

Instituições de Educação Superior Municipais (IMES): mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária

Cristina Helena Almeida de Carvalho

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

Ivete Maria Barbosa Madeira Campos

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

Sueli Mamede Lobo Ferreira

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo realizar o mapeamento, quanto à classificação e à vinculação de recursos, das Instituições de Educação Superior Municipais (IMES) no Brasil. Trata-se de pesquisa exploratória, descritiva, documental e bibliográfica. Os dados quantitativos foram obtidos do Censo da Educação Superior e foram selecionadas as IMES cadastradas na plataforma e-MEC. Fez-se a sistematização das leis orgânicas quanto à vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), e se havia previsão de financiamento à educação superior. Apurou-se que 66% das IMES aderiram ao FIES, portanto, são instituições que cobram mensalidades e com características semelhantes às IES privadas. Conclui-se que a maioria dos municípios não dispõe de informações sobre o financiamento público e privado em suas leis orçamentárias. Nos seis municípios que apresentam dados discriminados, estes são financiados, em média, com 60% de aporte estatal dos governos locais e 40% proveniente de serviços educacionais.

Palavras-chave: **Instituições de Educação Superior Municipais. Leis Orgânicas. Vinculação de Recursos. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Leis Orçamentárias Anuais (LOA).**

Municipal Higher Education Institutions (IMES): mapping, linking resources and budget availability

Abstract

The present work aims to carry out the mapping of municipal higher education institutions (IMES) in Brazil regarding the classification and resource allocation. This is exploratory research, using descriptive, documentary and bibliographic analysis. Quantitative data were obtained from the Higher Education Census, and IMES were also selected from the e-MEC Platform. The content of municipal organic laws was systematized regarding the linking of taxes to the MDE and, if there was a funding forecast for higher education. It was found that 66% of the IMES adhered to the FIES, therefore, they are institutions that charge monthly fees and seem to have similar characteristics to the private HEIs. It is concluded that most municipalities do not have information on public and private funding in their budget laws. In 6 municipalities that present detailed data, these are financed, on average, with 60% of state contribution from local governments and 40% from educational services.

Keywords: **Municipal Higher Education Institutions. Organic Laws. Resource Allocation. Maintenance and Development of Education. Annual Budget Laws (LOA).**

Instituciones de Educación Superior Municipales (IMES): mapeo, vinculación de recursos y disponibilidad presupuestaria

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo realizar el mapeo de las instituciones de educación superior municipales en Brasil en cuanto a la clasificación y vinculación de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Municipales (IMES) en Brasil. Se trata de una investigación exploratoria, descriptiva, documental y bibliográfica. Los datos cuantitativos se obtuvieron del Censo de Educación Superior y se seleccionaron las IMES registradas en la plataforma e-MEC. Se hizo la sistematización de las leyes orgánicas municipales en cuanto a la vinculación de los impuestos a la Manutención y Desarrollo de la Enseñanza (MDE) y si había una previsión de financiamiento para la educación superior. Se encontró que el 66% de las IMES adhirieron al FIES, por lo tanto, son instituciones que cobran cuotas y con características similares a las privadas. Se concluye que la mayoría de los municipios no cuentan con información sobre financiamiento público y privado en sus leyes de presupuesto. En los seis municipios que presentan datos detallados, estos se financian, en promedio, con un 60% de aporte estatal de los gobiernos locales y un 40% de los servicios educativos.

Palabras-clave: **Instituciones de Educación Superior Municipales. Leyes Orgánicas. Vinculación de Recursos. Mantenimiento y Desarrollo de la Educación (MDE). Leyes de Presupuesto Anuales (LOA).**

Introdução

A organização da educação brasileira ocorre em regime de colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme o art. 211 da Constituição Federal de 1988 (CF) e o art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996 (LDB), que definem suas responsabilidades nos seus respectivos sistemas de ensino.

O ente municipal deve garantir prioritariamente, a educação infantil e o ensino fundamental, e, somente pode atuar em outros níveis de ensino sob duas condições: atender plenamente os níveis de ensino prioritários, sob sua responsabilidade, e com recursos superiores aos 25% vinculados de impostos e transferências à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). O foco desta pesquisa é a atuação dos municípios na oferta de educação superior.

Nesse sentido, surgiram as principais perguntas de pesquisa: quais são os tipos de instituições de educação superior municipais? Onde estão localizadas? Em qual natureza jurídica são enquadradas as instituições municipais de ensino superior? Há previsão legal nas leis orgânicas municipais (LOMs) de subvinculação de recursos financeiros públicos à educação superior? Há previsão de gastos nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) destinada ao ensino superior e às mantenedoras e/ou às IMES? Há previsão de receita de serviços educacionais nas LOAs? Assim, o trabalho tem por objetivo fazer o mapeamento das instituições de educação superior municipais, bem como analisar a previsão de aporte de recursos públicos e privados nas LOAs e responder as questões propostas.

Nesta linha de pesquisa, optou-se por ter como ponto de partida da investigação o trabalho de Carvalho (2016) sobre o mapeamento da vinculação de recursos prevista nas constituições estaduais e da evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento.

Quanto à estrutura do artigo, além desta parte introdutória e as considerações finais: a primeira seção apresenta a revisão da literatura sobre a temática; a segunda seção trata dos procedimentos metodológicos necessários para a elaboração da investigação; a terceira seção aborda um breve histórico das IMES no Brasil, bem como o arcabouço legal e a classificação destas instituições quanto à categoria administrativa e à natureza jurídica; na última seção, a intenção é analisar o conteúdo das Leis Orgânicas Municipais, a fim de examinar a existência de vinculação de recursos à educação e subvinculação à educação superior municipal, assim como investigar nas Leis Orçamentárias Municipais se existe previsão de financiamento municipal destinado ao ensino superior e às mantenedoras e/ou às IMES e se há previsão de receita própria proveniente de serviços educacionais às mantenedoras e/ou às IMES.

Revisão bibliográfica

Para o desenvolvimento desta investigação realizou-se uma revisão de literatura sobre as instituições da educação superior municipais, buscando trabalhos científicos que abordam o tema. Foram utilizados os bancos de dados do Catálogo de teses e dissertações da CAPES, da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) (IBICT, 2022), da Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos Brasileiros (SCIELO, 2022), da Rede Universitas BR (2022), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED, 2021) e da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) no período de 2004 e 2021.

A revisão da literatura foi fundamentada nos seguintes descritores: “instituição de educação superior municipal” e “financiamento das IES municipais”. Foram identificados 6 trabalhos, sendo 3 dissertações e 3 artigos, conforme o Quadro 1, abaixo.

Quadro 1: Sistematização dos Trabalhos

Descritores	Tipo	Quantidade	Bases de dados e bibliotecas virtuais
Instituição de Educação Superior Municipal	Artigos	3	Anped
	Dissertações	3	BDTD
	Capítulos de livro	-	Capes
	Resumos expandido	-	Fineduca
Financiamento da Educação Superior Municipal	Artigos	-	Rede Universitas
	Dissertações	-	Scielo
	Teses	-	

Fonte: Anped, BDTD, Capes, Fineduca, Rede Universitas e Scielo. Elaboração própria.

Na pesquisa realizada por Zilio (2004), foi investigado o financiamento utilizado nas Instituições de Ensino Superior Públicas Municipais e Comunitárias de Santa Catarina. Assim, observou-se que independente da simplicidade ou da sofisticação dos modelos e sistemas, essas instituições têm um sistema de planejamento e orçamento, com procedimentos de controle da despesa; possuem um modelo formal ou informal para escolha dos projetos de investimentos, com estratégia de financiamento baseada em diversas fontes de recursos, todavia, a mais importante é a cobrança de mensalidades dos estudantes.

