema mobilização política nacional.

Comparada com outras ditaduras militares da América Latina, no Brasil, ao invés de um único ditador no poder durante todo o regime, houve um rodízio de generais. Ao todo foram cinco militares eleitos indiretamente, sendo eles: Castelo Branco (1964–1967), Costa e

¹¹ Em relação ao termo utilizado, “redemocratização”, **Carlos Fico (2022)** aponta as interpretações que isso pode sugerir, como se antes da ditadura, entre 1945 a 1964, houvesse plena democracia no país. Apesar de assinalar que o período foi marcado por crises e instabilidade política, ainda assim existiam partidos atuantes, bem como a escolha por voto do presidente da República — ao contrário do período do regime militar.

Silva (1967–1969), Médici (1969–1974), Geisel (1974–1979) e Figueiredo (1979–1985). O processo de abertura política no Brasil iniciou-se ainda durante a ditadura militar, com a posse de Ernesto Geisel, em 1974 e perdurou até 1985. Sua extensa duração fazia parte do plano de Geisel que, segundo Fico (2022, p.95), girava entorno da ideia de “institucionalização do regime”. Em outras palavras, o processo de abertura política seria distendido, executado paulatinamente e, sobretudo, de maneira segura. Essa configuração ficaria exposta em um discurso para os dirigentes estaduais da Arena, em 29 de agosto de 1974, dizendo que a abertura política seria “lenta, gradual e segura” — como a frase ficou conhecida e que sintetiza em três palavras o projeto de Geisel.

Vale ressaltar que, conforme Napolitano (2015), esse processo foi marcado por fissuras, especialmente aquelas produzidas pelos novos movimentos sociais que entraram em cena a partir de 1978. O processo rumo à democracia projetado na figura de Geisel como condutor está associado à construção histórica e simbólica da memória da abertura política como vinda de cima, do Palácio, para baixo, da sociedade. No entanto, como aponta Napolitano (2015, p. 309), essa narrativa esconde a sociedade civil como agentes importantes que, apesar de não terem “derrubado a ditadura” por meio da pressão das ruas, desmantelaram a tímida abertura de Geisel. Na prática, os protestos e mobilizações sociais a partir de 1977 tiveram papel fundamental para empurrar e avançar no processo rumo à democracia — o fim da AI-5 por meio da Emenda Constitucional nº11 de 1978 é um exemplo disso.

Em paralelo a isso, segundo Fico (2022), o problema do “revanchismo” ameaçava e preocupava os militares em relação à abertura política. Eleger um civil para a presidência da República poderia desencadear uma reação de “acerto de contas com o passado”, a exemplo do abuso de poder e dos diversos crimes que violam os direitos humanos cometidos durante o regime. Desse modo, era necessário encontrar uma forma de garantir que os militares — os culpados — não seriam julgados quando a sociedade civil retomasse o poder. A solução encontrada foi o projeto de anistia.

Em 28 de agosto de 1979 a Lei nº 6.683, conhecida como Lei de Anistia é sancionada pelo então presidente João Batista Figueiredo. “Essa anistia aprovada em 1979, se tornaria a principal cláusula de transição para a democracia.[...] Pode-se dizer que ela resultou de uma negociação entre as elites políticas que, de algum modo, estabeleceu um pacto marcado pela conciliação que resultou na impunidade dos militares” (Fico, 2022, p.96). A lei perdoava os crimes políticos “ou conexos”, “[...] definidos como ‘crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política’”(Fico, 2022, p.97)

— conforme mesmo autor, a noção de “crimes conexos” passou a ser entendido como uma referência as crimes de tortura cometidos durante o período da ditadura militar. Com essa lei, o caminho da impunidade ficava aberto para os militares.

No campo da educação, “a volta de grandes intelectuais do exílio – militantes como Darcy Ribeiro, Paulo Freire e Florestan Fernandes – reacendeu a esperança de ser retomado o debate interrompido em defesa da educação universal, pública, gratuita e emancipadora”(Goularti; Rabelo, 2019. p.726).

Segundo Goularti e Rabelo (2019. p.726) nos anos 1980, os sinais da redemocratização começaram a aparecer também nas políticas educacionais do governo federal. O III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980–1985) rompeu com o discurso tecnicista e passou a tratar a educação como direito fundamental e instrumento de cidadania, participação política e redução das desigualdades. Da mesma forma, o Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980–1985) reforçou a ideia de que a educação e a cultura deveriam promover liberdade e democracia, abrindo espaço para que movimentos em defesa de uma educação libertadora encontrassem respaldo nos próprios documentos oficiais.

Em Santa Catarina, no período de abertura política ainda durante a ditadura militar, destaca-se um acontecimento simbólico: a Novembrada. No dia 30 de novembro de 1979, nos primeiros anos do governo Figueiredo, uma manifestação popular organizada e marcada pela participação do Diretório Central dos Estudantes (DCE) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) tomou conta das ruas da cidade de Florianópolis — capital do estado de Santa Catarina (Goularti; Rabelo, 2019. p.727). Concentrados na praça XV, o ato protestava contra a visita do presidente ao estado, expressando o descontentamento com a lentidão da abertura democrática. O episódio simbolizou a resistência civil ao autoritarismo e tornou-se um marco da redemocratização em Santa Catarina. Ainda no contexto do governo de João Figueiredo, já no final do seu mandato, outro movimento popular ganhava força e grande expressão nas ruas do país, a campanha das “Diretas Já!”. Conforme Fico (2022, p.101), a Campanha das Diretas tomou conta do Brasil em 1984, configurando-se como a maior manifestação nacional em massa e reunindo lideranças políticas de diversas correntes, ídolos populares e artistas. As manifestações exigiam a restauração das eleições diretas para presidência da República no país, após duas décadas com a sociedade civil sem o poder de escolha.

No entanto, apesar da expressiva mobilização e pressão nacional com as manifestações, o governo ainda detinha a maioria no Congresso Nacional. Consequentemente, era impossível a Emenda Dante de Oliveira — emenda à Constituição

apresentada pelo autor de mesmo nome em 1983, propondo o restabelecimento de eleições diretas para presidente da República — ser aprovada. “A Campanha das Diretas foi tão impactante que muitas pessoas acreditavam na vitória. [...] Quando a derrota foi confirmada a TV mostrou a imagem de pessoas chorando pelo Brasil afora. (Fico, 2022, p.101). A proposta perdeu a votação por uma pequena diferença de 22 votos e, por consequência, mesmo com o fim da ditadura, o primeiro presidente civil ainda seria escolhido indiretamente pelo Congresso.

“Ou seja, nem mesmo a maior manifestação de massas que já houve no Brasil foi capaz de alterar o projeto de transição controlado pelos militares.[...] A campanha foi derrotada, mas deixou consequências importantes. Do ponto de vista simbólico, ela marcou a retomada, pelo povo, da bandeira e do hino nacional. Durante o regime militar, adotar os símbolos nacionais era um gesto que poderia ser confundido com apoio à ditadura.” (Fico, 2022, p.102)

Nesse contexto, surge o nome de Tancredo Neves para as eleições indiretas. Considerado um político moderado e conciliador, Tancredo tornou-se um consenso na mídia considerado como um fortíssimo candidato (Fico, 2022). Do lado dos militares, ele era visto como “aceitável”, uma vez que havia se comprometido a não promover o temido “revanchismo” da sociedade. Eleito em 15 de novembro de 1985 pelo Colégio Eleitoral, para surpresa de todos, Tancredo não permaneceu por muito tempo no cargo por questões de saúde, vindo a falecer pouco tempo após a posse. Com sua morte, seu vice José Sarney assumiria a presidência da República. Ironicamente ou não, o primeiro presidente civil tinha um passado cuja trajetória estava diretamente associada ao regime militar. Segundo Schwarz e Starling:

Sarney encarnava um novo tipo de coronel, que, se já não vive o velho sistema da Primeira República, conserva algumas de suas práticas: inadaptação às regras democráticas, convicção de estar acima da lei, incapacidade de distinguir o público do privado, e uso do poder para conseguir empregos, contratos, subsídios e outros favores para enriquecimento próprio e da parentela”. (2015, p.487)

Desde o golpe de 1964, muitos brasileiros arriscaram a liberdade, a vida e a carreira na luta pela democracia, enfrentando prisões, torturas e exílios. Assim, foi visto com surpresa e decepção o fato de a transição democrática ser conduzida por um político ligado à própria ditadura (Ferreira, 2018, p. 38).

Segundo Ferreira (2018), o governo de José Sarney (1985–1990) foi marcado por contradições típicas de uma transição política negociada: ele assumiu o poder como herdeiro de uma estrutura autoritária, mas teve que conduzir o país rumo à democracia. Como herança do “milagre econômico” da ditadura, seu mandato enfrentou graves crises econômicas, com

hiperinflação e sucessivos planos de estabilização, como o Plano Cruzado, que inicialmente trouxe euforia, mas logo perdeu eficácia. Politicamente, Sarney buscou manter o equilíbrio entre as antigas elites do regime militar e as novas forças democráticas, preservando a estabilidade institucional. “Na presidência da República, Sarney cumpriu o calendário da transição democrática, mas chegou ao final do governo sem rumo, com a economia em descontrole, isolado politicamente e sem credibilidade” (Ferreira, 2018, p.60). O ponto mais significativo de seu governo foi a convocação e conclusão da Assembleia Nacional Constituinte (1987–1988), que resultou na Constituição Federal (CF) de 1988, marco da redemocratização e da restauração dos direitos civis e sociais no Brasil.

É justamente nesse momento, com a Constituição Federal de 1988, que o Brasil avança em uma das mais importantes conquistas, o direito à educação para todos. Esse direito vai estar expresso no artigo 205 da Constituição, no qual estabelece que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Brasil, 1988). Segundo Cordeiro (2025), esse direito foi uma reivindicação pautada nos movimentos pela democracia, a exemplo das Diretas Já, onde os setores sociais entendiam a educação como uma forma de exercer a cidadania plenamente.

