



Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Educação (FE)  
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)  
Doutorado em Educação

IVETE MARIA BARBOSA MADEIRA CAMPOS

**FINANCIAMENTO DAS CINCO UNIVERSIDADES MUNICIPAIS NO BRASIL E O  
ATENDIMENTO PRIORITÁRIO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO  
ENSINO FUNDAMENTAL (2014-2023):  
Dilemas e disputas**

BRASÍLIA-DF  
2025

IVETE MARIA BARBOSA MADEIRA CAMPOS

**FINANCIAMENTO DAS CINCO UNIVERSIDADES MUNICIPAIS NO BRASIL E O  
ATENDIMENTO PRIORITÁRIO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO  
ENSINO FUNDAMENTAL (2014-2023):**

**Dilemas e disputas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE).

BRASÍLIA-DF

2025

C198f Campos, Ivete Maria Barbosa Madeira  
Financiamento das cinco universidades municipais no Brasil e o atendimento prioritário municipal da educação infantil e do ensino fundamental (2014-2023) : dilemas e disputas / Ivete Maria Barbosa Madeira Campos; orientador Cristina Helena Almeida de Carvalho. Brasília, 2025.  
308 p.

Tese(Doutorado em Educação) Universidade de Brasília, 2025.

1. Educação superior. 2. Financiamento da educação superior. 3. Instituições municipais de ensino superior. 4. Financiamento municipal. I. Carvalho, Cristina Helena Almeida de, orient. II. Título.

IVETE MARIA BARBOSA MADEIRA CAMPOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho (FE/UnB)  
(Orientadora e Presidente da Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral (UFG) - Membro Externo

---

Prof. Dr. Luiz Fernando Reis (Unioeste) - Membro Externo

---

Prof. Dr. José Vieira de Sousa (FE/UnB) - Membro Interno

---

Profa. Dra. Ana Sheila Fernandes Costa (FE/UnB)- Membro Suplente

BRASÍLIA-DF

2025

Dedico este estudo à Sofia e à Eva, minhas duas lindas netas que representam o futuro; aos meus filhos Gustavo e Daniel e às noras Bárbara e Leda.

Aos meus pais, Izabel e Marcito (*in memoriam*), a minha origem.

## **AGRADECIMENTOS**

Esta tese representa a realização de um percurso profissional e de um sonho pessoal, os quais não teriam sido possíveis sem o apoio de muitas pessoas e instituições, às quais registro minha profunda gratidão.

À Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, por me proporcionar essa conquista em um cenário orientado pela busca permanente da excelência acadêmica e pelo compromisso com a educação superior pública. Agradeço ao programa de bolsas da Capes por ter me proporcionado, por um período do doutorado, a bolsa-auxílio.

À Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho, orientadora deste trabalho, por ter acolhido minha inscrição no Programa de Pós-Graduação em Educação e, assim, possibilitado a realização de um sonho que, antes, me parecia impossível.

À Profa. Dra. Maria Abádia da Silva, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, pela condução do programa.

Ao Prof. Dr. Nelson Amaral, meu respeito e admiração, por ter aceito participar da minha qualificação e pelas observações e sugestões valiosas que deram sustentação à minha pesquisa.

Ao Prof. Dr. José Vieira de Sousa, meu respeito e admiração, por ter aceito participar da minha qualificação, pelo profissionalismo, pela paciência e pelas observações valiosas que deram sustentação à minha pesquisa.

À Profa. Ana Sheila Fernandes Costa e ao Prof. Dr. Luiz Fernando Reis, por terem aceito o convite para participar da defesa deste trabalho.

Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, especialmente Alan Macedo e Sueli Mamede, que não poderia deixar de mencionar. Ao Alan, além da escuta, agradeço pelo apoio na elaboração das tabelas e na realização dos cálculos financeiros; à Sueli, pela escuta e pela ajuda na busca de documentos.

Ao Eduardo Caetano, o maior incentivador para que eu me inscrevesse no Programa de Pós-Graduação em Educação, pelo apoio de sempre.

Agradeço à Débora Vilela, da ANIMES, pela disponibilização de documentos que subsidiaram minha pesquisa sobre as IMES.

Agradeço ao Vinicius Lino pela elaboração dos gráficos e ao Alisson Capuzzo pelos textos.

À Ana Betraiz Lacerda, pela ajuda na busca dos sites do Congresso Nacional. À Ana Paula, pelo apoio e pelas escutas nas aulas de pilates. À Sônia, pelo apoio constante durante as caminhadas no Parque Olhos D'Água.

Meu agradecimento à Flavia, da Prefeitura de Gurupi, por ter ajudado no levantamento dos dados daquele município, e a todos dos Conselhos Estaduais de Educação que me atenderam no envio dos documentos.

Agradeço ao Rafael Barcelos Santos por ter feito a revisão final e a formatação desta tese.

Agradeço à Dra. Kátia Moura pelas primeiras sugestões de como organizar o texto da minha tese e ao Márcio Vinícius pelas revisões iniciais dos capítulos.

Agradeço à Leda Alvim pelas traduções do resumo.

Agradeço, sobretudo, à minha família (filhos, netas e noras) pela compreensão nos momentos de ausência, pelo incentivo incondicional e pelo amor que me sustentou em cada etapa desta jornada. Sem o apoio de vocês, este trabalho não teria ganhado forma.

A todos e a todas, o meu muito obrigada.