Em outra pesquisa realizada por Garcia (2006), é apresentada a categorização das Fundações Municipais de Ensino Superior, criadas por meio de leis municipais, em relação à sua classificação público/privado. O estudo de caso teve como foco a Região Sul do país. A privatização das IMES constituiu-se em uma das possibilidades identificadas. No entanto, a constatação da investigação é que essas instituições possuem recursos provenientes do erário público municipal.

Assis (2008) apresentou em sua pesquisa a classificação administrativa e a natureza jurídica das fundações educacionais de ensino superior e, em especial, a Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior (FIMES), em Mineiros, no estado de Goiás. A pesquisa teve como objetivos principais reconstituir a história da FIMES e analisar a relação público/privado que permeia a origem da Instituição. A autora identificou algumas possibilidades, perante a legislação vigente, para a solução do impasse jurídico/institucional, o que, no entanto, depende de decisão do Poder Público Municipal, uma vez que a Fundação foi criada por lei municipal, mas é mantida, dentre outros recursos, por mensalidades de estudantes.

Um estudo realizado por Lucchesi (2014) apresentou o sistema estadual de ensino superior no Estado de São Paulo e com um número significativo de Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES). O objetivo geral do texto foi destacar a gênese das IMES do Estado de São Paulo, na segunda metade do século XX. A autora destaca que essas instituições são manifestações do poder local em articulação com o poder federal, visando atender às exigências da classe média ascendente por mais vagas no ensino superior.

Neves (2018) investigou se a existência de Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES) é compatível com o novo paradigma constitucional. O autor apurou que há uma diversidade de instituições por organização acadêmica: universidades, centros universitários, faculdades integradas e faculdades isoladas. Para tanto, foi analisado o papel da educação no desenvolvimento humano e na caracterização do direito à educação como direito fundamental. Também foram tratadas as políticas públicas existentes na educação, a questão da obrigatoriedade ou não do ensino superior gratuito e o papel do município na educação superior. Por fim, o autor conclui que embora a Constituição Federal não obrigue os municípios a ofertarem educação superior, é possível que eles criem IMES para promoverem a capacitação profissional, a dignidade da pessoa humana e a formação adequada de cidadãos conscientes de seu papel na sociedade, para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Pickler, Silveira e Souza (2021) demonstraram que a municipalização do ensino superior é realidade no Brasil, mas se constitui em um mecanismo pouco estruturado uma vez que, para os autores, depende da capacidade de arrecadação do município com o fim de obter maior autonomia administrativa e assim destinar recursos ao ensino superior local. O objetivo do artigo foi compreender a dimensão estrutural e de gestão de pessoas em quatro instituições

de ensino superior municipais e gratuitas. São elas: Centro Universitário Municipal de São José (USJ), Faculdade Municipal de Palhoça (FMP), a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ibitinga (FAIBI) e Faculdade de Ensino Superior de Linhares (FACELI). Os resultados do estudo permitiram identificar, dentre outros aspectos, que a FMP é uma autarquia mantida pela prefeitura enquanto as demais IMES são mantidas por fundações educacionais; o USJ está configurado como um centro universitário representado pelo reitor, enquanto as demais são enquadradas como faculdades representadas por seus diretores.

Este trabalho envolve uma pesquisa exploratória, tendo em vista o reduzido número de trabalhos sobre o tema, e descritiva, uma vez que se trata de pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa descritiva, segundo Prodanov & Freitas (2013), é quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Tal pesquisa observa, registra, analisa e ordena os dados, sem os manipular.

Ao realizar o levantamento de trabalhos que abordam a temática IMES, buscou-se identificar a reflexão e produção científica sobre o tema. Os trabalhos encontrados apresentam como objeto de estudo as IMES em um determinado estado brasileiro e os aspectos jurídicos relativos à categoria administrativa. Neste artigo, trata-se de inovação na abordagem da temática, por ser uma investigação mais abrangente, tendo em vista ser pioneiro na coleta de dados quantitativos e financeiros do conjunto das IMES, procurando avançar na interpretação da relação entre o mapeamento, a vinculação de recursos e a disponibilidade orçamentária das IMES quanto ao financiamento via recursos públicos vis a vis a geração de receitas próprias por intermédio da cobrança de taxas escolares.

Procedimentos metodológicos

Em relação aos procedimentos metodológicos, foi feito o levantamento de dados quantitativos das IMES nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2010 a 2021 e na Plataforma e-MEC. Optou-se pela seleção daquelas cadastradas nesta plataforma, uma vez que esta permite o acesso a um conjunto amplo de informações das mantenedoras e de suas mantidas¹.

Vale ressaltar que uma das limitações da pesquisa é divergência das informações das IMES nos sistemas do Ministério da Educação, do FNDE e do INEP, uma vez que o e-MEC, o Sisfies (Sistema do FIES) e o Censup (Sistema do Censo da Educação Superior) divergem do quantitativo das IMES, ora utilizando como referência a listagem das mantenedoras ora das mantidas. Portanto, não existe uma unidade de dados das IMES nos cadastros do governo federal.

A seguir, com o intuito de verificar a existência de vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e se havia a previsão de subvinculação de financiamento específico à educação superior nos municípios ou outros recursos públicos destinados a elas ou seus estudantes, foi realizada a busca de informações nas leis orgânicas municipais dos 58 municípios que ofertam ensino superior.

¹ O acesso à Plataforma e-MEC é aberto e disponível no site: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

A pesquisa foi realizada nos sites das prefeituras municipais e nas câmaras de vereadores municipais. Todas as LOMs foram localizadas e foi possível realizar a sistematização do conteúdo legislativo em quadros sintéticos.

Por fim, com o objetivo de verificar a previsão orçamentária para o ensino superior e consequentemente para cada IMES ou mantenedora, bem como mapear a previsão do financiamento público municipal às IMES e a receita de serviços, optou-se pela busca de dados financeiros nas Leis Orçamentárias Anuais municipais (LOAs).

Novamente, a pesquisa foi realizada nos sites oficiais das prefeituras, no portal da transparência municipal e portal das câmaras municipais dos 58 municípios que ofertam ensino superior. Escolheu-se a busca pelas LOAs elaboradas em 2021 com a previsão orçamentária e financeira para o ano de 2022, por se tratar de dados mais recentes. Estes foram selecionados por Unidade Orçamentária (UO) / órgão, função e subfunção. Para esta pesquisa, foram selecionadas a função “educação” (12), a subfunção “ensino superior” (364) e os nomes das mantenedoras e das IMES em cada LOA. Tal escolha se deu com o intuito de mapear os recursos públicos previstos para estas instituições.

Ao realizar o levantamento das 58 LOAs municipais, observou-se que estas não seguem uma padronização de rubricas e nem todas apresentam os anexos com detalhamento das Unidades Orçamentárias, funções e subfunções. Ademais, algumas estão no formato de imagem e de difícil visualização e as restantes em arquivos em formato pdf. Percebe-se que não há coerência entre as informações contidas em algumas delas, o que se torna uma limitação para o desenvolvimento da pesquisa.

Histórico, Legislação e Classificação das IES Municipais

As primeiras instituições municipais de ensino superior (IMES) surgem no Brasil a partir da década de 50, quando houve a expansão da industrialização, e, teve início o movimento de modernização do país. Assim, novas exigências, quanto à escolarização e à qualificação da mão de obra qualificada, demandaram a expansão de vagas na educação superior. A partir dos desafios postos ao Estado brasileiro, este elaborou políticas públicas voltadas para o nível superior com a finalidade de atender à demanda por formação profissional, sobretudo em localidades do interior dos estados brasileiros. Assim, são as IMES que vão desempenhar esse papel, formando profissionais e, ao mesmo tempo, fixando-os em sua região de origem, e contribuindo para a interiorização do ensino superior até então concentrado nas capitais dos estados brasileiros (NEVES, 2018; LUCCHESI, 2014).