Essa garantia estatal do direito à educação se tornou um marco importante, não apenas em referência ao ingresso, mas também pela sua garantia de permanência no ambiente escolar. A responsabilidade estatal presente no texto constitucional insere a educação no campo das políticas públicas “vinculando-a diretamente ao Estado como garantidor intransferível desses direitos fundamentais” (Cordeiro, 2025, p.14). Em complementação ao artigo 205 da Constituição, o artigo 208 — reforçado por emendas posteriores — consolidou a educação como direito público subjetivo e dever do Estado, garantindo acesso universal e gratuito à educação básica dos 4 aos 17 anos, além de prever ensino noturno, educação infantil e atendimento especializado. (Brasil, 1988).

A consolidação desse direito impulsionou debates que originaram a LDB de 1996 — Lei nº 9.394/1996 —, fruto da mobilização de educadores e movimentos sociais que defendiam uma educação pública, democrática e de qualidade, em meio a disputas entre projetos democrático-populares e neoliberais. Apesar de incorporar princípios como gestão democrática e valorização docente, sua implementação sofreu limitações impostas pelo contexto político.

Por fim, cabe destacar que a conquista do marco constitucional histórico da educação enquanto um direito social fundamental e garantido como dever do Estado, gerou também a consolidação da vinculação constitucional de recursos para educação. Conforme artigo 212, “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Brasil, 1988). Tal medida deu continuidade ao processo iniciado com a Emenda Calmon, de 1983, regulamentada em 1985, que havia restabelecido a vinculação orçamentária após seu rompimento durante o regime militar — com detalhe para o aumento de 13% para 18% para aplicação mínima referente à União em comparação aos percentuais anteriores estabelecidos pela Lei nº 7.348/85.

Assim, a Constituição de 1988 não apenas reafirmou o compromisso do Estado com o financiamento público da educação, como também ampliou os mecanismos de garantia desse direito social, fortalecendo a democratização do acesso e a valorização do ensino público. No contexto da redemocratização, consolidou-se a proposta de uma educação democrática, pública e universal. Essa concepção reposicionou a educação no âmbito das políticas públicas, reconhecendo-a como bem coletivo essencial ao desenvolvimento humano e social.

CAPÍTULO 2: OS EFEITOS DA EMENDA CALMON NO FINANCIAMENTO DA REDE MUNICIPAL PÚBLICA DE FLORIANÓPOLIS

2.1 As eleições de 1985 em Florianópolis

O ano de 1985 marcou um ponto de inflexão na história política do Brasil, com o fim do regime militar e o início da redemocratização. Como visto anteriormente, a eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney representou a transição para um governo civil — ainda que com suas contradições —, abrindo caminho para o restabelecimento das instituições democráticas e das eleições diretas em todo o país. No plano nacional, esse contexto foi acompanhado por um processo de reorganização das forças políticas, fortalecimento dos partidos e ampliação das demandas por participação popular e por políticas públicas voltadas à reconstrução do Estado. No âmbito municipal, com o fim do sistema bipartidário, conforme Carreirão (2009), em 1985 acontecia a primeira eleição direta realizada na capital de Santa Catarina, Florianópolis — assim como em outros municípios brasileiros —, devolvendo à população o direito de escolher seu prefeito após duas décadas de nomeações sob tutela federal.

As eleições na capital catarinense foram em grande parte polarizadas em torno dos dois grandes partidos do estado: Partido Democrático Social (PDS) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Internamente, no PMDB, houve uma disputa entre Edison Andrino (deputado estadual) e Nelson Wedekin (deputado federal), da qual Andrino saiu vitorioso, passando então a ser o candidato do partido. Segundo Viola (1986, apud Carreirão, 2009, p. 37), Wedekin, líder progressista na Grande Florianópolis e com trajetória ligada ao Partido Comunista, foi um dos principais articuladores da coligação PMDB-PFL em 1985, após se afastar de Jaison Tupy Barreto (importante líder do PMDB na época) e da Aliança Democrática. Já Edison Andrino, cuja carreira era mais independente dentro do PMDB, transitava entre os grupos moderado e progressista, aproximando-se destes a partir de 1982. Em 1984, as posições se inverteram: Wedekin aderiu à Aliança Democrática, enquanto Andrino passou a defender as bandeiras tradicionais do partido (PMDB), recebendo apoio de parte do PT e vencendo internamente a disputa, tornando-se o candidato do PMDB à prefeitura.

Ao final da eleição, sob o *slogan* de campanha “uma prefeitura democrática e participativa”, Edison Andrino (PMDB) foi eleito com cerca de 47% dos votos, contra 35%

de Francisco Assis (PDS), conforme Carreirão (2009), de um eleitorado total de 138.599. Segundo Viola (1986, apud Carreirão, 2009, p. 38), enquanto Assis obteve vantagem em apenas algumas áreas rurais, a vitória de Andrino abrangeu todos os bairros da cidade, independentemente do nível de renda dos eleitores. Dessa forma, o resultado das eleições expressava um desejo de mudanças profundas na administração municipal.

Conforme a Memória Política de Santa Catarina (2022), entre as principais realizações durante o mandato, a prefeitura de Florianópolis sob o comando de Andrino instituiu: a eleição direta para diretores das escolas básicas da Rede Municipal de Ensino (RME) (Lei 2.415/1986); os Conselhos da RME (Lei 2.622/1987); os Conselhos Municipais de desenvolvimento, de transporte e de turismo, com representantes das organizações de moradores em sua composição; o Orçamento Municipal Participativo; e criou a Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, em 1987.

2.2 Rede municipal de ensino de Florianópolis em 1985

Neste mesmo ano, 1985, conforme Art. 1º da Lei nº 2.350/85, é criada a Secretaria Municipal de Educação (SME) no município de Florianópolis, desmembrando-se da vigente Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social (SESAS). Conforme os Art. 3º e 4º da mesma lei, todos os órgãos vinculados à área são transferidos para SME e a lei entra em vigor a partir da sua data de publicação, 27 de dezembro de 1985, com efeitos a partir de 02 de janeiro de 1986. A lei que criou a SME na capital foi promulgada durante o governo de Aloísio Acácio Piazza, mas, na prática, começou a valer durante o governo de Edison Andrino, no ano seguinte.

Antes do desmembramento, a SESAS oferecia diversos programas educativos, incluindo alfabetização de jovens e adultos, educação infantil (creches e Núcleos de Educação Infantil – NEIs) e ensino supletivo. No início da década de 1980, sua rede de educação infantil foi ampliada, abrangendo creches e NEIs. A partir de 1976 iniciou o programa pré-escolar nos NEIs, voltado para bairros periféricos, interior da ilha e região continental. Em 1984, já funcionavam seis classes de alfabetização de jovens e adultos na Região Metropolitana de Florianópolis. Com a criação da SME, essas ações foram mantidas e continuaram a ser desenvolvidas.

Segundo Carminati (2002), a criação da SME e a proposta de trabalho pretendida pela gestão administrativa, exigiram a implementação de uma nova estrutura organizacional que,

apesar de estar sendo adotada desde o início da administração do PMDB em 1986, só teve sua formalização legal por meio da Lei nº 2.825, publicada no Diário Oficial em 3 de fevereiro de 1988. Em relação a estrutura administrativa, sua gestão buscou integrar de forma articulada os processos administrativo e pedagógico, visando à melhoria da qualidade do ensino e à valorização da escola pública como instituição destinada à maioria da população, adaptando-a às demandas da década de 1980 e à perspectiva de um novo século, o que resultou na criação do Departamento de Administração Escolar, conforme Relatório: “Desenvolvimento da Política Educacional no Município de Florianópolis. Período 1986/88”¹² (Florianópolis apud Carminati, 2002, p.67)

No Plano de Ação do Triênio 1986- 1988 (Florianópolis, 1986), a SME apresentou cinco propostas: 1) Nenhuma Criança sem Escola; 2) Recuperando a Qualidade da Escola Pública. 3) Lutando contra o Analfabetismo; 4) Atendimento ao Pré-Escolar; 5) Atendimento ao Menor Desassistido. Nos três primeiros meses da gestão 1986/88, conforme documento supracitado, a SME realizou diversas reuniões com intuito de estabelecer as diretrizes que norteariam sua gestão. Entre elas, em relação a primeira proposta “Nenhuma Criança sem Escola”, destaca-se a diretriz que orientava duas metas: “Ensino público e gratuito para a população na faixa de 0 a 16 anos – garantia de matrícula a todas as crianças que procurem vaga nas escolas municipais” (Florianópolis, 1986, p.5). Para viabilizar a concretização dessas duas metas, implicaria diretamente no aumento da oferta de vagas nas escolas da RMEF e na melhoria do atendimento, em relação ao conteúdo e ao material dos estabelecimentos educacionais. Em síntese, a proposta “Nenhuma Criança sem Escola”, buscava a garantia de matrícula a todas as crianças que procurassem por vaga, através da Expansão e Manutenção da Rede Municipal de Ensino, conforme o mesmo documento. (Florianópolis, 1986, p.237).

Ainda no mesmo documento, o Plano de Ação contava com um anteprojeto de expansão e ampliação da RMEF de educação pré-escolar, cujo objetivo era “Atender satisfatoriamente as crianças de nível socioeconômico baixo, residentes no Município de Florianópolis” (Florianópolis, 1986, p.176). Em sua justificativa, o anteprojeto apresenta “fato de haver no interior da Ilha e zona continental da cidade, clientela carente economicamente, onde geralmente as crianças sofrem sub-nutrição, de falta de cuidados de saúde e de carência de estímulos ao desenvolvimento normal e equilibrado” (Florianópolis,

¹² Conforme comentado anteriormente, em decorrência da falta de disponibilidade, não foi possível acesso direto aos documentos supracitados.

1986, p.176), somada a justificativa do grande número de crianças sem vagas nas creches e NEIs.

Segundo o Plano de Ação do Triênio 1986/88, a SME de Florianópolis contava com um total de 59 estabelecimentos escolares, divididos em: 15 Escolas Básicas (oferta de 1º grau completo); 13 escolas com atendimento de 1ª a 4ª série; 9 creches e 23 NEIs (Pré-escolar).