“Combati o bom combate, completei a corrida guardei a fé”

(Carta de São Paulo a Timóteo)

“junto à escolha de quem se é, existe a coragem silenciosa de nadar contra a maré”

(João de Barros, poeta e pedagogo português, 1881-1960)



## RESUMO

A presente tese trata da análise do financiamento dos municípios para a educação superior municipal, com foco nas cinco universidades criadas por leis municipais, em um contexto pós Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a obrigatoriedade de atuação municipal na educação infantil e ensino fundamental, à luz da fundamentação teórica do Neoinstitucionalismo Histórico. A Constituição Federal de 1988 e a LDB/1996 definiram a atuação municipal prioritária na educação infantil e no ensino fundamental, sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino apenas quando estiverem plenamente atendidas as necessidades de sua área de competência e com recursos superiores aos percentuais mínimos vinculados à MDE. Este estudo é referenciado nas mudanças significativas impostas pela CF/1988 ao município, que passou a ser ente federado, com autonomia e competências definidas para atuar na educação, conforme o art. 205, os §§ 2º e 7º do art. 211, da CF/1988, e o inciso V do art. 11 da LDBEN/1996, que estabelecem o direito à educação e determinam que os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil, em creches e pré-escolas, e no ensino fundamental, sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino apenas quando estiverem plenamente atendidas as necessidades de sua área de competência e com recursos superiores aos mínimos constitucionais vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. No que tange à educação superior, no âmbito municipal, especialmente à existência de universidades municipais, a análise considerou o art. 207 da CF/1988 e o art. 52 da LDBEN, os quais estabelecem os princípios fundamentais para o reconhecimento de uma instituição como universidade. Assim, tomando como referência o art. 207 e o §7º do art. 211 da CF/1988, em articulação com o inciso V do art. 11 da LDBEN/1996, defende-se nesta tese que os cinco municípios que mantêm universidades só poderiam ofertar educação superior se, e somente se, estiverem plenamente atendidas as necessidades de sua área de competência, sem disputa pelos recursos do fundo público municipal entre a educação superior e as áreas educacionais de atuação prioritária (a educação infantil e o ensino fundamental), e com recursos suficientes para assegurar o padrão mínimo de qualidade definido pelos parâmetros do Custo-Aluno Qualidade inicial (CAQi). O estudo buscou compreender como se estruturam as instituições municipais de ensino superior sob a gestão municipal, por meio da análise da relação entre a vinculação de recursos destinados à educação infantil, ao ensino fundamental e à educação superior, bem como verificar o impacto nas despesas municipais pagas em cada uma das etapas de ensino. Outra finalidade da tese foi identificar o montante de recursos financeiros destinados pelos cinco municípios às respectivas universidades municipais. Adotou-se a abordagem dos métodos qualitativo e quantitativo, a partir da análise documental e bibliográfica relacionada às IMES,

aos municípios que ofertam educação superior e ao arcabouço legal disponível. Como fundamentação teórica e conceitual, foram utilizadas as interpretações do Neoinstitucionalismo Histórico sobre instituições e dependência da trajetória (*path dependence*). No levantamento dos dados financeiros dos municípios, tomou-se como referência a aplicação mínima de 25% à MDE e a projeção apresentada pela Nota Técnica da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) sobre os recursos necessários ao financiamento da educação básica. Constatou-se, assim, que a aplicação isolada do percentual de 25% não se traduz, necessariamente, em qualidade educacional; portanto, é imprescindível considerar o volume de recursos financeiros necessários para que o município ofereça uma educação de qualidade, sendo o CAQi e o CAQ instrumentos essenciais de planejamento, justiça fiscal e equidade educacional. A análise permitiu inferir que o atendimento, pelos municípios, aos dois níveis de ensino (educação básica e educação superior), desencadeia uma disputa, ainda que não explicitada, pelos recursos do fundo público municipal entre a educação superior e as áreas de atuação prioritária, uma vez que as universidades municipais dependem de receitas próprias instáveis, como mensalidades. Assim, destacam-se dois aspectos centrais: o dilema decorrente do fato de as universidades serem públicas e cobrarem mensalidades, e a configuração de um campo de disputa, na esfera municipal, entre a necessidade de garantir o atendimento pleno e com qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, etapas prioritárias de responsabilidade municipal, e a manutenção da oferta da educação superior municipal.

**Palavras-chave:** educação superior; financiamento da educação superior; instituições municipais de ensino superior; financiamento municipal.

## **ABSTRACT**

This dissertation addresses the analysis of municipal funding for higher education, with a focus on the five universities created by municipal laws, in light of the theoretical framework of Historical Institutionalism. The 1988 Federal Constitution and the LDB/1996 defined the municipalities' priority role in early childhood education and elementary education, allowing engagement in other levels of education only when the needs of their area of responsibility are fully met and with resources exceeding the minimum percentages linked to the MDE. This study is referenced in the significant changes imposed by the 1988 Constitution on the municipality, which became a federated entity, with autonomy and defined competencies to act in education, in accordance with Article 205, Paragraphs 2 and 7 of Article 211 of the 1988 Constitution, and Item V of Article 11 of the LDBEN/1996, which establish the right to education and determine that municipalities must act primarily in early childhood education, in daycare centers and preschools, and in elementary education, with engagement in other levels of education permitted only when the needs of their area of responsibility are fully met and with resources exceeding the constitutional minimums linked to the maintenance and development of education. With regard to higher education, at the municipal level, especially concerning the existence of municipal universities, the analysis considered Article 207 of the 1988 Constitution and Article 52 of the LDBEN, which establish the fundamental principles for the recognition of an institution as a university. Thus, taking as a reference Article 207 and Paragraph 7 of Article 211 of the 1988 Constitution, in conjunction with Item V of Article 11 of the LDBEN/1996, this dissertation argues that the five municipalities that maintain universities could only offer higher education if, and only if, the needs of their area of responsibility are fully met, without disputes over municipal public resources between higher education and the educational areas of priority action (early childhood and elementary education), and with sufficient resources to ensure the minimum quality standard defined by the parameters of the Initial Quality per Student Cost (CAQi). The study sought to understand how municipal higher education institutions are structured under municipal management, through the analysis of the relationship between the allocation of resources to early childhood education, elementary education, and higher education, as well as to verify the impact on municipal expenses paid in each stage of education. Another purpose of the dissertation was to identify the amount of financial resources allocated by the five municipalities to their respective municipal universities. A qualitative and quantitative methodological approach was adopted, based on documentary and bibliographic analysis related to IMES, the municipalities that offer higher education, and the available legal framework. As theoretical and conceptual foundation, the