Segundo Zilio (2004) e Lucchesi (2014), as IMES surgem sob a influência do Poder Público, ou seja, resultaram da articulação de lideranças políticas e empresariais municipais, com o poder público federal, a fim de atender à demanda por mais vagas na educação superior no interior dos estados. Assim, tais IES compõem o setor público da educação superior, integram os sistemas estaduais de educação, mas quando pleiteiam recursos públicos federais, como bolsas, programas de financiamento e pesquisas estão sujeitas às leis e às normas federais².

² As IES Municipais para terem acesso aos programas de financiamento da educação superior do Ministério da Educação devem estar cadastradas no Sistema e-MEC, que é uma plataforma criada em 2007, que permite acompanhar a situação dos cursos e das instituições de ensino superior.

De um total de 70 IMES mantidas por 60 mantenedoras distribuídas em 58 municípios selecionadas pela natureza jurídica das suas mantenedoras,³ cadastradas, atualmente, no Sistema e-MEC, compreendendo os diferentes tipos de natureza jurídica, observa-se que as primeiras foram criadas na década de 1950 e a mais recente em 2016. A primeira em 1951, em São Paulo, e, em 2016, no Paraná. A primeira IMES, o atual Centro Universitário Municipal de Franca (Uni-FACEF), inicialmente uma faculdade, foi criada em 1951 pelo Decreto Federal nº 29.377/1951.

Quadro 2: Período de criação das IES Municipais		
Década	Quantidade	UF
1950	2	SP
1960	15	SP, PE e SC
1970	18	SP, PR, PE, RJ, GO e ES
1980	12	TO, PE, SP e GO
1990	6	PE, SP, TO e RJ
2000	15	SP,RJ, TO, SC e PE
2010	2	PR,e SP
TOTAL	70	

Fonte: Sistema e-MEC. Consulta Avançada. Elaboração própria.

No Quadro 2, observa-se que as décadas de 60, 70 e 80 compreenderam o período de maior expansão, quando foram criadas 45 IMES, ou seja, 64% do total. Nos anos 90, foram criadas 6 e na década seguinte surgiram outras 15 instituições. É importante destacar que em sete décadas sempre houve a criação de pelo menos uma IMES no Estado de São Paulo.

O período de maior expansão das IMES coincide com o período da Ditadura Militar no Brasil. Garcia (2006) e Lucchesi (2014) destacam que o período de 1964 e 1970 foi o de maior expansão das IMES e se deve ao fato do Governo Militar ter sua proposta desenvolvimentista de expansão do ensino superior. Além disso, havia uma pressão de jovens da classe média por acesso a esse nível de ensino, consequentemente, a resposta veio por meio de política pública municipal (LUCCHESI, 2014, p 136).

Por sua vez, Zílio (2004) destaca que as IMES surgem em decorrência do desenvolvimento econômico e da necessidade de qualificação de pessoal para o magistério, para a gestão pública do próprio município e para a formação de profissionais qualificados para atender ao interesse do setor privado empresarial local, ou seja, responder a demandas locais.

³ Neste trabalho, toma-se como referências duas orientações do Ministério da Educação, o CNE/CES 282/2002 do 4/9/2002 e a Nota técnica 326/2013-CGLNRS/DPR/SERES/MEC, para conceituar os termos “mantenedora” e “mantida”. Assim, entende-se que as instituições de ensino superior fazem constar em seus regimentos ou estatutos duas estruturas administrativas: mantenedora – a econômica – e mantida – a acadêmica. A mantenedora, pessoa jurídica de direito público ou privado, tem por finalidade gerir o patrimônio e ser a representante legal, além de prover os recursos necessários para o funcionamento de instituições de ensino, ou seja, a mantida. A mantida é a estrutura acadêmica e é a responsável pelo ensino, pesquisa e extensão.

Lucchesi (2014) afirma que no período que antecede a LDB de 1961 os municípios lideraram e assumiram a tarefa de criação de instituições de ensino superior, em especial no Estado de São Paulo, dando início ao processo de crescimento, posteriormente, estendendo-se por outros estados brasileiros. As IMES até a LDB de 1961 foram regulamentadas por Decreto Federal. Segundo a autora, somente então, os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) passaram a ter a incumbência de autorizar e fiscalizar as IMES, conforme estabelecido no “§ 2º A autorização e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior caberão aos conselhos estaduais de educação na forma da lei estadual respectiva”. (BRASIL, 1961). Neste sentido, a autora afirma que

Dessa forma, deslocava-se o controle do poder central para o poder estadual. Portanto, a única instância governamental do Estado, a que essas instituições estão subordinadas até a atualidade, é o CEE, responsável pelo seu credenciamento e supervisão (LUCCHESI, 2014, p 134).

A LDB de 1996 (BRASIL, 1996) reafirmou a incumbência estabelecida pela LDB de 1961 dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE). Além das IMES não fazerem parte dos respectivos sistemas municipais, conforme determinado pelo art. 17 da LDB/96⁴, o Poder Executivo Municipal não tem poder discricionário sobre a oferta de cursos superiores, uma vez que o art. 11 da LDB/96 permite que o ente municipal ofereça em outros níveis de ensino, somente se atender plenamente sua atuação prioritária (educação infantil e ensino fundamental) e com recursos superiores aos 25% vinculados à MDE. Quanto à classificação por categoria administrativa, na plataforma e-MEC, as IMES são identificadas como públicas municipais ou especiais. Por sua vez, as mantenedoras têm como razão social, na sua maioria, fundações ou autarquias, respectivamente.

Segundo Lucchesi (2014), a LDB de 1961 criou o precedente legal para a possibilidade de criação das IES municipais no formato de fundações. De acordo com o texto legal,

Art. 21. O ensino, em todos os graus, pode ser ministrado em escolas públicas, mantidas por fundações cujo patrimônio e dotações sejam provenientes do Poder Público, ficando o pessoal que nelas servir sujeito, exclusivamente, às leis trabalhistas. (Revogado pela Lei nº 5.692, de 1971)

§ 1º Estas escolas, quando de ensino médio ou superior, podem cobrar anuidades, ficando sempre sujeitas a prestação de contas, perante o Tribunal de Contas, e a aplicação, em melhoramentos escolares, de qualquer saldo verificado em seu balanço anual (BRASIL, 1961).

No entanto, Garcia (2006, p. 27), ao analisar a classificação administrativa e a natureza jurídica das IMES, aponta que se deparou com “inconsistências das informações oficiais disponibilizadas pelo MEC/INEP”⁵ e com os impasses e os dilemas decorrentes de como classificar tais instituições, ou seja, se estas poderiam ser classificadas como públicas ou

⁴ “Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem: [...] II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal” (BRASIL, 1996). Portanto, é importante salientar que, de acordo com a LDB/96, as IMES fazem parte dos respectivos sistemas estaduais e não municipais, conforme se poderia supor.

⁵ É importante destacar que as informações inseridas no Sistema e-MEC e no preenchimento do Censo da Educação Superior /INEP são de responsabilidade da IES, ou seja, são feitas por autodeclaração, o que pode gerar muitos equívocos e inconsistências nos dados. Corroborando com Garcia (2006) observou-se que os dados das IMES apresentam divergências nos diferentes sistemas do MEC pesquisados.

privadas. O autor, fundamentado em Bresser Pereira (1999, p. 22), admite que poderiam ser enquadradas na denominação de “escolas públicas não-estatais”.

Com a Lei Federal nº 10.406/02, novo Código Civil, os meios jurídicos e acadêmicos esperavam que essa Lei trouxesse consigo algumas decisões acerca do debate sobre a categoria ‘público/privado’ das Fundações Municipais. Essa lei não atendeu às expectativas, apesar de conter em seus artigos 62. (sic) e 69. (sic) esse tema. (p. 25) [...] as Fundações Municipais de Ensino Superior vivem, de fato o dilema, [...] do nosso ponto de vista, comprovando a existência do impasse, da dúvida e da ambigüidade (GARCIA, 2006, p. 33).