Tabela 1 - Distribuição do atendimento escolar municipal em 1985, Florianópolis¹³

Qtd.		Estabelecimentos Escolares
59	15	Escolas Básicas (1º grau)
	13	Escolas (1ª a 4ª série)
	9	Creches
	23	Núcleos de Educação Infantil (NEI) (Pré-escolar)

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados no Plano de Ação do Triênio 1986- 1988, Florianópolis.

A Tabela 1 sintetiza visualmente os dados apresentados anteriormente, apresentando a distribuição do atendimento escolar municipal da cidade em 1985. Segundo a pesquisa levantada pela SME no documento referido, com esta capacidade de atendimento o poder municipal ficava atrás das redes Estadual e Particular de ensino de 1º Grau. O quadro 1, reproduzido a partir do documento original, demonstra o percentual de 18,38 % em relação ao total do atendimento escolar referente a quantidade de alunos da rede municipal, em comparação aos 56,07 % e 25,54 % das redes Estadual e Particular, respectivamente. Nota-se que, apesar de ter mais escolas (4 no total) que a rede particular, a rede municipal tinha uma quantidade inferior de alunos, sendo uma diferença de 2.662 alunos, aproximadamente 28% em relação a particular.

Quadro 1 – Atendimento escolar no Município de Florianópolis no ano de 1985

¹³ Nota-se que a somatória de dos estabelecimentos escolares resulta em um total de 60 unidades, no entanto, o valor apresentado no documento referenciado é de 59. Não se pode afirmar com base apenas no documento se houve um erro de somatória entre os itens ou quantidade equivocada. Para fins de veracidade da pesquisa, optou-se por usar o número total apresentado pelo documento, igual a 59 no total

DEP. ADM.	ESCOLAS	%	ALUNOS	%
Estadual	47	48,45	20.840	56,07
Municipal	28	28,87	6.833	18,38
Particular	22	22,68	9.495	25,54
TOTAL	97	100	37.168	100

Fonte: Relatório Cadastral de Unidades Escolares – 1º Grau – 03/85 – SEE. Quadro elaborado pelo autor com base na digitalização do documento original.

O Quadro 2 mostra a evolução do atendimento da RMEF entre 1980 e 1986, indicando tanto o número de matrículas quanto as variações percentuais anuais. Cada linha representa um grupo distinto de alunos — possivelmente diferentes séries ou etapas do ensino fundamental — e a última linha apresenta o total geral de matrículas do município. As porcentagens não são somatórias, mas sim taxas de variação calculadas em relação ao ano anterior, mostrando o crescimento ou a redução do número de alunos em cada categoria. Observa-se um crescimento gradual ao longo do período, especialmente a partir de 1985, refletindo a ampliação do acesso à educação municipal durante os primeiros anos da gestão de Edison Andrino. Ainda no mesmo documento, conforme o Quadro 2¹⁴, é possível observar nos últimos sete anos a expansão da oferta de vagas nas escolas municipais, constatando que houve uma pequena mobilidade, principalmente em relação às primeiras quatro séries do 1º grau (Florianópolis, 1986).

Quadro 2 – Evolução do atendimento da Rede Municipal de Ensino (1980-1986)

Ano	80	81	%	82	%	83	%	84	%	85	%	86	%	% 80/86
Pré-escolar	3771	3725	-1,22	3748	0,62	3835	2,32	3887	1,36	3870	-0,44	4126	6,61	9,41
1ª a 4ª série	2277	2223	-2,37	2338	5,17	2480	6,07	2461	-0,77	2529	2,76	2911	15,1	27,84
Total	6048	5948	-1,65	6086	2,32	6315	3,76	6348	0,52	6399	0,8	7037	9,97	14,05

Fonte: Relatório Cadastral de Unidades Escolares – 1º Grau – 03/85 – SEE. Quadro reproduzido pelo autor com base na digitalização do documento original.

¹⁴ Destaca-se que o Quadro 2 foi elaborado e remontado a partir do quadro com as informações originais presentes no Plano de Ação do Triênio (1986-1988). No entanto, a fonte acessada foi digitalizada de maneira imprecisa, deixando dúvida sobre o que constitui a primeira coluna. A partir da análise do texto apresentado pelo documento, supôs-se que a primeira coluna estava se referindo às etapas “Pré-escolar” e “1ª a 4ª série”. Contudo, trata-se de uma suposição.

Avaliando a presente conjuntura da educação no cenário municipal, a SME aponta para a necessidade de “expansão e recuperação (pedagógica e física) da sua rede escolar” (Florianópolis, 1986, p.6). Para isso, estabelece que:

“O planejamento implicará em profundo conhecimento da realidade que queremos atuar; serão estudos de ordem quantitativa e qualitativa. Os de ordem quantitativa procurarão sistematizar dados relativos à população, demanda escolar, condições materiais dos estabelecimentos da rede municipal, etc... Os de ordem qualitativa elaborarão o perfil social da população Florianopolitana. Com estes objetivos a Divisão de Planejamento elaborou alguns projetos de maneira a orientar e concretizar uma ação.” (Florianópolis, 1986, p.6).

Como comentado na seção anterior, durante a pesquisa houve grande dificuldade em localizar e acessar os documentos originais. Em virtude disso, o material referente ao “Plano de Ação do Triênio 1986 - 1988” foi disponibilizado pela pesquisadora Dra. Marlise Oestreich¹⁵, a qual infelizmente não tinha todo conteúdo do documento digitalizado, mas mesmo assim a partilha da documentação foi essencial para viabilizar esta pesquisa.

2.3 Orçamento de Florianópolis a partir da participação popular no período de 1986 a 1988

Para remontar o panorama geral do orçamento da cidade no período, utilizou-se do trabalho de dissertação de mestrado do pesquisador Dr. Paulo Sergio Miranda Mendonça¹⁶, no qual analisa o processo orçamentário de Florianópolis/SC com participação popular realizado durante a gestão do prefeito Edison Andrino (1986 a 1988).

¹⁵ Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre em Educação pela mesma universidade (UFSC). Possui graduação em Pedagogia - Supervisão Escolar - pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC/(2002) e graduação em Educação Física pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB/1988). Atualmente é professora aposentada da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis/SC. Já atuou no Conselho Deliberativo do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis (SINTRASEM), no Conselho Municipal de Educação (CME), na direção de unidade educativa e no assessoramento pedagógico junto à Secretaria Municipal de Educação (SME) de Florianópolis. Tem experiência na área de coordenação pedagógica, Projeto Político Pedagógico, Planejamento/registo/avaliação, Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, Gestão e Educação Física na Educação Infantil, trabalhando nas seguintes temáticas: políticas públicas, gestão, coordenação pedagógica, Projeto Político Pedagógico, Planejamento/registo/avaliação, qualidade da Educação Infantil, e Educação Física na Educação Infantil. (Texto informado pela autora no Currículo Lattes, 2025)

¹⁶ Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP), com doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo (1998). Pesquisador da área de Tecnologias digitais aplicadas a Marketing e Vendas. Coordenador do MBA Gestão de Vendas - presencial e online. Diretor de Projetos da Fundação para Pesquisa do Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia - FUNDACE FEARP/USP (Texto informado pelo autor no Currículo Lattes, 2025).

Segundo Mendonça (1990), o orçamento de Florianópolis foi elaborado com base na Lei nº 4.320/1964, na qual em seu Artigo 22, estabelece que o orçamento deve apresentar a discriminação detalhada de receitas e despesas, evidenciando a política econômico-financeira e os programas de trabalho do governo, obedecendo aos princípios de unidade, universalidade e anualidade (Alencar, 1982, p. 15 apud Mendonça, 1990, p.70). A partir do ano de 1986, conforme Mendonça (1990), o orçamento passou a ser elaborado pelo Gabinete de Planejamento (GAPLAN), função antes exercida pela Secretaria de Finanças. O processo seguia uma rotina específica: até junho, cada secretaria apresentava um pré-orçamento individual, baseado nas despesas dos seis meses anteriores (janeiro a junho). O GAPLAN aplicava então um índice de previsão inflacionária, calculado a partir de dados econômicos, para estimar os valores do exercício seguinte. As receitas também eram estimadas considerando a inflação, além de repasses vinculados, como ICM e FPM, que eram calculados e repassados pela Associação de Municípios.

Em seguida, iniciava-se uma etapa de negociação entre o GAPLAN e as secretarias, a fim de ajustar os valores, dado que, normalmente, as despesas superavam as receitas. Nesse processo, existiam “prioridades tais como as da Secretaria de Educação, para qual deveriam ser repassados 25% da arrecadação própria do município, conforme artigo 212¹⁷ da Constituição Federal” (Mendonça, 1990, p.71). A partir disso, era enviado a proposta orçamentária à Câmara até o dia 15 de outubro como prazo máximo. “Caso este prazo não fosse atendido, prevaleceria o orçamento vigente no ano que estava transcorrendo, conforme artigo 32 da Lei nº 4.320/64” (Alencar, 1982, apud Mendonça, 1990). As solicitações das comunidades e as prioridades definidas pelo município eram encaminhadas pelo GAPLAN às secretarias e autarquias, para que fossem incorporadas às previsões orçamentárias de cada órgão. Após a aprovação do orçamento pelo Executivo, cópias do documento final eram distribuídas às secretarias e a outras instituições, como o Banco Central e o Banco do Brasil.

Na fase de discussão do orçamento, Mendonça (1990) destaca que houve uma efetiva participação popular, realizada através de seminários participativos populares, envolvendo as entidades comunitárias durante os anos da gestão de Andrino. Cada seminário possuía um roteiro, dividido em diferentes etapas, passando por assembleias comunitárias, distritais e municipais, por exemplo.

¹⁷ Nota-se que o referido autor cita o artigo 212 da CF de 1988 para apontar os 25% que deveriam ser destinados para educação — em relação aos municípios. No entanto, por mais que a informação esteja correta, essa legislação só passou a vigorar depois da promulgação da Constituição, em outubro de 1988. Logo, é anacrônico. Ainda que o artigo 212 incorpore o mesmo percentual que era obrigatório para os municípios anteriormente, o período de 1986 a 1988 ainda estava associado à Emenda Calmon.