interpretations of Historical Institutionalism concerning institutions and path dependence were employed. In the collection of financial data from the municipalities, the minimum application of 25% to MDE was taken as reference, along with the projection presented in the Technical Note by Fineduca and the National Campaign for the Right to Education (2023) regarding the resources needed to fund basic education. It was found, therefore, that the isolated application of the 25% percentage does not necessarily translate into educational quality; therefore, it is essential to consider the volume of financial resources necessary for the municipality to offer quality education, with CAQi and CAQ being essential instruments for planning, fiscal justice, and educational equity. The analysis allowed for the inference that the provision, by the municipalities, of the two levels of education (basic and higher education) triggers a dispute, even if not explicit, over municipal public resources between higher education and the areas of priority action, since municipal universities depend on unstable own revenues, such as tuition fees. Thus, two central aspects are highlighted: the dilemma arising from the fact that the universities are public and charge tuition fees, and the configuration of a field of dispute, at the municipal level, between the need to ensure full and quality provision of early childhood education and elementary education, priority stages under municipal responsibility, and the maintenance of the provision of municipal higher education.

**Keywords:** Higher Education; Education Financing; Municipal Higher Education Institutions; Municipal Funding.

## RESUMEN

La presente tesis trata del análisis del financiamiento de los municipios para la educación superior, con foco en las cinco universidades creadas por leyes municipales, a la luz de la fundamentación teórica del Neoinstitucionalismo Histórico. La Constitución Federal de 1988 y la LDB/1996 definieron la actuación municipal prioritaria en la educación infantil y en la enseñanza fundamental, permitiéndose la actuación en otros niveles de enseñanza solamente cuando estén plenamente atendidas las necesidades de su área de competencia y con recursos superiores a los porcentajes mínimos vinculados a la MDE. Este estudio se basa en los cambios significativos impuestos por la CF/1988 al municipio, que pasó a ser ente federado, con autonomía y competencias definidas para actuar en el ámbito educativo, conforme al art. 205, a los §§ 2.º y 7.º del art. 211 de la CF/1988, y al inciso V del art. 11 de la LDBEN/1996, los cuales establecen el derecho a la educación y determinan que los municipios deben actuar prioritariamente en la educación infantil, en guarderías y preescolares, y en la enseñanza fundamental, permitiéndose la actuación en otros niveles de enseñanza solamente cuando estén plenamente atendidas las necesidades de su área de competencia y con recursos superiores a los mínimos constitucionales vinculados al mantenimiento y al desarrollo de la enseñanza. En lo que se refiere a la educación superior, en el ámbito municipal, especialmente a la existencia de universidades municipales, el análisis consideró el art. 207 de la CF/1988 y el art. 52 de la LDBEN, los cuales establecen los principios fundamentales para el reconocimiento de una institución como universidad. Así, tomando como referencia el art. 207 y el § 7.º del art. 211 de la CF/1988, en articulación con el inciso V del art. 11 de la LDBEN/1996, se defiende en esta tesis que los cinco municipios que mantienen universidades solo podrían ofrecer educación superior si, y solamente si, estuvieran plenamente atendidas las necesidades de su área de competencia, sin disputa por los recursos del fondo público municipal entre la educación superior y las áreas educativas de actuación prioritaria (la educación infantil y la enseñanza fundamental), y con recursos suficientes para asegurar el estándar mínimo de calidad definido por los parámetros del Costo-Alumno Calidad Inicial (CAQi). El estudio buscó comprender cómo se estructuran las instituciones municipales de educación superior bajo gestión municipal, mediante el análisis de la relación entre la vinculación de recursos destinados a la educación infantil, a la enseñanza fundamental y a la educación superior, así como verificar el impacto en los gastos municipales pagados en cada una de las etapas educativas. Otra finalidad de la tesis fue identificar el monto de recursos financieros destinados por los cinco municipios a sus respectivas universidades municipales. Se adoptó el enfoque de los métodos cualitativo y cuantitativo, a partir del análisis documental y bibliográfico relacionado con las IMES, con los

municipios que ofrecen educación superior y con el marco legal disponible. Como fundamentación teórica y conceptual, se utilizaron las interpretaciones del Neoinstitucionalismo Histórico sobre instituciones y dependencia de la trayectoria (path dependence). En el levantamiento de los datos financieros de los municipios, se tomó como referencia la aplicación mínima del 25 % a la MDE y la proyección presentada por la Nota Técnica de Fineduca y de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación (2023) sobre los recursos necesarios para el financiamiento de la educación básica. Se constató, así, que la aplicación aislada del porcentaje del 25 % no se traduce, necesariamente, en calidad educativa; por lo tanto, es imprescindible considerar el volumen de recursos financieros necesarios para que el municipio ofrezca una educación de calidad, siendo el CAQi y el CAQ instrumentos esenciales de planificación, justicia fiscal y equidad educativa. El análisis permitió inferir que la atención, por parte de los municipios, a los dos niveles de enseñanza (educación básica y educación superior), desencadena una disputa, aunque no explicitada, por los recursos del fondo público municipal entre la educación superior y las áreas de actuación prioritaria, dado que las universidades municipales dependen de ingresos propios inestables, como las mensualidades. Así, se destacan dos aspectos centrales: el dilema derivado del hecho de que las universidades sean públicas y cobren mensualidades, y la configuración de un campo de disputa, en la esfera municipal, entre la necesidad de garantizar la atención plena y con calidad de la educación infantil y de la enseñanza fundamental, etapas prioritarias de responsabilidad municipal, y el mantenimiento de la oferta de educación superior municipal.