Conforme se observa no quadro abaixo, 84% das IMES atualmente são classificadas como Pessoa Jurídica de Direito Público, 9% como Fundação Pública de Direito Privado Municipal, 6% como Administração Pública em geral, tendo como mantenedoras as próprias prefeituras municipais, e uma delas encontra-se discriminada como “Privada sem fins lucrativos”, o que corrobora, neste último caso, com a análise de Garcia (2006) quanto à ambigüidade e à inconsistência das informações oficiais.

Tipos	Quantidade
Administração Pública em geral	4
Fundação Pública de Direito Privado Municipal	6
Pessoa Jurídica de Direito Público	59
Privada sem fins lucrativos	1
Total	70

Fonte: Sistema e-MEC. Consulta Avançada. Elaboração própria.

O entendimento para a classificação como Pessoa Jurídica de Direito Público da maioria das mantenedoras das IMES está fundamentado no novo Código Civil brasileiro, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002).

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Art. 42. São pessoas jurídicas de direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público.

Em se tratando de fundações, Garcia (2006, p. 52), a partir do exame do Código Civil brasileiro de 2002 e da LDB/1996, define uma categoria específica para os tipos de fundações que têm relação com a educação, uma delas é

Fundações Públicas de Direito Privado: criadas e instituídas por Lei pelo Poder Público e mantidas, por meio de mensalidades, taxas dos alunos, doações, subsídios públicos diretos ou indiretos, que compõem parte da sua receita, e ainda, por prestação de serviços. É neste quarto grupo que se encontra nosso objeto. Ou seja, as Fundações Municipais de Ensino Superior é um caso especial deste 4o. grupo.

O autor, fundamentado em estudo de Monteiro (1985), distingue fundação de autarquia. A norma que regulamenta a autarquia estabelece a capacidade de adquirir patrimônio com administração específica, mas sob fiscalização e controle do governo,

[...] são entes jurídicos de direito público, descentralizados da administração geral, são entidades paraestatais, ou seja, “são satélites do Estado no desenvolvimento de suas atividades”. De acordo com a Lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, em seu art. 2º, as autarquias foram consideradas entes jurídicos de direito público (DOURADO, 2001 apud GARCIA, 2006, p. 106).

Vale salientar que as dificuldades na classificação das IMES e a diversidade das realidades locais, bem como a reduzida participação na educação superior podem explicar a escassez de pesquisas sobre este segmento. Segundo o Censo da Educação Superior de 2021, estas representam 2% das instituições, e 1% das matrículas totais e 3,5% das públicas.

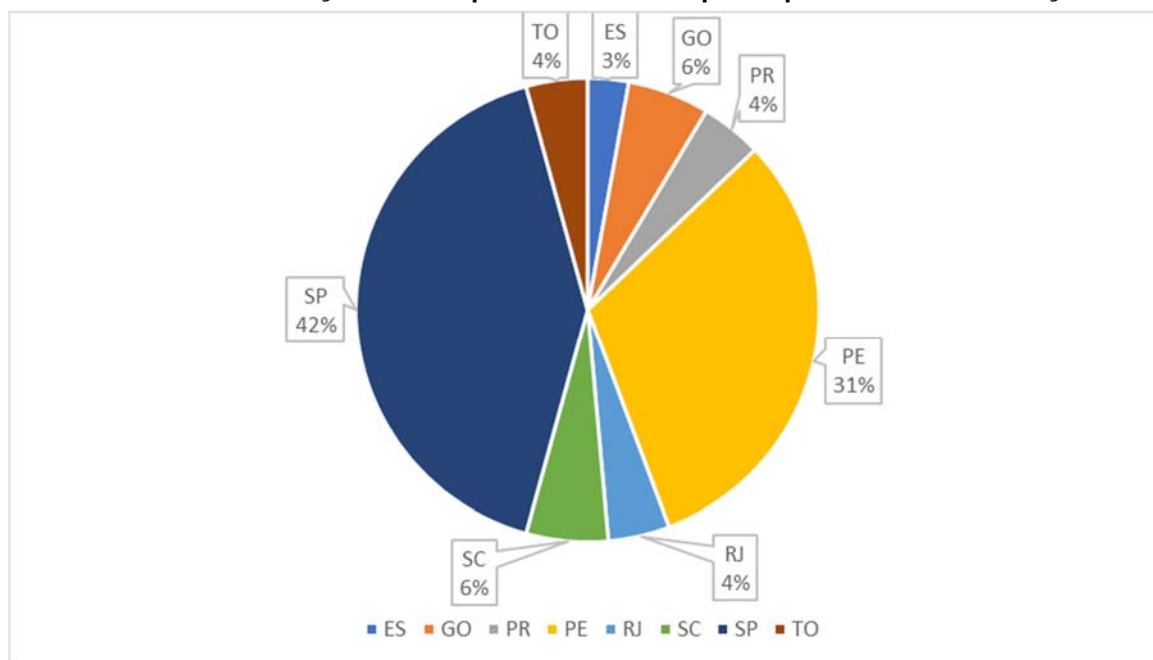
Na Tabela 1, observa-se que a quantidade de IMES foi reduzida em 15%, enquanto ocorreu movimento oposto no conjunto das IES, com acréscimo de 8% entre 2010 e 2021. Houve um aumento de 20% das IMES, entre 2011 e 2012, porém nos dez anos seguintes apresentou queda anual do número de instituições, com ligeiro aumento de 2020 para 2021. Em 10 anos, o número de faculdades foi reduzido em 23%. Em 2021, eram 60 IMES, sendo classificadas por organização acadêmica em 5 universidades, 9 centros universitários e 43 faculdades, ou seja, 75% delas não usufruíam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, que é específica para universidades, de acordo com art. 207 da CF/1988, e, posteriormente foi ampliada a partir da regulamentação dos centros universitários por meio do Decreto nº 9.235/17.

Ano	Total de IMES	Organização Acadêmica -IMES			Total Geral das IES	Organização Acadêmica - IES		
		Universidade	Centro Universitário	Faculdade		Universidade	Centro Universitário	Faculdade
2010	71	5	6	60	2378	190	126	2025
2011	71	6	6	59	2365	190	131	2004
2012	85	11	9	65	2416	193	139	2044
2013	76	11	9	56	2391	195	140	2016
2014	73	10	9	54	2368	195	147	1986
2015	68	6	8	54	2364	195	149	1980
2016	66	6	9	51	2407	197	166	2004
2017	63	4	7	52	2448	199	189	2020
2018	61	4	9	48	2537	199	230	2068
2019	60	5	9	46	2608	198	294	2076
2020	57	5	9	43	2457	203	322	1892
2021	60	5	9	46	2574	204	350	1979
Δ%	-15%	0%	50%	-23%	8%	7%	178%	-2%

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior (2010 a 2021). INEP. Elaboração própria.

Quanto aos dados disponíveis atualmente na plataforma e-MEC, são 70 IMES que estão distribuídas em 8 estados da federação e nas 5 regiões brasileiras, sendo que na sua ampla maioria oferta apenas cursos de graduação. O Gráfico 1 ilustra a distribuição das IMES por estado da federação. Verifica-se que estas estão localizadas, predominantemente, em dois estados, São Paulo e Pernambuco, que concentram, respectivamente, 42% e 31% das IMES.

Gráfico 1 – Instituições Municipais de Ensino Superior por estado da federação



Fonte: Sistema e-MEC. Consulta Avançada. Elaboração própria.

O estado de São Paulo foi o pioneiro no processo de criação das IMES, sendo que estas emergiram em um contexto político e econômico de fortalecimento do ensino superior por meio da interiorização e são classificadas como universidades, centros universitários e faculdades isoladas. Por sua vez, no estado de Pernambuco todas as IMES são faculdades isoladas. No sistema e-MEC são classificadas como especiais e apresentam a designação de autarquia⁶.