A etapa de formulação do orçamento foi conduzida pelo GAPLAN, em parceria com as secretarias e autarquias municipais, durante os três anos analisados, sem participação popular direta. (Mendonça. 1990, p.81). Em 1986 e 1987, as demandas comunitárias e as prioridades municipais foram organizadas por áreas de aplicação — como saúde, educação e transporte — e enviadas às secretarias para estimativa orçamentária. Após o retorno dessas previsões, o GAPLAN incorporava as solicitações ao orçamento final. Já no ano de 1988, mesmo com a introdução de uma fase intermediária de avaliação técnica, a formulação orçamentária continuou sendo feita exclusivamente pelo GAPLAN. Após apresentar, em seminários, um panorama das solicitações das comunidades, o órgão articulava-se com as secretarias e autarquias para integrar essas demandas às previsões orçamentárias de cada setor. “Na formulação do orçamento, não houve igualdade de participação entre os representantes do governo e os da sociedade, pois estes últimos foram excluídos do processo nessa etapa” (Mendonça, 1990, p.98)

Conforme Mendonça (1990), durante as discussões das propostas orçamentárias de 1987 e 1988, ficou definido que a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) seria responsável por pressionar a Câmara Municipal para aprovar os orçamentos, mas essa atuação limitou-se ao dia da votação, sem participação nas comissões parlamentares nem articulação efetiva entre Executivo e Legislativo, e, embora a entidade tenha tentado mobilizar as associações comunitárias para acompanhar o processo, apenas alguns membros de sua diretoria compareceram.

“Durante a execução e acompanhamento do orçamento, também não houve equidade, pois ficou em função apenas do conhecimento técnico. Uma das ações que poderia criar certa equidade nesta etapa era a ativação da comissão de acompanhamento da execução, articulada nos seminários. Esta comissão, entretanto, não teve atuação” (Mendonça, 1990, p.98).

Avaliando a equidade do processo, o autor conclui que ela não aconteceu entre os representantes do governo e os da sociedade. Essa equidade só foi observada durante a 1ª etapa de discussão do orçamento.

Em relação a execução e o acompanhamento do orçamento, ficou sob responsabilidade exclusiva da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Embora tenha sido firmado um acordo com a UFECO para criar uma comissão conjunta de acompanhamento, essa proposta nunca se concretizou. Em alguns casos, entidades comunitárias acompanharam obras e serviços de seu interesse, cobrando a execução de demandas não atendidas. Durante os três anos do processo orçamentário participativo, não houve avaliações institucionais, apenas reuniões pontuais entre o prefeito, secretários e

comunidades, além de avaliações internas da PMF, evidenciadas pelas mudanças graduais na organização do processo.

2.4 A expansão da Rede Municipal de Ensino (1985 - 1988)

Como visto anteriormente, em 1986 o Plano de Ação do Triênio (1986 a 1988) da SME já apontava para a necessidade de ampliação da rede pública municipal de ensino que, até então, era a menor em relação a Estadual e Particular. Pode-se pressupor que muitas crianças não encontravam vagas nas redes públicas e, muito provavelmente, suas famílias também não tinham condições de arcar com os custos da rede particular. Nesse sentido, vale ressaltar que a Constituição de 1969, pelo Art. 168 já declarava a obrigatoriedade da matrícula “II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais” (Brasil, 1969). Assim como o Art. 41 da Lei nº 5.692/71 no qual “A educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entregarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la” (Brasil, 1971). Isso aponta para que, no contexto do governo Andrino, como em todo o Brasil, a determinação legal não vinha sendo cumprida. Dessa forma, a legislação contextualiza o esforço do governo Andrino na forma da proposta “Nenhuma Criança sem Escola”, onde estava expressa a meta de buscar a expansão do números de escolas municipais, para atender a demanda de matrículas da população.

Para analisar em que medida ocorreu essa expansão, foram considerados os dados referentes ao número de escolas e total de matrículas, ao final do período em 1988, através do “Relatório de gestão: 1989 – 1992”¹⁸, da SME organizado pela Assessoria de Planejamento. No contexto de produção do referido relatório, o prefeito municipal da cidade era Antônio Henrique Bulcão Vianna e o secretário municipal de educação era Jorge de Souza Coelho — nomes em destaque no documento, logo na segunda página (Florianópolis, 1992). O relatório traz diversas informações referentes ao perfil de desenvolvimento da política educacional no município de Florianópolis entre 1989 a 1992. Para esta pesquisa, foram utilizados apenas os dados referentes ao ano de 1988, expostos no documento. Conforme o relatório de 1992,

¹⁸ O documento utilizado foi disponibilizado pela pesquisadora Dra. Marlise Oestreich, a qual já havia realizado pesquisas nesse período e tinha disponível uma cópia digitalizada do mesmo. Nas buscas e visitas ao AHMF e APESC, por exemplo, não foi encontrado e nem localizado o documento, assim como outros, nem mesmo em contato com as Secretarias Municipais da Educação, Administração e Fazenda.

houve um aumento de 42,41 % no número de vagas na RMEF em relação ao ano de 1988. Em 1988, havia 64 escolas, 462 turmas, e um total de 8.941 alunos (Florianópolis, 1992, p.26).

Quadro 3 – Expansão do Rede Municipal de Ensino (1985 - 1992)

Ano	Escolas	%	Alunos	%
1985	28	-	6.833	-
1988	64	128,6 %	8.941	30,9 %
1992	82	192,9 %	12.733	86,3 %

Fonte: Produzido pelo autor com base nos dados do Quadro 1 e Relatório de Gestão: 1989-1992 da Secretaria Municipal de Educação (Florianópolis, 1992)

A partir das fontes encontradas, é possível tabular e analisar a evolução da expansão da RMEF no recorte temporal proposto. O Quadro 3, faz o cruzamento dos dados encontrados entre o Quadro 1 e o Relatório de Gestão: 1989-1992 da SME (Florianópolis, 1992), apresentando o panorama de expansão da RMEF. As colunas de “%”, terceira e última coluna, apontando a porcentagem de aumento do dado da coluna anterior em relação ao ano de 1985. A partir disso, é possível observar que houve um aumento de 128,6 % no número de escolas em 1988, em relação a 1985. Em relação ao número de alunos houve um aumento de praticamente 31 %. Pode-se observar que, apesar do número de estabelecimentos escolares mais do que dobrar, o número de matrículas não acompanhou essa evolução, mesmo com o aumento da quantidade de alunos. Nesse sentido, pode-se postular que, apesar da expansão da capacidade da rede municipal, as outras redes, Estadual e Particular, ainda absorviam uma grande quantidade de matrículas.

No entanto, destaca-se que para confirmar essa hipótese, seria necessário uma análise mais profunda sobre a conjuntura da educação municipal. Isso implicaria na necessidade de analisar os dados referentes às outras redes mencionadas no período, como a Estadual e Particular. Além disso, a aparente larga expansão da RMEF pode ser um falso indicativo de ampliação real da oferta, uma vez que, existe a possibilidade de que essas novas escolas fossem pequenas unidades, como os NEIs por exemplo, ou anexos que atendiam menos alunos por unidade. Em relação a isso, segundo os dados de matrículas da Rede Municipal de Educação Infantil (RMEI), conforme Ostetto (2000, p.105) apud Oestreich

(2011, p.120), em 1988 existiam 37 unidades escolares na forma de Creches e NEIs, com um total de 2.214 crianças. Ou seja, das 64 escolas da RMEF em 1988, mais da metade era voltadas para Educação Pré-escolar, no entanto, as matrículas (2.214) representavam apenas 24,7 % do total (8.941). Nesse sentido, observa-se que na prática houve um aumento de unidades escolares, mas cabe destacar que tratava-se, na maioria, de escolas pequenas.

Para analisar a efetividade do aumento de 31% nas matrículas em 1988, aparentemente pequeno em relação à expansão de escolas, seria necessário relacionar os dados com o crescimento demográfico, especialmente da população em idade escolar no período. Os dados apresentados no Quadro 3 também não informam o número de alunos que concluíram ou abandonaram os estudos, apenas o número de matriculados. Contudo, pelo curto fôlego de tempo e dificuldade de acesso e localização das fontes para esta pesquisa, não foi possível realizar tal análise aprofundada para confirmação dos apontamentos.

Por outro lado, pode-se pressupor que a Emenda Calmon teve um papel importante neste cenário da política educacional municipal. Como visto anteriormente, a emenda estabeleceu o percentual mínimo e ampliou de 20% para 25 % da receita de impostos destinados para a educação, no âmbito municipal, impactando diretamente os orçamentos das prefeituras. Uma vez que o piso mínimo da vinculação foi estabelecido e ampliado, pressupunha-se garantia legal para sua efetiva aplicação. Desse modo, conferia uma base mais sólida para o desenvolvimento das políticas educacionais municipais e, portanto, para a proposta da SME na expansão da rede de ensino a partir de 1986. Com base nos apontamentos anteriores, é possível observar que, em certa medida, essa expansão ocorreu.

2.5 Análise e projeções do orçamento para educação municipal de Florianópolis

A pesquisa parte da intenção de analisar historicamente o financiamento da educação pública na RMEF no período entre 1985 a 1988. Isso porque nesse ano, 1985, é regulamentada a Emenda Calmon através da Lei nº 7.348, a qual vai restabelecer a vinculação constitucional de recursos para educação. Em relação aos Municípios, vai ampliar de 20 % para 25 % no mínimo da sua receita de impostos destinados à educação, devendo esses recursos serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1985). Para isso, seria fundamental o exame detalhado dos orçamentos e das execuções orçamentárias da Prefeitura durante a gestão de Edison Andrino (1986–1988), o que

permitiria verificar os efeitos da emenda, em que medida houve ampliação dos investimentos e quais as prioridades do governo para a educação municipal nesse período. Contudo, como já comentado anteriormente, uma das principais dificuldades encontradas ao longo da pesquisa foi o acesso a essas fontes, uma vez que não foram localizados documentos que apresentassem de forma completa a execução orçamentária municipal entre 1985 a 1988.