**Palabras clave:** educación superior; financiamiento de la educación superior; instituciones municipales de educación superior; financiamiento municipal.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Mapa da localização das IMES no Brasil (2024) .....	132
<b>Figura 2</b> – Mapa do município de Blumenau (SC).....	201
<b>Figura 3</b> – Mapa do município de São Caetano do Sul (SP).....	204
<b>Figura 4</b> – Mapa do município de Taubaté (SP).....	207
<b>Figura 5</b> – Mapa do município de Rio Verde (GO).....	210
<b>Figura 6</b> – Mapa da localização do município de Gurupi no estado de Tocantins.....	213

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Distribuição de teses, dissertações, artigos e resumo expandido que abordam as IMES, por ano de publicação (1978–2024).....	44
<b>Gráfico 2</b> – Natureza jurídica da mantenedora categoria administrativa das IMES .....	79
<b>Gráfico 3</b> – Evolução do número de IES por dependência administrativa (1980-1988) .....	95
<b>Gráfico 4</b> – Categoria administrativa e categoria acadêmica das IMES, em 2023 .....	127
<b>Gráfico 5</b> – Quantidade de IMES por ano de criação .....	130



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Cursos de medicina ofertados no interior do estado de Pernambuco.....	125
<b>Quadro 2</b> – Resumos das normas estaduais que regulamentam as IMES após 1996.....	135
<b>Quadro 3</b> – Lista dos campi fora de sede das cinco universidades municipais.....	164
<b>Quadro 4</b> – Vinculação orçamentária para a MDE na LOM e Educação Superior nos municípios com universidades municipais.....	235
<b>Quadro 5</b> – Categorização de trabalhos sobre as IMES .....	284
<b>Quadro 6</b> – As Leis Estaduais de Educação e as IMES.....	289
<b>Quadro 7</b> – Dados sobre as 58 IMES, organização acadêmica, ano de criação e localização .....	293
<b>Quadro 8</b> – Natureza Jurídica das IMES: Administração Pública em Geral .....	295
<b>Quadro 9</b> – Natureza Jurídica das IMES: Pessoa Jurídica de Direito Público Municipal ....	295
<b>Quadro 10</b> – Natureza jurídica das IMES: Fundação Pública de Direito Privado Municipal .....	298
<b>Quadro 11</b> – Vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na Lei Orgânica Municipal .....	299
<b>Quadro 12</b> – Vinculação na Lei Orgânica Municipal – Educação Superior.....	299
<b>Quadro 13</b> – Lei Orgânica Municipal - Vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	300
<b>Quadro 14</b> – Os Municípios e a regulação da educação superior .....	301

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Levantamento dos trabalhos encontrados na pesquisa bibliográfica .....	43
<b>Tabela 2</b> – Evolução do número de IES por dependência administrativa (1980-1988).....	94
<b>Tabela 3</b> – Evolução do número de matrículas – IES – por dependência administrativa (1980-1988) .....	96
<b>Tabela 4</b> – Representação das IES: expansão da educação superior 2008 a 2023 .....	104
<b>Tabela 5</b> – Expansão das matrículas na educação superior 2008 a 2023 .....	105
<b>Tabela 6</b> – IMES criadas antes de 1988 .....	113
<b>Tabela 7</b> – Perfil acadêmico das faculdades municipais, criadas antes de 1988 .....	114
<b>Tabela 8</b> – Perfil acadêmico dos centros universitários municipais, criados antes de 1988 .	116
<b>Tabela 9</b> – Perfil das universidades – IMES – criadas antes de 1988.....	117
<b>Tabela 10</b> – Perfil das IMES – faculdades criadas após 1988.....	119
<b>Tabela 11</b> – Trajetória das IMES após CF 1988 – entre 1995 e 2023 .....	122
<b>Tabela 12</b> – Oferta de curso de licenciaturas por Unidade Federada.....	126
<b>Tabela 13</b> – Dados Gerais – IMES – em 2023 .....	129
<b>Tabela 14</b> – Dados gerais das universidades municipais com as públicas estaduais e federais em 2023 .....	145
<b>Tabela 15</b> – Evolução do total de cursos e alunos – por modalidade de ensino da FURB 2014 a 2023 .....	149
<b>Tabela 16</b> – Programas de mestrado e doutorado e avaliação da Capes da FURB (2023) ...	150
<b>Tabela 17</b> - Evolução do total – graduação – de cursos e alunos da USCS – 2014 a 2023 ..	152
<b>Tabela 18</b> – Programas de mestrado e doutorado da USCS e avaliação da Capes (2023)....	153
<b>Tabela 19</b> – Evolução do total – graduação – de cursos e alunos da UNITAU – 2014 a 2023 .....	155
<b>Tabela 20</b> – Programas de mestrado e doutorado e avaliação da Capes da UNITAU (2023) .....	156
<b>Tabela 21</b> – Evolução do total – graduação – de cursos e alunos – da UniRV – 2014 a 2023 .....	157
<b>Tabela 22</b> – Programas de mestrado e doutorado da UniRV e avaliação da Capes (2023) ..	159
<b>Tabela 23</b> – Evolução do total de cursos e alunos da UnirG – 2014 a 2023 .....	161
<b>Tabela 24</b> – Programas de mestrado e avaliação da Capes da UnirG (2023).....	161
<b>Tabela 25</b> – Oferta de cursos presenciais e de EaD nas universidades municipais 2023 .....	163
<b>Tabela 26</b> – Avaliação em larga escala nas universidades municipais: IGC, conceitos Enade e CAPES .....	166