Financiamento público e a vinculação nas Leis Orgânicas Municipais

Neste trabalho, a intenção é realizar o levantamento e a análise da previsão legal de vinculação de impostos e transferências nas Leis Orgânicas Municipais, bem como a previsão de recursos destinados às IMES nas Leis Orçamentárias Anuais municipais. Em relação às leis orgânicas municipais, foram feitas a coleta,⁷ a leitura e a sistematização de informações dos municípios que ofertam cursos de nível superior, quanto à vinculação de impostos e transferências destinada à MDE e se há previsão de financiamento específico à educação superior municipal.

⁶ A compreensão dos motivos que levaram à criação dessas IMES no interior de Pernambuco desencadearia um estudo específico, que não faz parte do escopo desse trabalho.

⁷ A coleta das leis orgânicas foi realizada nos sites das prefeituras municipais e câmaras de vereadores municipais. Inicialmente houve a procura, em cada LOM, dos descritores: “educação”, “educação superior”, “ensino superior”, “manutenção do desenvolvimento do ensino (MDE)”, e partir de então, a organização das informações foi feita por meio de leitura minuciosa dos documentos com o intuito de identificar a previsão de financiamento para educação superior municipal.

As 70 IMES identificadas na plataforma e-MEC, em consulta realizada em 23.04.2022,⁸ estão localizadas em 58 municípios brasileiros, conforme detalhado no Quadro 4.

Quadro 4: Municípios que ofertam ensino superior					
Município	UF	Município	UF	Município	UF
Adamantina	SP	Dracena	SP	Paulínia	SP
Afogados da Ingazeira	PE	Franca	SP	Penápolis	SP
Alegre	ES	Garanhuns	PE	Petrolina	PE
Anicuns	GO	Goiana	PE	Piracicaba	SP
Araçatuba	SP	Goiatuba	GO	Pium	TO
Araripina	PE	Gurupi	TO	Rio Verde	GO
Arcoverde	PE	Ibitinga	SP	Salgueiro	PE
Assis	SP	Indaiatuba	SP	Santa Fé do Sul	SP
Avaré	SP	Itaboraí	RJ	Santo André	SP
Bebedouro	SP	Itaperuna	RJ	São Bernardo do Campo	SP
Belém de São Francisco	PE	Jundiá	SP	São Caetano do Sul	SP
Belo Jardim	PE	Limoeiro	PE	São João da Boa Vista	SP
Birigui	SP	Linhares	ES	São José	SC
Blumenau	SC	Macaé	RJ	São José do Rio Pardo	SP
Bragança Paulista	SP	Mandaguari	PR	São Manuel	SP
Brusque	SC	Mineiros	GO	Serra Talhada	PE
Cabo de Santo Agostinho	PE	Mogi Guaçu	SP	Taubaté	SP
Catanduva	SP	Palhoça	SC	União da Vitória	PR
Clevelândia	PR	Palmares	PE		
Cruzeiro	SP	Paraíso do Tocantins	TO		

Fonte: Sistema e-MEC. Elaboração Própria.

Após a análise do conteúdo das leis orgânicas dos municípios relacionados no Quadro 4, verificou-se que em 47 dos 58 municípios (81%) havia a previsão da vinculação mínima de 25%, em consonância ao texto da Carta Magna de 1988. No entanto, em 11 deles (19%) a legislação municipal não reafirma o texto constitucional.

⁸ Enquanto no Censo da Educação Superior a coleta é feita uma vez ao ano e os relatórios estão disponíveis desde 2009 no site do INEP (2022), na Plataforma e-MEC a atualização das informações é realizada de forma dinâmica e o relatório é diário, impossibilitando o acesso a dados anteriores.

Quadro 5. Ausência de vinculação municipal de 25% de impostos e transferências à MDE			
Município	UF	Lei Orgânica Municipal	Vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
Araripina	PE	nº 01, de 05/05/1990.	Art. 78A - Da intervenção do Estado no Município. Parágrafo Único - O Estado não intervirá no Município, exceto quando: III – Não tiver sido aplicada o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.
Assis	SP	Emenda nº 56 de 11/12/2015.	Não foi identificada na Lei Orgânica a previsão do limite mínimo constitucional para a educação.
Blumenau	SC	nº 01, de 29/03/1990.	Art. 107 (emenda 30/2006) - O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências do Estado e da União, na manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo-se o ensino superior público de Blumenau.
Bragança Paulista	SP	nº 01, de 02/04/1990.	Art. 161 - O emprego de recursos públicos destinados à educação , considerados no orçamento municipal ou decorrente de contribuição da União, do Estado, de outros Municípios ou de outras fontes, ainda que sob forma de convênio, far-se-á de acordo com as diretrizes fixadas no Plano Municipal de Educação.
Cruzeiro	SP	nº 01, de 12/04/1991.	Art. 106 São vedadas: IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino , e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita;
Jundiá	SP	nº 01, de 05/04/1990.	Art. 132. São vedados: IV - a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como estabelecido na Constituição Federal , e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.
Petrolina	PE	nº 01, de 05/04/1990.	Art. 151. O Município aplicará, obrigatoriamente, em cada ano, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino : I - trinta por cento, no mínimo, da sua receita tributária de imposto; II - vinte e cinco por cento, pelo menos, das transferências que lhe couberem no Fundo de Participação.
Santa Fé do Sul	SP	nº 01, de 05/04/1990.	Não foi identificada na Lei Orgânica a previsão do limite mínimo constitucional para a educação.
São Bernardo do Campo	SP	nº 01, de 05/04/1990.	Não foi identificada na Lei Orgânica a previsão do limite mínimo constitucional para a educação.
São João da Boa Vista	SP	nº 01, 05/04/1990.	Art. 136. São vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto de arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159 da Constituição Federal, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, prevista no artigo 127, II desta Lei Orgânica.
São José	SC	nº 01, de 04/04/1990.	Art. 140. Os recursos destinados à educação do Município serão aplicados na rede municipal de ensino.

Fontes: Leis Orgânicas Municipais. Elaboração própria.

Conforme se observa no Quadro 5, em três municípios não constava a vinculação de 25% em suas leis orgânicas, seis faziam referência indireta ao art. 212 da CF/88, um incluiu os gastos com a universidade municipal no percentual global (25%) e um ente municipal definiu a aplicação de 30% da receita tributária de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Vale salientar que a ausência da vinculação, bem como a inclusão da educação superior no mínimo vinculado encontram-se em desacordo com a CF/88 e a LDB/96.

Em relação à previsão de financiamento à educação superior, em outras 11 leis orgânicas (19%) há a previsão de algum tipo de financiamento para instituições ou para estudantes, na sua maioria, por meio de bolsa de estudos, conforme discriminado no Quadro 6.