Diante dessa lacuna, buscou-se reconstruir um panorama geral do orçamento a partir das fontes encontradas, entre elas, as leis orçamentárias e um documento referente ao orçamento de 1983, da cidade — fonte mais “completa” encontrada. Esse último foi localizado e se encontra disponível na Biblioteca Universitária (BU) da UFSC. Trata-se de um documento oficial da prefeitura de Florianópolis, vinculado à Lei 4.320/64, o que reforça seu caráter de projeção orçamentária formal.

Imagem 1 – Capa do documento “Florianópolis Orçamento ’83”



Fonte: foto tirada pelo autor. Documento localizado na Biblioteca Universitária da UFSC, 2025.

Dessa forma, optou-se por utilizar o orçamento de 1983 como ponto de partida para a análise, por se tratar do documento mais próximo e acessível, e que permite observar a estrutura administrativa, a projeção de despesas e a função “Educação e Cultura” no planejamento público da prefeitura. Assim, ainda que anterior ao recorte temporal central, o uso dessa fonte contribui para reconstruir, de maneira interpretativa, o contexto orçamentário do município e oferecer subsídios para compreender a dinâmica do financiamento educacional de Florianópolis no período da redemocratização.

O referido documento foi produzido pela Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Florianópolis em 1983. O índice do documento mostra que o orçamento de 1983 segue a estrutura formal exigida pela Lei nº 4.320/64, dividindo-se entre orçamento anual e plurianual. Somado a isso, traz a exposição de motivos, comparativos de receitas e despesas, além de detalhamentos por categorias econômicas, órgãos e funções. No total, o documento possui 253 páginas. Para esta análise, deu-se foco para a parte que trata da Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social (SESAS)¹⁹, na qual estão incluídas seções como: natureza e evolução da despesa; programa de trabalho; demonstrativos funcionais e econômicos, por exemplo. Essas seções podem oferecer dados sobre prioridades orçamentárias e planejamento financeiro municipal voltado à educação antes do período da redemocratização, por exemplo. No item referente ao Programa de Trabalho do Governo, o orçamento de 1983 destaca a função “Educação e Cultura” como uma das áreas de atuação administrativa do município. Essa seção indica as diretrizes e metas projetadas para o setor, expondo como a educação era planejada dentro das prioridades governamentais daquele período.

Logo no início do documento, o texto apresenta uma mensagem oficial — provavelmente redigida pelo prefeito — dirigida à Câmara Municipal, na qual é submetida à apreciação a proposta orçamentária para o exercício do ano de 1983 que:

“[...] estima a receita e fixa a despesa em Cr\$ 10.053.138.000,00 (dez bilhões, cinquenta e três milhões, cento e trinta e oito mil cruzeiros) e o orçamento plurianual de investimento para o triênio 1983/1985, revestindo os mesmos das exigências legais em vigor e em consonância com as diretrizes emanadas dos Governos Federal e Estadual, consideradas as prioridades estabelecidas pela nossa administração.”(Florianópolis, 1983)

No decorrer da introdução do documento, o texto apresenta as principais realizações da gestão (1971/1981). Entre elas, começa destacando a área da educação, na seção “Educação, Saúde e Desenvolvimento Social”:

Na área da educação, foi proporcionado ensino gratuito a 20.128 alunos, matriculados nas 1^{as} a 8^{as} séries, através da manutenção de 28 unidades escolares, além de outras cinco destinadas ao ensino pré-escolar. Foram atendidos ainda cerca de 22.671 alunos através do programa de merenda escolar, tendo sido servidas 6.123.104 refeições nos diversos níveis. (Florianópolis, 1983)

¹⁹ Nesse período a Secretaria de Educação ainda abrangia a “Saúde” e “Desenvolvimento Social”, sendo desmembrada somente com a Lei nº 2.350/85, na qual é criada a Secretaria Municipal de Educação

Além disso, o texto cita diversas obras realizadas relacionadas à reforma ou ampliações de escolas, em diversos bairros da cidade. Entre essas obras, a construção de NEIs, já indicando como uma necessidade da época em relação ao atendimento pré-escolar e que vai ser ainda mais ampliado durante o triênio de 1986 a 1988, durante a gestão de Edison Andrino, como visto anteriormente. O texto também indica algumas construções de escolas iniciadas no período, mas aparentemente não concluídas, sendo elas “a) Escola Básica do Campeche com área de 710,2 m²; b) Ampliação e Reforma da Escola Básica Osmar Cunha, em Canasvieiras; c) Escola Básica Almirante Carvalhal com área de 1.198,9 m², em Coqueiros; e Início de construção de um CEBEM no Itacorubi, com área de 133,2 m²” (Florianópolis, 1983).

A partir desse panorama inicial dado pela introdução do documento, pode-se partir para a organização em relação às receitas e despesas, dentro do planejamento orçamentário. De acordo com a Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos públicos, as receitas orçamentárias se dividem em correntes e de capital. As receitas correntes compreendem os ingressos provenientes da arrecadação de tributos, contribuições, rendas e transferências correntes, destinadas ao custeio e à manutenção dos serviços públicos. Já as receitas de capital são aquelas oriundas de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos e transferências de capital, aplicadas principalmente em investimentos e expansão patrimonial. (Brasil, 1964) Essa classificação, prevista nos artigos 11º e 12º da referida lei, constituiu a base legal para a estruturação dos orçamentos públicos no Brasil no período.

O documento do orçamento de 1983 de Florianópolis, apresenta os dois tipos de receita, corrente e de capital, cada um com suas respectivas fontes de recursos. A receita corrente — também chamada de receita própria — era composta pelas seguintes fontes: receita tributária, receita patrimonial, transferências correntes e receitas diversas, contanto também com a participação no Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e Imposto Sobre Transmissão Imobiliária (ITI). Já a receita de capital era composta pela: operação de crédito, alienação de bens, transferências de capital e outras receitas de capital. (Florianópolis, 1983, p.26).

Dentro da seção “01 - Exposição de Motivos”, na parte “Da receita”, o documento divide-se em subseções referentes a cada fonte da receita, sendo elas: a) Receita Tributária; b) Receita Própria; c) Transferências Correntes e de Capital; d) Operações de Crédito.

Em relação a receita tributária do município, o documento analisa o comportamento dessa fonte de arrecadação entre os anos de 1979 e 1983. ressaltando que a participação da

receita tributária no total ainda se encontrava limitada, devido à reduzida competência tributária dos municípios. Apesar disso, foi observado uma evolução constante na arrecadação, atribuída ao aprimoramento do sistema arrecadador e ao crescimento econômico local (Florianópolis, 1983). Entre os resultados, os principais tributos destacados são o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que sustentam a base da receita municipal. Os dados indicam uma forte tendência de aumento, com a arrecadação total passando de Cr\$163.581.000 (Cento e sessenta e três milhões, quinhentos e oitenta e um mil cruzeiros) em 1979 para uma estimativa de Cr\$ 2.615.500.000 (Dois bilhões, seiscentos e quinze milhões e quinhentos mil cruzeiros) em 1983, representando um índice de 1.599 % de aumento (Florianópolis, 1983, p.28).

Além disso, dentro do orçamento público da prefeitura de Florianópolis de 1983, também é destacado que as transferências de instâncias Federais e Estaduais, mediante assinaturas de convênios e participação de fundos, constituem as principais fontes de receitas do município, tendo uma expressiva participação da receita total do município. Isso porque, se dependesse apenas das suas receitas próprias, não seria possível atender as necessidades de investimentos e serviços demandados pela comunidade. (Florianópolis, 1983, p.29). Essa constatação vai ao encontro com a análise realizada por Melchior (1987), na qual é apontada a dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais na composição da sua receita, dado sua incapacidade própria.

Conclui-se, portanto, que para as regiões menos desenvolvidas, tanto a receita tributária quanto a receita de impostos não são significativas no caso dos municípios das capitais. E, ao contrário, são mais importantes para as regiões mais desenvolvidas. Mas, o que é mesmo importante em termos de receita, são as oriundas do sistema de **transferências** da União e dos Estados. Observa-se que o total das transferências, no período entre 78 e 82, equivale, para os municípios das capitais, conforme as regiões do país, às seguintes médias percentuais em relação a receita geral: Norte (71,37%); Nordeste (56,47%); Sudeste (42,18%); **Sul (47,41%)**; e Centro-Oeste (38,02%) (Melchior, 1987, p.83, grifos nossos).

Em paralelo a isso, o documento destaca em relação às transferências os recursos oriundos do convênio Cidades de Porte Médio (CPM) e do Programa de Aglomerações Urbanas (AGLURB), “pela sua importância social, através de investimentos que beneficiarão as populações de baixa renda.” (Florianópolis, 1983, p.29). Esses programas de investimentos são financiados, na sua quase totalidade, por transferência de capital e operações de crédito. (Florianópolis, 1983, p.25).

Do lado da despesa, conforme a mesma Lei nº 4.320/64, é definida como o conjunto de gastos destinados ao funcionamento dos órgãos governamentais, à manutenção dos

serviços públicos e à realização de investimentos e obras que atendam às necessidades da administração. A despesa é classificada de forma a permitir o controle e a transparência dos gastos, organizando-se segundo categorias como despesa corrente (voltada à manutenção das atividades já existentes, incluindo pessoal, custeio e transferências) e despesa de capital (voltada à expansão e ao desenvolvimento, como investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida). Essa classificação orienta o planejamento e a execução orçamentária, garantindo que os recursos sejam aplicados de modo a evidenciar a finalidade, o objeto e o impacto dos gastos públicos.