<b>Tabela 27</b> – Perfil do corpo docente da FURB – 2014 a 2023 .....	168
<b>Tabela 28</b> – Perfil do corpo docente da USCS – 2014 a 2023 .....	169
<b>Tabela 29</b> – Perfil do corpo docente da UNITAU – 2014 a 2023 .....	170
<b>Tabela 30</b> – Perfil do corpo docente da UniRV – 2014 a 2023 .....	171
<b>Tabela 31</b> – Perfil do corpo docente da UnirG – 2014 a 2023 .....	172
<b>Tabela 32</b> – Trajetória das receitas da FURB (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual .....	174
<b>Tabela 33</b> – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da FURB (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual .....	176
<b>Tabela 34</b> – Trajetória das receitas, despesas e excedente – matrículas em cursos de graduação (presenciais e EAD) e gasto por aluno na FURB (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual.....	177
<b>Tabela 35</b> – Trajetória das receitas da USCS (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual .....	178
<b>Tabela 36</b> – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da USCS (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA anual .....	180
<b>Tabela 37</b> – Receitas e despesas – excedentes – matrículas e gasto por aluno por universidade .....	181
<b>Tabela 38</b> – Trajetória das receitas da UNITAU (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA anual.....	182
<b>Tabela 39</b> – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da UNITAU (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA anual .....	183
<b>Tabela 40</b> – Receitas e despesas – excedentes – matrículas e gasto por aluno por universidade .....	184
<b>Tabela 41</b> – Trajetória das receitas da UniRV (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA anual .....	186
<b>Tabela 42</b> – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da UniRV (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA anual .....	187
<b>Tabela 43</b> – Receitas e despesas – excedentes – matrículas e gasto por aluno por universidade – UniRV .....	188
<b>Tabela 44</b> – Trajetória das receitas da UnirG (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA anual .....	190
<b>Tabela 45</b> – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da UnirG (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA anual .....	191

<b>Tabela 46</b> – Receitas e despesas – excedentes – matrículas e gasto por aluno Universidade	192
<b>Tabela 47</b> – Perfil dos municípios PIB per capita, IDHM, população e taxa de escolaridade de 6 a 14 anos.....	199
<b>Tabela 48</b> – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de Blumenau .....	202
<b>Tabela 49</b> – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de São Caetano do Sul.....	205
<b>Tabela 50</b> – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de Taubaté.....	208
<b>Tabela 51</b> – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de Rio Verde .....	211
<b>Tabela 52</b> – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de Gurupi .....	214
<b>Tabela 53</b> – Trajetória da previsão orçamentária e despesas pagas municipais por Função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões – Valores reais a preço de 2023 (IPCA Anual) .....	219
<b>Tabela 54</b> – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA anual a preço de 2023.....	221
<b>Tabela 55</b> – Trajetória da previsão orçamentária e despesas pagas municipais por função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões - atualizadas a preço de 2023 .....	222
<b>Tabela 56</b> – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA anual a preço de 2023.....	223
<b>Tabela 57</b> – Trajetória da previsão orçamentária e despesas pagas municipais por função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões – atualizadas pelo a preço de 2023. ....	225
<b>Tabela 58</b> – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA anual a preço de 2023.....	226
<b>Tabela 59</b> – Trajetória da Previsão orçamentária e despesas pagas municipais por função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões – atualizadas a preço de 2023.....	227

<b>Tabela 60</b> – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA anual a preço de 2023.....	229
<b>Tabela 61</b> – Trajetória da previsão orçamentária e despesas pagas municipais por função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões – atualizadas a preço de 2023.....	230
<b>Tabela 62</b> – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA anual a preço de 2023.....	231
<b>Tabela 63</b> – Trajetória do percentual aplicado em MDE nos cinco municípios selecionados (2014 a 2023).....	236
<b>Tabela 64</b> – Municípios com IMES Gratuitas x Demonstrativo da Complementação da União – VAAT 2023 Valores do CAQi 2023 .....	242
<b>Tabela 65</b> – Receita Potencial x Despesa Liquidada – Educação Básica .....	244
<b>Tabela 66</b> – Perfil dos Municípios Paulistas com Faculdades.....	303
<b>Tabela 67</b> – Municípios de Pernambuco - Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023 .....	304
<b>Tabela 68</b> – Município do Espírito Santo - Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023.....	304
<b>Tabela 69</b> – Município do São Paulo- Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023 .....	305
<b>Tabela 70</b> – Município do Paraná- Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023 .....	305
<b>Tabela 71</b> – Município de Goiás- Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023 .....	306

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABRUEM	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACAFE	Associação Catarinense das Fundações Educacionais
AIMES-SP	Associação das Instituições Municipais de Ensino Superior de São Paulo
ANIMES	Associação Nacional das Instituições Municipais de Ensino Superior
ASSIESPE	Associação das Autarquias Municipais Pernambucanas
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAMPANHA	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPGC	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas
DOU	Diário Oficial da União
EUA	Estados Unidos da América
e-MEC	Sistema do Ministério da Educação
FAPAF	Faculdade FAPAF
FECIPAR	Faculdade de Educação Ciências e Letras de Paraíso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIMES	Centro Universitário de Mineiros
FINBRA	Finanças do Brasil
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IES	Instituição de Ensino Superior

IESFMC	Instituições de Ensino Superior Fundacionais Municipais Catarinenses
IMES	Instituição Municipal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
MEC	Ministério da Educação
MEC/USAID	Ministério da Educação / United States Agency for International Development
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
POGE	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PROEXT	Programa de Extensão Universitária
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria da Educação Superior
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SinCAQ	Simulador de Custo-Aluno Qualidade
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SISTN	Sistema de Coleta de Dados Contábeis
STF	Superior Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TJ-SC	Tribunal de Justiça – Santa Catarina
UnB	Universidade de Brasília
UNIRG	Universidade de Gurupi
UNITAU	Universidade de Taubaté