Quadro 6: Previsão municipal legal de financiamento às IMES

Município	UF	Lei Orgânica Municipal	Financiamento da Educação Superior Municipal
Arapirina	PE	nº 01, de 05/05/1990.	Art. 164 - O Município reservara, anualmente, percentual não inferior a 5% (cinco por cento) da receita destinada ao ensino, prevista no artigo 185, da Constituição do Estado de Pernambuco, para as superiores municipais.
Avaré	SP	nº 01, de 28/03/1990.	Art. 172. É vedada a cessão de prédios próprios municipais para funcionamento de estabelecimento de ensino privado, salvo os comprovadamente sem fins lucrativos e os de ensino superior.
Brusque	SC	nº 01, de 03/04/1990.	Art. 210 I - bolsa de estudo e outros incentivos econômicos aos que demonstrarem aproveitamento nos estudos e carência, nos termos da lei; II - apoio financeiro às Fundações de Ensino Superior sediadas no Município, garantindo-lhes a subsistência e oportunize a consecução de seus objetivos. as Fundações Educacionais consignarão em seus orçamentos, recursos necessários ao incremento de programas de pesquisas e extensa aplicados aos setores de produção, comercialização e serviços do Município e à melhoria da qualidade dos serviços públicos municipais.
Dracena	SP	nº 01, de 04/04/1990.	Artigo 155 I - conceder bolsas de estudo aos alunos carentes quer em 1º, 2º ou 3º graus. IX - O Município poderá destinar recursos para o transporte de estudantes do 1º, 2º e 3º graus fora do Município.
Franca	SP	nº 01, de 05/04/1990.	Art. 221 - § 2º Fica garantido o percentual de dez por cento do número de vagas existentes nas instituições de ensino superior da administração indireta do Município, para fins de concessão de bolsas de estudo a alunos carentes. § 3º As bolsas de estudo de que trata o parágrafo anterior poderão ser concedidas em forma de desconto no valor da mensalidade escolar e serão concedidas diretamente pela faculdade, independentemente de qualquer outro programa de concessão de bolsas de estudo mantido pela Prefeitura ou sob responsabilidade desta. Art. 222 O Município reservará um percentual de recursos da área de educação, destinado a subsidiar os estudos de alunos comprovadamente carentes, no ensino de segundo grau profissionalizante e nas escolas superiores.
Goiatuba	GO	nº 01, de 22/11/1990.	Art. 20 - Serão revistos pelo Poder Executivo Municipal, todas as concessões e/ou dotações públicas na área educacional , especialmente no que concerne aos convênios firmados entre a Prefeitura e o Centro de Ensino Superior de Goiatuba, via da Fundação de Ensino Superior de Goiatuba.
Indaiatuba	SP	nº 1, de 10/03/1992.	Art. 174 - O município subsidiará o ensino superior, ou cursos do ensino médio, e profissionalizante não existentes no município, por meio de programas suplementares de fornecimento de material didático, transporte escolar e bolsas de estudo .
Itaboraí	RJ	nº 01, de 05/04/1990.	Art. 205 - A Fundação Educacional Itaboraí - FEITA é uma instituição do Poder Público, de gestão democrática, gozando de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, para o exercício de suas funções de ensino, pesquisa e extensão. Art. 206 - O Poder Público destinará à FEITA Fundação Educacional de Itaboraí, dotação de 0,5% (cinco décimos) por cento da Lei Orçamentária Municipal.
Macaé	RJ	2008	Art. 239. Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer parcerias com os governos federal e estadual , no sentido da implantação de cursos superiores no Município.
Rio Verde	GO	nº 01, de 05/04/1990.	Art. 174 § 4º - O Ensino Superior no Município, gozará de autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Art. 200 - O Município deverá destinar 1% (um por cento) de sua receita tributária, transferido no exercício, em duodécimos mensais para o Fundo Municipal de Ciência e Tecnologia.
Taubaté	SP	nº 01, de 03/04/1990.	Art. 163 - O Município criará, mediante lei própria, um Sistema Único Integrado de Bolsa de Estudo - Simube. Parágrafo Único - O Simube será gerenciado pela Secretaria de Educação e contará com recursos orçamentários da Prefeitura, da Universidade de Taubaté e da iniciativa privada.

Fonte: Leis Orgânicas Municipais. Elaboração Própria.

Desses municípios, três estabeleceram previsão de recursos financeiros à educação superior, isto é, um definiu 0,5% do orçamento municipal ao ensino, pesquisa e extensão, outro destinou 1% da receita tributária ao fundo municipal de ciência e tecnologia e um reservou anualmente o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) da receita destinada ao ensino para as instituições superiores municipais. Constam ainda diversas formas de financiamento destinadas às instituições ou aos estudantes, tais como: programa suplementar de material didático, transporte escolar, bolsa de estudo, convênios, acordos e outras formas de parcerias.

Um aspecto de ordem legal e importante a ser destacado é que a CF/88, na seção que trata “Das Disposições Constitucionais Gerais”, no art. 242⁹, assegura que as instituições de ensino criadas por lei estadual ou municipal que existiam antes de 1988 não estão sujeitas ao princípio do inciso IV do Artigo 206, que determina a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” ainda que subsidiada pelo ente federado que a instituiu. Tal exceção permite a cobrança de mensalidades, bem como o acesso a programas federais destinados aos estudantes às IES privadas, por se enquadrarem em estabelecimentos “não-gratuitos”.

Ainda que não tenha sido possível apurar o quantitativo exato das IMES que cobram mensalidades ou são gratuitas, foi possível realizar algumas inferências importantes quanto ao financiamento destas instituições. A legislação brasileira não prevê a obrigatoriedade de os municípios ofertarem a educação superior, uma vez que os recursos financeiros são destinados à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Por meio de um banco de dados fornecido pelo FNDE, obtido pela Lei de Acesso à Informação (LAI)¹⁰, identificou-se que 46 instituições mantidas das 70 constantes do cadastro e-MEC, ou seja, 66% das IMES, aderiram ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), sendo que 25 (54%) delas têm suas mantenedoras classificadas como autarquias e 11 (24%) como fundações pelo FNDE e todas classificadas como “Pessoa Jurídica de Direito Público”. Das 25 autarquias, 19 estão localizadas no Estado de Pernambuco e 7 em São Paulo, já as fundações estão localizadas nos estados de Goiás, Paraná, São Paulo e Tocantins. As demais 10 IMES são: três identificadas como “Órgão Público do Poder Executivo Municipal”, uma como “Outras Formas de Associação” e três como “Outras Formas de Fundações Mantidas com Recursos Privados” e três não foram classificadas por natureza jurídica da mantenedora. Portanto, independente da natureza jurídica da mantenedora, há cobrança de mensalidades pelas IMES para serem beneficiadas pelo Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES). A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001) criou o programa federal que é destinado a financiar os estudantes matriculados em cursos superiores, na modalidade presencial ou a distância, não gratuitos, portanto, presume-se que se trata de instituições que cobram mensalidades, logo, parecem ter características semelhantes ao perfil institucional das IES privadas.

A seguir, a investigação trilhou o levantamento das Leis Orçamentárias Anuais municipais (LOAs) nos municípios que têm IMES, conforme o quadro abaixo.

⁹ “Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos” (BRASIL, 1988).

¹⁰ Ver a este respeito: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso em: 02 jan. 2022.

QUADRO 7: Levantamento das LOAs municipais (2022)		
LOA não localizada	LOA localizada. Ausência de dados para Ensino Superior e/ou para IMES ou mantenedora	LOA localizada. Informações disponíveis para Ensino Superior e para IMES ou mantenedora
Adamantina (SP)	Afogados da Ingazeira (PE)	Araripina (PE)
Alegre (ES)	Araçatuba (SP)	Avaré (SP)
Anicuns (GO)	Arcoverde (PE)	Bebedouro (SP)
Belém de São Francisco (PE)	Assis (SP)	Belo Jardim (PE)
Bragança Paulista (SP)	Bhumenau (SC)	Birigui (SP)
Catanduva (SP)	Brusque (SC)	Cabo de Santo Agostinho (PE)
Clevelândia (PR)	* Cruzeiro (SP)	Garanhuns (PE)
Goiatuba (GO)	Dracena (SP)	Goiana (PE)
Linhares (ES)	Franca (SP)	Gurupi (TO)
Mandaguari (PR)	Indaiatuba (SP)	Ibitinga (SP)
Mogi Guaçu (SP)	Itaboraí (RJ)	Itaperuna (RJ)
Palhoça (SC)	Limoeiro (PE)	Jundiá (SP)
Penápolis (SP)	Macaé (RJ)	Mineiros (GO)
São José do Rio Pardo (SP)	Paraíso do Tocantins (TO)	Palmares (PE)
São Manuel (SP)	Paulínia (SP)	Piracicaba (SP)
Taubaté (SP)	Petrolina (PE)	Salgueiro (PE)
União da Vitória (PR)	Pium (TO)	São Caetano do Sul (SP)
	Rio Verde (GO)	
	Santa Fé do Sul (SP)	
	Santo André (SP)	
	São Bernardo do Campo (SP)	
	São João da Boa Vista	
	São José (SC)	
	* Serra Talhada (PE)	
17	24	17

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais e sites das prefeituras e câmaras municipais.