A análise das despesas foi realizada a partir da Lei nº 1.864 de 1982, apresentada ao final do documento, na qual aprova o Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio de 1983 a 1985, estimando a Despesa de Capital no valor de Cr\$ 12.639.343.000,00 (doze bilhões, seiscentos e trinta e nove milhões e trezentos e quarenta e três mil cruzeiros). (Florianópolis, 1983, p.227). Esses recursos, conforme artº 2 da mesma lei, seriam distribuídos em Ordinários e Vinculados da seguinte forma:

Quadro 4 - Recursos destinados ao financiamento do Orçamento Plurianual de investimentos para o triênio 1983/1985, valores em Cruzeiro (Cr\$)

1. RECURSOS	1983	1984	1985	TOTAL
1.1 – Ordinários	699.250.000,00	508.944.000,00	814.937.000,00	2.023.131.000,00
1.2 -Vinculados	4.779.518.000,00	2.742.220.000,00	3.094.474.000,00	10.616.212.000,00
TOTAL	5.478.768.000,00	3.251.164.000,00	3.909.411.000,00	12.639.343.000,00

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir dos dados apresentados pela Lei nº 1.864/82, grifos do autor, 2025.

Quadro 5 - Programa Setorial das Despesas para o triênio 1983 a 1985, valores em Cruzeiro (Cr\$)

FUNÇÕES	1983	1984	1985	TOTAL
Legislativa	2.000.000,00	3.600.000,00	6.400.000,00	12.000.000,00
Administração e Planejamento	643.413.000,00	728.290.000,00	1.076.620.000,00	2.448.323.000,00
Desenvolvimento Regional	500.000,00	1.500.000,00	3.000.000,00	5.000.000,00
Educação e Cultura	371.252.000,00	78.269.000,00	4.674.000,00	454.195.000,00
Habitação e Urbanismo	60.392.000,00	-	-	60.392.000,00
Industria, Comércio e Serviços	18.810.000,00	4.777.000,00	7.623.000,00	31.210.000,00
Saúde e Saneamento	629.728.000,00	234.000,00	354.000,00	630.316.000,00

Trabalho	8.500.000,00	-	-	8.500.000,00
Assistência e Previdência	254.733.000,00	1.546.000,00	2.074.000,00	258.353.000,00
Transporte	3.089.440.000,00	2.432.948.000,00	2.808.666.000,00	8.331.054.000,00
Reserva Técnica	400.000.000,00	-	-	400.000.000,00
TOTAL	5.478.768.000	3.251.164.000	3.909.411.000	12.639.343.000

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir dos dados apresentados pela Lei nº 1.864/82, 2025.

Quadro 6 - Despesas em Função Educação e Cultura no triênio 1983 a 1985

Ano	Despesa total (Cr\$)	Educação e Cultura (Cr\$)	% do total
1983	5.478.768.000,00	371.252.000,00	6,78%
1984	3.251.164.000,00	78.269.000,00	2,41%
1985	3.909.411.000,00	4.674.000,00	0,12%
Total 1983–1985	12.639.343.000,00	454.195.000,00	3,59%

Fonte: tabela elaborada pelo autor com base nos dados apresentados pela Lei nº 1.864/82, 2025.

A partir da análise do Quadro 6, os dados evidenciam uma queda acentuada nos recursos destinados à Educação e Cultura entre 1983 e 1985. Em 1983, o setor representava 6,78% do total do orçamento, mas esse percentual cai para 2,41% em 1984 e diminuiu substancialmente em 1985, com apenas 0,12% do total das despesas. Considerando o triênio, o investimento médio no setor previsto foi de 3,59% do orçamento total, um valor bastante reduzido. Essa trajetória indica descontinuidade e, possivelmente, uma perda de prioridade orçamentária da educação dentro do planejamento municipal. Contudo, esse tipo de variação não pode ser interpretado de modo isolado. O período em questão insere-se num contexto de instabilidade econômica e monetária intensa, marcado por sucessivas mudanças de padrão monetário e processos inflacionários acelerados. Ainda que o Plano Cruzado, responsável pela introdução do *Cruzado* (Cz\$), só tenha sido implementado em fevereiro de 1986, o triênio anterior já sofria os efeitos do esgotamento do modelo econômico do regime militar e da crise inflacionária dos anos 1980, o que comprometia tanto a execução orçamentária quanto a consistência nominal dos valores projetados. Assim, as cifras apresentadas precisam ser lidas com cautela, pois os números em moeda corrente podem não refletir a real capacidade de investimento em termos reais.

Além disso, é necessário considerar fatores estruturais e administrativos que podem explicar a concentração das despesas educacionais em 1983. É possível que nesse ano tenham

ocorrido investimentos pontuais de maior porte, como obras de infraestrutura escolar, reformas ou ampliação de unidades de ensino, o que justificaria a elevação momentânea da despesa. Nos anos seguintes, haveria uma retração natural após esse ciclo de investimentos, sem que isso implicasse necessariamente uma redução da prioridade política do setor. Ainda assim, a diferença percentual é grande o bastante para levantar hipóteses de reorientação das prioridades orçamentárias, possivelmente em direção a áreas como transporte e administração, que cresceram expressivamente no mesmo período. Assim, a crítica principal é que a simples comparação nominal de valores orçamentários pode ocultar as dinâmicas econômicas, administrativas e conjunturais que condicionaram a formulação dos orçamentos públicos. Contudo, trata-se de uma hipótese levantada a partir de um planejamento orçamentário e não da sua execução propriamente.

Quadro 7 - Síntese dos Padrões Monetários Brasileiros (1970 - 1989)

Período de vigência	Padrão monetário (símbolo)	Equivalência (com o padrão monetário anterior)	Moeda divisionária (base centesimal)	Base legal	Governo	Exemplo de conversão (não servem para correção de valores e nem demonstram o poder de compra da moeda)
15.5.1970 a 15.8.1984	Cruzeiro (Cr\$)	NCr\$1,00 = Cr\$1,00 (um cruzeiro novo = um cruzeiro)	Centavo (100 centavos = Cr\$1,00)	Res. 144, de 31.3.1970	Emílio Garrastazu Médici	NCr\$1.020.100.800,12 = Cr\$1.020.100.800,12 (um bilhão, vinte milhões, cem mil e oitocentos cruzeiros e doze centavos)
16.8.1984 a 27.2.1986	Cruzeiro (Cr\$)	Cr\$1,00 = Cr\$1 (um cruzeiro = um cruzeiro)	Extinta	Lei 7.214, de 15.8.1984	João Baptista de Oliveira Figueiredo	Cr\$1.020.100.800,12 = Cr\$1.020.100.800 (um bilhão, vinte milhões, cem mil e oitocentos cruzeiros)
28.2.1986 a 15.1.1989	Cruzado (Cz\$)	Cr\$1.000 = Cz\$1,00 (mil cruzeiros = um cruzado)	Centavo (100 centavos = Cz\$1,00)	DL 2.283, de 27.2.1986 Res. 1.100, de 28.2.1986 DL 2.284, de 10.3.1986	José Sarney	Cr\$1.020.100.800 = Cz\$1.020.100,80 (um milhão, vinte mil e cem cruzados e oitenta centavos)

Fonte: recorte elaborado pelo autor com base no Museu de Valores do Banco Central do Brasil. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/museudocs/pub/SintesePadroesMonetariosBrasileiros.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

Para compreender e analisar melhor a conjuntura de instabilidade econômica e monetária em questão, a partir do Quadro 7, pode-se observar as mudanças que a moeda sofre nesse período. O Quadro 7 apresenta uma síntese comparativa das moedas brasileiras Cruzeiro (Cr\$) e Cruzado (Cz\$) no período entre 1970 e 1989, destacando equivalências, fundamentos legais e contextos governamentais. O Cruzeiro aparece em duas fases: a primeira, vigente de 15 de maio de 1970 a 15 de agosto de 1984, criada durante o governo Emílio Garrastazu Médici; e a segunda, restabelecida em 16 de agosto de 1984 e extinta em 27 de fevereiro de 1986, sob o governo João Baptista Figueiredo. Em seguida, a tabela mostra a introdução do Cruzado, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, durante o governo de José Sarney, vigorando até 15 de janeiro de 1989. A principal mudança monetária foi a equivalência de 1.000 cruzeiros para 1 cruzado, o que representou a retirada de três zeros da moeda anterior. A tabela também exemplifica essa conversão em valores, demonstrando como Cr\$1.020.100.800,00 passou a ser Cz\$1.020.100,80, evidenciando a tentativa de simplificar o sistema monetário e conter a inflação que marcava o período.

Tendo em vista essa variação monetária no período analisado, optou-se por não realizar a conversão dos valores monetários expressos em Cruzeiros (Cr\$) para a moeda atual, Real (R\$), uma vez que essa transformação implicaria uma série de limitações metodológicas. A instabilidade econômica presente nesse período, dificulta muito uma equivalência precisa dos valores nominais. Além disso, a inflação elevada e as constantes mudanças de padrão monetário distorcem as comparações em termos reais. Dessa forma, a pesquisa priorizou a análise proporcional dos dados, observando a participação percentual das despesas da função Educação e Cultura em relação ao total das despesas orçamentárias, o que permite compreender as tendências e prioridades do gasto público sem incorrer em distorções decorrentes da variação monetária.

Na parte de “Programa de Trabalho do Governo”, presente ao final do documento de 1983, é possível analisar o Demonstrativo de Despesa da função Educação e Cultura planejado para o triênio de 1983 a 1985 (Florianópolis, 1983, p.246). Os valores totais são os mesmos citados anteriormente conforme a Quadro 5, no entanto, é possível observar com mais detalhes a distribuição de recursos por subprogramas. A partir da Quadro 8, é possível observar que, dentro da distribuição da função 08 - Educação e Cultura, o Ensino de Primeiro Grau²⁰ foi o que se destinou a maior quantidade de recursos, chegando a 60,46 % do total do

²⁰ No contexto da década de 1980, o sistema educacional brasileiro ainda era regido pela Lei nº 5.692/1971, na qual dividia-se a organização educacional em Ensino de 1º grau e Ensino de 2º grau. Atualmente, a partir da LDB/96 que redefiniu a estrutura antiga, os equivalentes a esses níveis de ensino seriam Ensino Fundamental (Ensino de 1º grau) e Ensino Médio (Ensino de 2º grau).

triênio. A segunda maior despesa projetada foi de Treinamento de Recursos Humanos (contida dentro do programa de Ensino Supletivo), com 30,21% do total.