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	25
<b>CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL</b> .....	46
<b>1.1 Abordagem do neoinstitucionalismo histórico</b> .....	47
<b>1.2 Federalismo, descentralização e federação no contexto brasileiro</b> .....	52
<b>1.3 Federalismo educacional na CF/1988 e na LDBEN/1996</b> .....	58
<b>1.4 O município no contexto federativo: aspectos legais, políticos e educacionais</b> .....	62
<b>1.5 Conceitos de autarquia e fundação</b> .....	72
<b>CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E AS IMES NO TERRITÓRIO NACIONAL</b> .....	83
<b>2.1 Educação superior no Brasil a partir dos anos de 1930</b> .....	84
2.1.1 Educação Superior no Brasil entre 1930 e 1988 .....	85
2.1.2 Educação superior no Brasil a partir de 1988 .....	96
<b>2.2 As IMES no território nacional</b> .....	108
2.2.1 As IMES no território nacional entre 1950 e 1988 .....	109
2.2.2 A trajetória das IMES no território nacional a partir de 1988 .....	118
<b>2.3 Aspectos legais da oferta da educação superior municipal – a partir de 1988</b> .....	133
<b>CAPÍTULO 3 – O FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES MUNICIPAIS NO BRASIL</b> .....	143
<b>3.1 Dados das universidades municipais: graduação - alunos, matrícula</b> .....	145
3.1.1 Universidade Regional de Blumenau (FURB) .....	146
3.1.2 Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) .....	151
3.1.3 Universidade de Taubaté (UNITAU) .....	154
3.1.4 Universidade de Rio Verde (UniRV) .....	157
3.1.5 Universidade de Gurupi (UnirG) .....	159
<b>3.2 Análise comparativa das cinco universidades municipais</b> .....	162
<b>3.3 Perfil do corpo docente das cinco universidades municipais</b> .....	167
<b>3.4 Financiamento das universidades municipais</b> .....	173
3.4.1 Os dados financeiros da FURB .....	174
3.4.2 Os dados financeiros da USCS .....	178
3.4.3 Os dados financeiros da UNITAU .....	182
3.4.4 Os dados financeiros da UniRV .....	185
3.4.5 Os dados financeiros da UnirG .....	189



<b>CAPÍTULO 4 – CINCO MUNICÍPIOS COM UNIVERSIDADES MUNICIPAIS.....</b>	<b>197</b>
<b>4.1 Características dos cinco municípios e os dados educacionais .....</b>	<b>199</b>
4.1.1 O município de Blumenau (SC).....	200
4.1.2 O município de São Caetano do Sul (SP).....	203
4.1.3 O município de Taubaté (SP).....	206
4.1.4 O município de Rio Verde (GO).....	209
4.1.5 O município de Gurupi (TO) .....	212
<b>4.2 Orçamento dos cinco municípios e o financiamento de educação infantil e fundamental .....</b>	<b>216</b>
<b>4.3 Cumprimento dos 25% da MDE e projeção da destinação necessária de recursos para Educação Básica a partir do CAQi.....</b>	<b>233</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>248</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>259</b>
<b>APÊNDICE A – LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO E ESTADO DO CONHECIMENTO .....</b>	<b>283</b>
<b>APÊNDICE B – LEGISLAÇÃO ESTADUAIS EDUCAÇÃO SUPERIOR - NORMAS DOS OITO ESTADOS COM IMES .....</b>	<b>289</b>
<b>APÊNDICE C – DADOS SOBRE AS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE ENSINO SUPERIOR, ANO DE CRIAÇÃO, CATEGORIA ADMINISTRATIVA E ACADÊMICA E DADOS SOBRE OS CURSOS .....</b>	<b>293</b>
<b>APÊNDICE D – DADOS DOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>299</b>
<b>ANEXO A – LEI Nº 14.851, DE 3 DE MAIO DE 2024 .....</b>	<b>307</b>

## INTRODUÇÃO

Este estudo situa-se na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE), do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Está inserido no campo da pesquisa sobre a educação superior brasileira, na perspectiva de contribuir para a reflexão sobre a oferta, a expansão e o financiamento da educação superior no âmbito da gestão municipal.

O presente estudo teve como objetivo analisar o financiamento dos municípios para a educação superior municipal, com foco nas universidades criadas por leis municipais, em um contexto pós Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a obrigatoriedade de atuação municipal na educação infantil e ensino fundamental. Nesse sentido, o trabalho dedica-se a examinar o financiamento da educação superior<sup>1</sup> pública, com foco nas cinco universidades criadas por leis municipais, no contexto da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a qual definiu como áreas de atuação prioritária dos municípios a educação infantil e o ensino fundamental (Brasil, 1988).

Duas **questões centrais** motivaram a realização desta investigação: a) as cinco universidades municipais cumprem os requisitos necessários para se adequarem à categoria de universidade. A saber, essas instituições obedecem ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme art. 207, da CF/1988 (Brasil, 1988), e desenvolvem atividades de pesquisa e extensão com produção científica relevante, de impacto regional e nacional, contando com corpo docente formado por pelo menos um terço de por mestres e doutores, com vinculação trabalhista em tempo integral, nos termos do art. 52, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996)? b) os cinco municípios que possuem universidades garantem “plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” para que possam ofertar educação superior? (Inciso V, Art. 11 da LDB/96).

---

<sup>1</sup> A expressão educação superior, tomando Sousa (2021) como referência, pode ser compreendida como um campo mais amplo de atuação, que “[...] configura-se como espaço no qual os agentes e as IES que o compõem possuem interesses distintos” (Sousa, 2021, p. 30). O autor observa que, no plano mundial, na literatura especializada, é mais comum o uso da expressão “universidade” em vez de “educação superior”. Contudo, adverte que a LDB (art. 21, Lei nº 9.394/1996) adota a expressão “educação superior” (p. 32). Outro aspecto ressaltado por Sousa é que Dias Sobrinho (2010) distingue “ensino superior” de “educação superior”, acrescentando “que há uma forte tendência em reduzir a Educação Superior ao Ensino Superior, o que implica um empobrecimento do sentido e alcance da última para a formação dos indivíduos” (p. 32). Sousa (2021) também destaca que, embora Max Weber não tenha discutido diretamente a questão da educação, apresentou contribuições relevantes sobre a universidade e os efeitos da burocracia no campo educacional, abordando a universidade como um espaço de crítica (p. 29).