* Os municípios Cruzeiro e Serra Talhada, embora localizada a LOA com despesas previstas para a Subfunção 364 e para a IMES, a forma como os dados estão apresentados não permitiram a análise.

De acordo com o Quadro 7, do conjunto de 58 municípios, em 17 deles, que correspondem a 29%¹¹ do total, não foram localizadas as LOAs para o ano de 2022, uma vez que não foram disponibilizadas pelos municípios em sites oficiais públicos. Em 24 deles, que correspondem a 41% do total, não há discriminação da previsão de gastos para a subfunção ensino superior (código orçamentário 364) e/ou para as IMES/mantenedoras destes municípios.

¹¹ Aquelas LOAs não localizadas, supõe-se que elas existem, no entanto, não foram tornadas públicas ou se estão disponíveis nos sites não estão de fácil acesso e visualização. Em alguns municípios, no site oficial foi identificada apenas a divulgação de chamada pública para consulta popular e participação na elaboração do planejamento orçamentário.

Portanto, desses municípios, apenas em 17 deles foi possível identificar uma coerência contábil entre as rubricas. Em 14 deles, a previsão de gastos alocada à função ensino superior foi idêntica à previsão de gastos às autarquias, fundações ou órgão público do Poder Executivo Municipal, sendo que em alguns casos há a discriminação de valores destinados à cada IMES. Por sua vez, os gastos previstos pelos outros 3 municípios, o percentual superior a 80% do previsto na rubrica ensino superior é destinado às mantenedoras ou às IMES, o restante a programas de apoio e de gestão ao ensino superior.

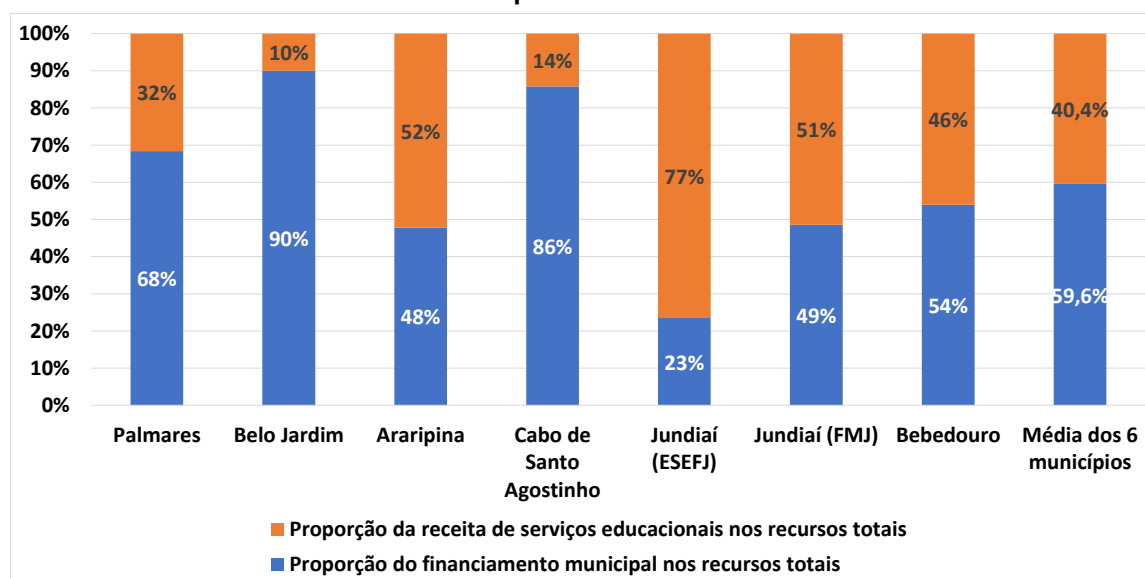
A seguir, a intenção é comparar a receita própria prevista de serviços educacionais com o financiamento público municipal das mantenedoras ou das IMES. Sendo assim, foi feito um levantamento nas LOAs para o ano de 2022 das receitas orçamentárias previstas nesses 17 municípios.

Ao se verificar as receitas previstas nas LOAs dos municípios selecionados, observou-se que as receitas são apresentadas de diferentes formas: consolidadas por receitas corrente e de capital para todo o município e detalhadas por categorias econômicas, ou seja, apresentam a arrecadação sem informar o órgão que arrecadou ou apresentam as receitas por unidade gestora.

Buscaram-se nas LOAs as informações a respeito das receitas de serviços, patrimoniais, contribuições e tributárias, a fim de que fosse possível obter os valores provenientes de serviços educacionais (mensalidades, matrículas e outras taxas escolares) prestados pelas mantenedoras ou pelas IMES. Dos 17 municípios, a investigação levou ao seguinte mapeamento: em seis municípios (Birigui, Goiana, Gurupi, Itaperuna, Mineiros e Piracicaba) não foram localizados os valores de receitas que se relacionassem às mantenedoras ou às IMES. Em São Caetano do Sul, as receitas da mantenedora foram apresentadas com um valor total não sendo possível identificar a origem dos recursos. Em quatro municípios (Avaré, Garanhuns, Ibitinga e Salgueiro), as receitas estão detalhadas apenas por receitas patrimoniais, correntes, contribuições e serviços.

Por fim, em seis municípios (Araripina, Cabo de Santo Agostinho, Palmares, Belo Jardim, Bebedouro e Jundiá) foi localizada a rubrica “serviços educacionais” nas LOAs. Nestes constam a discriminação de valores recebidos relativos a anuidades da graduação e pós-graduação, mensalidades das IMES, taxa de matrícula, inscrição no vestibular, expedição de certificados e outros serviços educacionais destinados às mantenedoras ou IMES. Todas as IMES são classificadas segundo a Organização Acadêmica como faculdades. As quatro primeiras mantenedoras são autarquias e classificadas como “Pessoa Jurídica de Direito Público – Municipal” e estão localizadas no Estado de Pernambuco. As duas últimas têm as suas prefeituras como mantenedoras, classificadas como “Órgão Público do Poder Executivo Municipal” e estão localizadas no Estado de São Paulo.

Estas seis mantenedoras são objeto de análise quanto à existência de dependência de recursos próprios privados e a relação entre financiamento público e privado dos estabelecimentos municipais de educação superior. Na LOA do município de Jundiá, tanto o financiamento previsto como as receitas de serviços educacionais estão alocados em duas Unidades Orçamentárias distintas, a Faculdade de Medicina de Jundiá (FMJ) e a Escola Superior de Educação Física de Jundiá (ESEFJ), em que pese terem a mesma mantenedora que é o próprio Município de Jundiá. Por este motivo, as duas IMES serão apresentadas de forma separada no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Proporção entre receita de serviços educacionais e financiamento municipal em municípios selecionados

Fontes: LOAs municipais (2022).

Vale salientar que as duas principais fontes de recursos das IMES não gratuitas são a receita própria proveniente de serviços educacionais pagos pelos estudantes e o financiamento público municipal. Os dados do Gráfico 2 revelam que, dos municípios selecionados, em média, 60% dos recursos são públicos e 40% são privados. No entanto, é possível vislumbrar a diversidade de realidades locais. Em Palmares, Belo Jardim e Cabo de Santo Agostinho, parte significativa do financiamento das IMES tem origem nos cofres municipais. Em Araripina, Bebedouro e Jundiá no curso de medicina há um certo equilíbrio entre os recursos públicos e privados. Por sua vez, em Jundiá, no curso de educação física, há uma predominância significativa dos recursos privados.