Quadro 8 - Programa de Trabalho - Demonstrativo da Função Educação e Cultura (1983-1985)

Cr\$ 1000,00					
Código	Especificação	Total	Triênio		
			1983	1984	1985
08	EDUCAÇÃO E CULTURA	454.195	371.252	78.269	4.674
0842	ENSINO DE PRIMEIRO GRAU	274.607	269.493	2.044	3.070
08421880	Ensino Regular	274.607	269.493	2.044	3.070
0843	ENSINO DE SEGUNDO GRAU	3.000	500	1.000	1.500
08431990	Ensino Polivalente	3.000	500	1.000	1.500
0845	ENSINO SUPLETIVO	—	—	—	—
08452170	Treinamento de Recursos Humanos	137.204	62.044	75.160	—
0846	EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS	—	—	—	—
08462240	Desporto Amador	39.160	39.092	26	42
08462280	Parques Recreativos e Desportivos	39.077	39.077	—	—
0848	CULTURA	224	123	39	62
08482460	Patrimônio, Histórico, Artístico e Arqueológico	100	100	—	—
08482470	Difusão Cultural	124	23	39	62

Fonte: elaborado pelo autor com base documento do Orçamento de 1983 de Florianópolis, 2025.

Dessa forma, constata-se uma grande prioridade para o Ensino de 1º grau dentro do planejamento orçamentário para triênio de 1983 a 1985. No entanto, apenas com esses dados não é possível afirmar se essa prioridade foi ou não cumprida e, se sim, em que medida isso aconteceu. Essa limitação de análise da pesquisa deve-se à falta de fontes que pudessem expressar de maneira concreta a execução desse orçamento. Como não foi possível localizar tais fontes, tanto pela inacessibilidade delas perante os órgãos públicos quanto pelo restrito tempo de pesquisa, focalizou-se o estudo para essa projeção que a despesa na função Educação e Cultura ocupava no orçamento plurianual.

Nesse contexto, avançando no tempo, em 1985 é sancionada pela Câmara de Vereadores a Lei nº 2.336/85, a qual aprova o Orçamento Plurianual de Investimentos para o

triênio de 1986 à 1988 (Florianópolis, 1985). Segundo o Art. 2º, os recursos destinados ao financiamento desse orçamento para o período em questão estavam previstos em Cr\$ 460.428.600.000 (quatrocentos e sessenta bilhões, quatrocentos e vinte e oito milhões e seiscentos mil cruzeiros)²¹, distribuídos em Recursos Ordinários e Vinculados, conforme o Quadro 9.

Quadro 9- Recursos destinados ao financiamento do Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1986/1988, valores em Cruzeiro (Cr\$)

1. RECURSOS	1986	1987	1988	TOTAL
1.1- Ordinários	14.475.000.000	8.581.000.000	13.832.000.000	36.888.000.000
1.2 -Vinculados	113.301.600.000	131.233.000.000	179.006.000.000	423.540.600.000
TOTAL	127.776.600.000	139.814.000.000	192.838.000.000	460.428.600.000

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir dos dados apresentados pela Lei nº 2.336/85, grifos do autor, 2025.

Quadro 10 - Programa Setorial das Despesas (triênio 1986 a 1988), valores em Cruzeiro (Cr\$)

FUNÇÕES	1986	1987	1988	TOTAL
Legislativo	100.000.000	300.000.000	600.000.000	1.000.000.000
Administração e Planejamento	35.289.000.000	49.307.000.000	67.498.000.000	152.094.000.000
Agricultura	3.000.000	6.000.000	12.000.000	21.000.000
Defesa Nacional e Segurança pública	168.000.000	300.000.000		468.000.000
Desenvolvimento Regional	2.000.000	4.000.000	6.000.000	12.000.000
Educação e Cultura	2.830.500.000	7.037.000.000	11.336.000.000	21.203.500.000
Habitação e Urbanismo	51.000.000	570.000.000	740.000.000	1.361.000.000
Industria, Comércio e Serviços	4.500.000	311.000.000	522.000.000	837.500.000
Saúde e Saneamento	1.389.900.000	2.933.000.000	3.296.000.000	7.618.900.000

²¹ No texto da Lei nº 2.336/85 é utilizado a sigla “Cz\$” para se referir a moeda Cruzeiro. No entanto, conforme Quadro 7 apresentado anteriormente, que tem como base o Museu de Valores do Banco Central do Brasil, essa sigla, “Cz\$”, é utilizada para referenciar a moeda Cruzado, que só viria a ser introduzida na Brasil no ano seguinte perante o Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986. Em virtude dessa observação, supondo que houve algum erro no texto da lei, optou-se por utilizar a sigla “Cr\$” para o Cruzeiro, moeda vigente no ano que a lei foi aprovada.

Assistência e Previdência	1.899.400.000	2.330.000.000	3.650.000.000	7.879.400.000
Transporte	76.039.300.000	76.716.000.000	105.178.000.000	257.933.300.000
Reserva de Contingência	10.000.000.000			10.000.000.000
TOTAL	127.776.600.000	139.814.000.000	192.838.000.000	460.428.600.000

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir dos dados apresentados pela Lei nº 2.336/85, grifos do autor, 2025.

Como visto anteriormente, conforme o Quadro 7, o período analisado encontra-se em um contexto de grande instabilidade econômica no país, somado às reformas monetárias. Nesse sentido, a Lei nº 2.336/85 que aprova o Orçamento Plurianual para o triênio de 1986 a 1988 abrangeria um período em que houve uma mudança importante, a introdução do Cruzado (Cz\$). Isso acarretaria principalmente na mudança de equivalência monetária, onde 1.000 cruzeiros passariam a equivaler 1 cruzado, representando a retirada de três zeros da moeda anterior. No entanto, cabe ressaltar um detalhe importante: a lei referida foi aprovada em 12 de dezembro de 1985, mas a nova moeda (Cruzado) só viria a ser aprovada no ano seguinte, perante o Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986. Dessa forma, por mais que possa parecer óbvio, é importante ressaltar essa observação para não cair em um anacronismo da análise. Ainda que a Lei nº 2.336/85 abrangesse no seu planejamento orçamentário o período de 1986 a 1988, no qual houve a mudança de moeda, isso só aconteceria posteriormente à aprovação da lei.

A única mudança monetária incorporada na conjuntura da referida lei é a extinção dos centavos, ainda na moeda Cruzeiro. No período imediatamente anterior ao Plano Cruzado, ocorre uma mudança monetária menos conhecida, porém relevante para a leitura documental: pela Lei nº 7.214, de 15 de agosto de 1984, os centavos foram extintos, e o valor passou a ser expresso como Cr\$ 1,00 = Cr\$ 1. Não houve alteração do nome da moeda — continuava sendo o Cruzeiro (Cr\$) — apenas a eliminação da fração monetária. Essa mudança é perceptível nas tabelas analisadas: na peça orçamentária do triênio 1983–1985 ainda aparecem valores com centavos, enquanto no orçamento do triênio 1986–1988 os valores já não apresentam casas decimais, refletindo essa padronização.

Quadro 11- Despesas em Função Educação e Cultura no triênio 1986 a 1988

Ano	Despesa total (Cr\$)	Educação e Cultura (Cr\$)	% do total
-----	----------------------	---------------------------	------------

1986	127.776.600.000	2.830.500.000	2,22%
1987	139.814.000.000	7.037.000.000	5,03%
1988	192.838.000.000	11.336.000.000	5,88%
Total 1986–1988	460.428.600.000	21.203.500.000	4,61%

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados apresentados pela Lei nº 2.336/85, 2025.

Quadro 12 - Percentual das despesas por função no triênio 1986 a 1988

FUNÇÕES	1986 %	1987 %	1988 %	Total %
Legislativo	0,08	0,21	0,31	0,22
Administração e Planejamento	27,62	35,27	35,00	33,03
Agricultura	0,00	0,00	0,01	0,00
Defesa Nacional e Segurança pública	0,13	0,21	0,00	0,10
Desenvolvimento Regional	0,00	0,00	0,00	0,00
Educação e Cultura	2,22	5,03	5,88	4,61
Habitação e Urbanismo	0,04	0,41	0,38	0,30
Indústria, Comércio e Serviços	0,00	0,22	0,27	0,18
Saúde e Saneamento	1,09	2,10	1,71	1,65
Assistência e Previdência	1,49	1,67	1,89	1,71
Transporte	59,51	54,87	54,54	56,02
Reserva de Contingência	7,83	0,00	0,00	2,17
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados apresentados pela Lei nº 2.336/85, 2025.

A análise do Quadro 11, que destaca a função Educação e Cultura — terceira maior despesa orçamentária no período no orçamento total —, mostra que a função Educação e Cultura ocupou uma participação reduzida relativamente às funções Administração e Planejamento e Transporte, mas ainda assim importante, tendo em vista a expectativa de expansão da rede, conforme mostrado acima. Em 1986, o setor representa apenas 2,22% do orçamento total, percentual que aumenta para 5,03% em 1987 e atinge 5,88% em 1988. Apesar desse crescimento proporcional ao longo do triênio, o peso da função no orçamento permanece baixo, resultando em uma participação média de apenas 4,61% do total previsto para o período. Comparando com o percentual de despesa das outras funções, conforme o

Quadro 12, é possível perceber que a Função Transporte ocupava mais de 50% em todos os anos da despesa total, seguido da Função Administração e Planejamento, representando uma média de aproximadamente 33% do total do triênio. Nesse sentido, fica evidente que essas duas funções foram postas como prioridade dentro do planejamento orçamentário plurianual.

Além disso, nota-se a baixa expressividade das funções Saúde e Saneamento e Assistência e Previdência, que ficam abaixo de 2% em cada ano. Essa distribuição evidencia um padrão de gasto que privilegia funções estruturais e administrativas, enquanto áreas de investimento social — particularmente educação — permanecem com participação limitada, levando a considerar que a função Educação e Cultura não constituía prioridade no planejamento orçamentário municipal para o período.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história do Brasil, quando olhamos para a trajetória da luta pelo financiamento da educação pública, observa-se os avanços e retrocessos diretamente ligados ao contexto dos regimes atuantes. Nesse sentido, o mecanismo de vinculação constitucional de recursos para educação, inaugurado pela Constituição de 1934, é um exemplo dessa questão. Nos momentos em que o poder era tomado pelo autoritarismo a vinculação era suprimida retornando apenas nos momentos democráticos. Nesse contexto, é durante o processo de abertura política no Brasil, após um longo período de mais de 20 anos do regime militar no poder que, em 1985, a vinculação constitucional volta a entrar em cena por meio da Emenda Calmon — regulamentada pela Lei nº 7.348. A emenda fixou um percentual mínimo e elevou de 20% para 25% a parcela da receita de impostos que deve ser destinada à educação no âmbito municipal, gerando impacto direto nos orçamentos das prefeituras.