Para a análise do financiamento da educação superior municipal, dentro do conjunto das Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES), optou-se por focalizar o financiamento das universidades municipais, uma vez que se configuram como instituições complexas, dada a diversidade de cursos de graduação, tanto no *campus* sede quanto nos *campi* fora de sede, e de pós-graduação. Além disso, precisam cumprir os requisitos estabelecidos no art. 207, da CF/1988 (Brasil, 1988).

No que se refere ao art. 207, da CF/1988 (Brasil, 1988), que estabelece: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, trata-se de um dispositivo fundamental para a organização da educação superior no Brasil e para o funcionamento desse nível de ensino. A aplicação desse artigo, contudo, revela tensões e contradições, especialmente no que diz respeito ao financiamento das universidades brasileiras, em particular das municipais. A autonomia universitária, embora consagrada constitucionalmente, não se configura como absoluta. No plano financeiro, essa autonomia frequentemente encontra limites estruturais, sobretudo no caso das universidades públicas, que dependem das receitas públicas disponíveis e das decisões orçamentárias dos governos federal, estadual e municipal.

Quanto ao art. 52, da LDBEN, Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996), que trata do perfil do corpo docente, em termos de qualificação e regime de trabalho, foram analisados, no âmbito das cinco universidades municipais, os dados referentes aos alunos, às matrículas, aos professores e aos cursos de graduação e pós-graduação, com o objetivo de verificar quais dessas instituições preenchem os requisitos estabelecidos nesse artigo.

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: (Regulamento)

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral (Brasil, 1996).

Em relação ao art. 207, da CF/1988 (Brasil, 1988), e ao inciso I do art. 52, da LDBEN (Brasil, 1996), diante da complexidade de comprovar, na prática, o que se entende por “produção intelectual suficiente”, uma vez que não há parâmetros objetivos que definam o nível mínimo de pesquisa e extensão necessário para caracterizar a indissociabilidade, optou-se, nesta

pesquisa, por não analisar esses dois princípios normativos no âmbito das universidades públicas municipais.

Para a análise do Art. 52 da LDBEN foram considerados os Incisos II e III, com o objetivo de verificar se as cinco universidades têm, pelo menos, um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e um terço do corpo docente com vínculo empregatício formal em tempo integral.

Nesse sentido, as atividades próprias das universidades são assim descritas:

a) ensino, envolvendo relações mais diretas com os estudantes, por meio de aulas, compartilhamento e transferência de conhecimento, qualidade das aulas e processos didático-pedagógicos;

b) pesquisa, relacionada à oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* e, de forma mais simplificada, a projetos de iniciação científica na graduação, destinando-se à busca de soluções e respostas para os mais diversos problemas e características da sociedade;

c) extensão universitária, que envolve a relação entre universidade e comunidade, por meio de programas e projetos.

Dessa forma, tais atividades estão relacionadas ao cumprimento dos Incisos II e III, do Art. 52 da LDBEN, os quais estabelecem, respectivamente, que a instituição de educação superior tenha pelo menos um terço do corpo docente qualificado em nível de mestrado e/ou doutorado, bem como a dedicação de um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Nesta pesquisa, são consideradas também as mudanças significativas impostas pela CF/1988 (Brasil, 1988) ao município, que passa a ser reconhecido como ente federado, com autonomia e definição de competências para atuar na educação. Conforme o art. 205, “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”. Essa diretriz pode acarretar um desnível entre o ideal constitucional e as condições concretas de oferta educacional, abrindo espaço para divergências federativas no que se refere à responsabilidade e à garantia do direito à educação.

O estabelecido no art. 205, da CF/1988 (Brasil, 1988), ainda que fundamental para a garantia do direito à educação, mostrou-se insuficiente para sua efetiva concretização. Torna-se, portanto, necessária a articulação entre os entes federados, conforme o modelo de federalismo de cooperação, inclusive com a definição de mecanismos destinados a estabelecer

o padrão mínimo de qualidade, conforme disposto no § 1º do art. 211, da CF/1988 (Brasil, 1988).

Nessa perspectiva, destaca-se o art. 211, da CF/1988 (Brasil, 1988), que, além de definir o padrão mínimo de qualidade, estipula as responsabilidades entre os entes federados: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino” (Brasil, 1988). Entretanto, essa lacuna normativa passou a ser enfrentada somente com a incorporação posterior do Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando, por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, foi incluído o § 7º ao art. 211 da CF/1988:

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (Brasil, 1988).

Os normativos constitucionais introduzidos pelas alterações realizadas na CF/1988 (Brasil, 1988) representam avanços inovadores e significativos: o padrão mínimo de qualidade da educação, as condições adequadas de oferta e a definição do CAQ, pactuados em regime de colaboração entre os entes federados.

Além disso, ainda no contexto da análise realizada com a finalidade de responder às duas questões centrais, destaca-se o inciso V, do art. 11, da LDBEN (Brasil, 1996), cuja redação está em consonância com a CF/1988 (Brasil, 1988). O referido artigo determina como deve ser a atuação e a oferta educacional dos municípios:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>2</sup> (Brasil, 1996).