Considerações Finais

Este artigo teve o intuito mapear as instituições de educação superior municipais no Brasil e responder as perguntas norteadoras desta pesquisa. É possível concluir que são 70 instituições de educação superior municipal (IMES), predominantemente de organização acadêmica no formato de faculdades isoladas, que têm, na sua maioria, a natureza jurídica de Pessoa Jurídica de Direito Público. Estão localizadas em 58 municípios, concentradas, principalmente, nos Estados de São Paulo e Pernambuco.

Em relação à previsão legal ao financiamento público, foi possível apurar que há vulnerabilidade na disponibilidade orçamentária e financeira de recursos, uma vez que, somente 5% dos municípios asseguram algum recurso financeiro à educação superior municipal e 13% dos entes preveem diversas formas de financiamento suplementar, na sua maioria, endereçadas aos estudantes. Importante enfatizar que em três municípios do Estado de São Paulo – Assis, São Bernardo do Campo e Santa Fé do Sul – não há dispositivo legal nas leis orgânicas que ratifique a vinculação constitucional, portanto, em desacordo com a Carta Magna. A inclusão da educação superior na vinculação de recursos da educação básica em Blumenau em Santa Catarina está em desacordo com a LDB/96, uma vez que o percentual

mínimo vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino deve ser destinado exclusivamente à educação infantil e ao ensino fundamental nos municípios.

Percebe-se ainda que o conjunto de IES municipais é pequeno quando comparado com o segmento federal ou estadual, porém este é bem diverso, refletindo a diversidade econômica e a desigualdade social e espacial presente nos municípios brasileiros, responsáveis por um conjunto expressivo de políticas sociais.

Por fim, a investigação sobre a disponibilidade orçamentária das IMES permitiu concluir que a maioria dos municípios não dispõe de informações sobre o financiamento público e privado em suas LOAs. Os seis municípios que apresentam dados discriminados são financiados, em média, com 60% de aporte estatal e 40% provenientes receitas próprias de serviços educacionais.

Vale ressaltar que uma das limitações da pesquisa é divergência das informações das IMES nos sistemas do Ministério da Educação, do FNDE e do INEP, uma vez que o e-MEC, o Sisfies (Sistema do FIES) e o Censup (Sistema do Censo da Educação Superior) divergem do quantitativo das IMES, ora utilizando como referência a listagem das mantenedoras ora das mantidas. Portanto, não existe uma unidade de dados das IMES nos cadastros do governo federal. Um outro limitador da pesquisa envolve as modificações nos nomes das mantenedoras ao longo do tempo, o que também dificulta a compatibilização das informações. Da mesma forma, a ausência de informações orçamentárias padronizadas e em planilha de dados nas LOAS municipais inviabiliza a análise mais abrangente do conjunto das IMES.

Por fim, a investigação sobre as instituições municipais de educação superior e os tipos de financiamento disponíveis ainda está em andamento. A análise futura pretende realizar a sistematização sobre os cursos ofertados, valores de mensalidades das IMES não-gratuitas, bem como apurar o montante de contratos, dependência das IMES destinados ao FIES.

Referências

ANPED. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Website. 2021. Disponível em: <https://www.anped.org.br>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ASSIS, I. F. S. **O caminho entre o público e o privado**: um estudo de contextualização da FIMES. 2008. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=163829. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.024 de 24 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 1961. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de out de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Código Civil brasileiro, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Financiamento Estudantil**. Mec autoriza autarquias municipais e estaduais de educação superior a aderir ao Fies. Brasília, 26 jan. 2018a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=59581:autarquias-municipais-e-estaduais-podem-aderir-ao-fies>. Acesso em: 1 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 209, de 7 de março de 2018**. Brasília, 2018b. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-209-2018-03-07.pdf>. Acesso em: 1 maio 2022.

CARVALHO, C. H. A. de. Mapeamento do Financiamento à Educação Superior Estadual no Brasil: da vinculação de recursos e da evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento. In: VALE, A. A. do; TAVARES, A. M. B. N. (Org.). **Políticas para educação superior e profissional no Brasil: cenários e desafios**. Natal: UFRN, 2016. p. 71-96.

e-MEC. Ministério da Educação. **Relatório da Consulta Avançada**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 23 abr. 2022.

GARCIA, O. S. **Fundações Municipais de Ensino Superior: escolas públicas ou privadas? Um Estudo de Casos Múltiplos na Região Sul**. 2006. 272 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/368682>. Acesso em: 2 jun. 2022.

GOVERNO FEDERAL. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso em: 2 jun. 2022.

IBICT. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**. Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.bdtb.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Brasília, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 30 maio 2022.

LUCCHESI, M. A. S. História da Interiorização do Ensino Superior no Estado de São Paulo: As Instituições Municipais de Ensino Superior. Universidade Cidade de São Paulo. **Revista @mbienteeducação**, v. 7, n. 1, p. 126-143, jan./abr. 2014. Disponível em <https://publicacoes.unicid.edu.br/index.php/ambienteeducacao/article/view/63/52>. Acesso em: 30 set. 2022.

NEVES, R. S. Instituições municipais de ensino superior. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 20, n. 109, p. 191-210, maio/jun. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/37117538/Institui%C3%A7%C3%B5es_municipais_de_ensino_superior. Acesso em: 20 jan. 2022.

PICKLER, C. M.; SILVEIRA, F. E. B.; SOUZA, I. M. A Municipalização do Ensino Superior no Brasil: Um estudo de multicasos na dimensão estrutural e de gestão de pessoas. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 14, n. 3, p. 228-250, set./dez. 2021. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7aca/fe8333c33a8e3dc9af28cf07958b8d6ddb0a.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico** [recurso eletrônico]. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REDE UNIVERSITAS/BR. Website. 2022. Disponível em: <http://www.redeuniversitas.com.br/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

SCIELO. Scientific Electronic Library Online. Website. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://scielo.org/pt/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

ZILIO, A. C. S. **Financiamento em instituições de ensino superior públicas municipais e comunitárias de Santa Catarina**. 2004. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/87214/210271.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 maio 2022.

Cristina Helena Almeida de Carvalho é mestre e doutora em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (2011) na área de Política Social. Tem experiência em docência e pesquisa em Política Educacional, sobretudo em financiamento da educação (básica e superior). Foi consultora da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) junto ao Ministério da Educação (MEC) e consultora/pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Atualmente, é Professora Associada II do Departamento de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PGE) da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UNB).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3667-3904>

E-mail: cristinahelena@yahoo.com.br

Ivete Maria Barbosa Madeira Campos é doutoranda em Educação pela Universidade de Brasília (2021), Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (2015), Master Business Administration - MBA em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Possui graduação em - Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (1983). Atualmente está aposentada como Técnico em Assuntos Educacionais do Ministério da Educação. Trabalhou na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) e na Secretaria de Educação Superior do MEC, atuando diretamente regulação de Instituições de Ensino Superior e posteriormente na gestão das Universidades Federais.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8832-7395>

E-mail: ivete.campos@gmail.com

Sueli Mamede Lobo Ferreira é doutoranda e Mestra em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Educação na diversidade e cidadania, com ênfase na educação de jovens e adultos (UnB), Gestão estratégica e qualidade (UCAM) e Supervisão e orientação educacional (UNICID). Possui graduação em Administração (FIPLAC) e licenciatura em Pedagogia (FAE). Atualmente é Assessora técnica, Inspetora escolar, Conselheira e Presidente do Conselho Municipal de Educação do Município de Luziânia-GO.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1869-7788>

E-mail: suelimamed@gmail.com

Recebido em 06 de outubro de 2022

Aprovado em 15 de maio de 2023