Nesse sentido, o presente Trabalho de Conclusão de Curso buscou analisar os possíveis efeitos da Emenda Calmon no financiamento da educação da RMEF, no período correspondente entre os anos de 1985 a 1988, ou seja, durante a redemocratização do Brasil. A busca por fontes que pudessem expressar esses efeitos na educação municipal, como a execução orçamentária da prefeitura, por exemplo — e, portanto, informações públicas —, revelou uma aparente desorganização na preservação desses dados, dificultando uma análise mais aprofundada. Diante dessa limitação, deu-se foco à investigação dos documentos encontrados.

Primeiramente, foi observado que, no contexto da redemocratização, o financiamento educacional expressava não apenas a capacidade administrativa e fiscal do município, mas também caminhava rumo à consolidação de uma nova concepção de Estado, voltado à ampliação de direitos e à redução das desigualdades sociais. Essa conquista não foi resultado da boa vontade dos militares, mas sim de intensas lutas dos movimentos sociais que empurraram e avançaram no processo rumo à democracia, construindo as pautas sociais e resultando, posteriormente, na Constituição Federal de 1988. Em paralelo a isso, observou-se que, a depender do regime político vigente, a educação assumia uma posição diferente. Nos governos autoritários, tendia a ser um instrumento de controle ideológico, voltado à manutenção da ordem e à formação de cidadãos obedientes, restringindo o pensamento crítico e o debate político. Em contrapartida, nos democráticos, assumia um caráter emancipador e participativo, voltado à construção da

cidadania. Desse modo, nota-se que a forma como o Estado organiza e financia a educação reflete diretamente no seu projeto de sociedade.

A partir das análises realizadas no capítulo 2, foi possível observar conforme o documento do *Orçamento '83* que a educação aparecia de maneira notória, indicando na seção “Educação, Saúde e Desenvolvimento Social”, tanto as obras já realizadas na gestão anterior (1971/1981), como construções de escolas e NEIs, quanto projetando a continuidade dessas e ampliação do atendimento. Isso fica evidente quando olhamos para os dados da expansão da RMEF nos de 1985 a 1988, ampliando em praticamente 31% o atendimento escolar e mais do que dobrando a quantidade de unidades escolares. Contudo, como apontado anteriormente, a análise foi realizada com dados limitados, deixando, portanto, em aberto um possível aprofundamento futuro da pesquisa, com uma base material maior. Dentro dessa expansão, sobretudo física, foi observado que a maior parte das novas unidades construídas foram NEIs, corroborando com a meta de expansão do atendimento pré-escolar presente nas metas da SME, no Plano de Ação do Triênio de 1986-1988, tida como uma necessidade da população da época.

Em virtude do limitado acesso a fontes do orçamento executado, optou-se por investigar a posição de prioridade que a educação ocupava na projeção orçamentária dos triênios 1983-1985 e 1986-1988, pelas leis orçamentárias plurianuais da prefeitura. A partir da análise dessas leis, verificou-se que a função Educação e Cultura ocupava uma posição relativamente importante dentro da projeção orçamentária, sobretudo no segundo período. No triênio de 1983-1985, conforme Lei nº 1.864/82, os recursos destinados para a função Educação e Cultura apresentaram uma queda acentuada em relação às demais funções. Já no triênio 1986-1988, conforme Lei nº 2.336/85, ocupou uma posição mais estável e de crescimento proporcional, aumentando o valor da despesa na projeção do ano final do triênio. Observando a porcentagem de despesa das demais funções e comparando-as entre si, evidenciou-se que a função Educação e Cultura estava entre as três principais que mais projetava-se recurso, ficando atrás apenas das funções de Transporte e Administração e Planejamento. No entanto, a larga margem de diferença proporcional na despesa total, em relação a essas duas funções — mais de 80% da projeção orçamentária de todo o triênio — aponta para quais eram as prioridades dentro do planejamento orçamentário público, privilegiando funções estruturais e administrativas, enquanto limitava os investimentos sociais nas demais áreas. Ainda assim, considera-se importante essa posição para a função Educação e Cultura, uma vez que, havia a expectativa de expansão da rede, como visto anteriormente.

Por se tratarem de leis orçamentárias e, portanto, projeções e não a execução do orçamento em si, os resultados dessa análise devem ser interpretados com cautela, uma vez que, não expressam o efetivo cumprimento dos valores apresentados. Ainda assim, é possível ter uma noção de quais eram as prioridades dentro do planejamento público da prefeitura de Florianópolis nesse período, em relação à educação. Além disso, apesar da Lei nº 2.336/85 ter sido aprovada no mesmo ano que a regulamentação da Emenda Calmon — Lei nº 7.348/85 — seus efeitos só seriam sentidos mais tarde, no decorrer dos anos. Dessa forma, com a base limitada de dados e fontes utilizadas para esta pesquisa, não foi possível constatar, mas apenas postular, os efeitos da emenda no cenário da política educacional municipal. Entre as hipóteses levantadas, pode-se supor que a Emenda Calmon teve relação com a expansão da RMEF no período de 1986 a 1988, uma vez que, estabeleceu o percentual mínimo e ampliou para 25 % da receita de impostos destinados para a educação, no âmbito municipal, impactando diretamente os orçamentos das prefeituras.

Por fim, cabe ressaltar que o presente estudo abre caminho para continuidade de pesquisas futuras. A localização de novas fontes pode contribuir para o aprofundamento do tema atual, observando, por exemplo, qual foi a relação do crescimento da rede municipal em comparação às redes do Estado e Particular, no mesmo período. Ademais, abre caminho para investigar novos temas como a discussão do orçamento e educação nos debates da Assembleia Constituinte de 1987, por exemplo. Somado a isso, em uma breve busca pelo site virtual do Repositório Institucional da UFSC, sobre Trabalhos de Conclusão de Curso na História, até o presente ano de 2025, não foram encontradas pesquisas sobre a temática do financiamento da educação. Em vista disso e da importância do tema para compreender como as políticas públicas afetaram a educação ao longo do tempo, a presente pesquisa aparenta ser pioneira no curso de História, apontando para a necessidade de que mais pesquisas sejam feitas, a fim de contribuir e enriquecer o debate sobre essa temática.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cristina de Vasconcelos. **O currículo escolar na ditadura militar brasileira**. In: *CONEDU – História da Educação*, v. 3. Campina Grande: Realize Editora, 2024.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de *et al.* **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**. 1989.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 dez. 1961.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 ago. 1971.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 20 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 29/10/2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983**. Altera dispositivos da Constituição Federal sobre vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 dez. 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985**. Dá nova redação ao § 4º do art. 1º da Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 mar. 1964.

CARMINATI, Márcia Bressan *et al.* **Democratizando a gestão: os conselhos de escola e as eleições de diretores na rede municipal de ensino de Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CARREIRÃO, Yan de Souza. As eleições para prefeito em Florianópolis: contribuição para uma história eleitoral. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 35, 2009.

CORDEIRO, Adriely Figueiredo. A redemocratização e o debate da LDB: transformação da educação brasileira na década de 1980. **Revista FT**, [S. l.], 2025

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação e Realidade**, v. 43, n. 4, 2018.

DA COSTA, Michel; TAVARES, Elisabeth dos Santos Tavares; COUTO, Maria Emília Couto. Financiamento da Educação Básica no Brasil—desconstrução e reconstrução político-histórica. **Revista Educação e Políticas em Debate**, p. 172-187, 2021.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE), v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

FERREIRA, Jorge. **O presidente acidental: José Sarney e a transição democrática**. In: DELGADO, Lucília de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (orgs.). O Brasil Republicano: o tempo da Nova República (da transição democrática à crise política de 2016). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. p. 47–78.

FICO, Carlos. **História do Brasil contemporâneo: da morte de Vargas aos dias atuais**. Editora Contexto, 2022.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº 2.350, de 1985**. Cria a Secretaria Municipal de Educação (SME) no Município de Florianópolis. Diário Oficial do Município de Florianópolis, Florianópolis, 1985.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Plano de ação – triênio 86-88**. Florianópolis, 1986.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Relatório de Gestão 1989-1992**. Florianópolis, 1992

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Finanças. **Orçamento '83**. Florianópolis, 1983. 1 volume. Documento disponível para consulta na Biblioteca Universitária/UFSC.

GOULARTI FILHO, Alcides; RABELO, Giani. Educação em tempos de redemocratização: planejamento e educação em Santa Catarina 1985-1990. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 14, n. 2s1, p. 718-744, 2019.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária – EPU, 1987.

MENDONÇA, Paulo Sérgio Miranda. **Avaliação do processo orçamentário com participação popular da Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC no período de 1986 a 1988**. 1990. 175 f. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

OESTREICH, Marlise. **Democratização da educação infantil no município de Florianópolis: uma análise das creches ampliadas**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. 2000.

PIRES, Daniela de Oliveira; PERONI, Vera Maria Vidal. **Os desafios para o processo de democratização da escola pública**. Roteiro, v. 43, n. esp, 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz & STARLING, Heloisa Murgel. **A Primeira República e o povo nas ruas**. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Murgel. Brasil: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 487

VELLOSO, Jacques. A Emenda Calmon e os recursos da União. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 20-39, 1990.

VELLOSO, Mônica Pimenta. Os intelectuais e a política cultural do Estado Novo. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O tempo do nacional-estatismo**: do início dos anos de 1930 ao apogeu do Estado Novo: Segunda República (1930-1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. v. 2, p. 139-171.