Em se tratando do inciso V, do art. 11, da LDBEN (Brasil, 1996), tomado como objeto de análise nesta tese, o atendimento pleno, tal como considerado nesta pesquisa, está relacionado ao padrão mínimo de qualidade para a educação infantil e o ensino fundamental, áreas prioritárias de atuação municipal. Nesse sentido, o cumprimento do disposto no inciso V, do art. 11, da LDBEN (Brasil, 1996), articula-se diretamente com o § 7º do art. 211, da CF/1988

---

<sup>2</sup> Trata-se do art. 212 da CF/1988: “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”. Esse artigo constitucional será retomado no **Capítulo 4** desta tese.

(Brasil, 1988), bem como com o art. 4º da LDBEN (Brasil, 1996), que determina ser “dever do Estado com educação escolar pública”.

Entretanto, considerando que o CAQ ainda depende de pactuação intergovernamental e requer definição legal quanto à sua implementação e operacionalização, esta pesquisa buscou identificar quais recursos são necessários para o cumprimento dessas determinações legais. Para tanto, optou-se por analisar a projeção apresentada na Nota Técnica elaborada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha), publicada em 2023.

Em complementação aos normativos que fundamentam a análise nesta pesquisa, destaca-se o art. 242, da CF/1988 (Brasil, 1988), que estabelece uma ressalva às instituições de educação superior já existentes à época da promulgação da Constituição, ao mesmo tempo em que dialoga com o disposto no art. 206 da mesma Carta. Além disso, o referido artigo define condições específicas para a criação de novas instituições de educação superior: “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).

Esta apresentação inicial da legislação é central para a compreensão dos limites e das contradições da atuação municipal no âmbito da educação infantil, do ensino fundamental e da educação superior, com vistas a responder às duas questões centrais da pesquisa, as quais serão analisadas nos **Capítulos 3 e 4** desta tese.

O recorte temporal para o levantamento de dados foi definido com base na disponibilidade de informações físicas, orçamentárias e financeiras das IMES em páginas eletrônicas oficiais acessíveis. O período delimitado foi de 2014 a 2023, considerando-se a existência de dados sobre as cinco universidades municipais nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos respectivos municípios, bem como nos relatórios extraídos do *site* Finanças do Brasil (FINBRA), disponíveis a partir de 2013. O último levantamento dos dados relativos ao Censo da Educação Superior refere-se ao ano de 2023. Ademais, esse período permite examinar as IMES no contexto da vigência do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e dos Planos Municipais de Educação. Cabe destacar que os dados financeiros obtidos nas Leis Orçamentárias Anuais Municipais, no Censo da Educação Superior, no Censo da Educação Básica e no site FINBRA, utilizados nesta pesquisa, são informações declaradas e informadas pelas universidades municipais e pelos próprios municípios.

A educação superior no Brasil vem se expandindo e se transformando ao longo dos diferentes períodos históricos, moldando-se às mudanças do Estado e da sociedade. No segmento público, essas transformações são fortemente influenciadas pela conjuntura política e econômica vivenciada pelo país. Conforme destacam Silva Júnior e Schugurensky (2014), esse processo decorre de decisões e escolhas políticas e econômicas tomadas de forma deliberada, o que tem resultado na diversificação institucional desse nível de ensino.

Nesse sentido, a educação superior, na forma como se encontra estruturada, vem se organizando no Brasil desde o início do século XX<sup>3</sup>, desempenhando papel relevante na mobilidade social e no processo de desenvolvimento social e econômico do país. Segundo Sampaio (2011), para uma parcela significativa da população, o acesso à educação superior integra os projetos de realização pessoal e de ascensão social. Neves e Martins (2014), ao apresentarem uma visão abrangente da educação superior no Brasil, destacam que sua expansão e qualificação são fundamentais e possuem relevância no contexto econômico.

A oferta de educação superior, até o final do século XIX, era restrita a poucas instituições e voltada exclusivamente para o ensino [...] “destinavam-se a formar os quadros das burocracias do Estado e da Igreja e a habilitar uns poucos profissionais liberais” (Durham, 2002, p. 4). Até então, como afirma Durham (2002), a economia era voltada para o mercado externo, com a exportação de produtos primários. Somente com a valorização da escolarização como meio de ascensão social é que ocorreu uma pressão pela ampliação de vagas no nível superior.

Lucchesi (2014) e Durham (2002) destacam que, somente na década de 1930, estabeleceu-se no Brasil a associação entre ensino e pesquisa<sup>4</sup>, com a criação das primeiras universidades e, ainda assim, de forma diversificada. Trata-se, portanto, de um processo recente, com apenas 90 anos de história<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Para Bortolanza (2017), a educação superior que se estruturou no Brasil no início do século XX foi precedida “por escolas para formação profissional, algumas bastante vetustas, além de academias militares e outras escolas com formação variada [...] como a Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho” (p. 6).

<sup>4</sup> Segundo Schwartzman (1982), o principal modelo de pesquisa era o alemão, onde foi criado um sistema universitário que unia ensino e pesquisa, simbolizado pela química como grande atividade científica, universitária e industrial daquele país. O Brasil buscou recriar, em seu território, o sistema universitário alemão, bem como sua forma de pesquisar a química.

<sup>5</sup> Cunha (2000, 2007), ao abordar a questão da oferta da educação superior no Brasil anterior ao século XX, inclusive realizando uma comparação com a oferta desse nível de ensino nas colônias hispânicas, destaca a resistência da Coroa portuguesa. Com base em Júlio Cezar Faria (1952), aponta que a implantação das universidades nas colônias hispânicas se deu, sobretudo, em razão da diferença entre os povos nativos encontrados pelos colonizadores espanhóis e portugueses. No caso espanhol, as universidades coloniais cumpriram o papel de preparar missionários para compreender os costumes e línguas locais, com vistas à assimilação e dominação. Cunha ressalta, ainda, que no Brasil Colônia, esse papel foi desempenhado pelos colégios jesuítas. Outro argumento apresentado refere-se à disponibilidade de docentes: enquanto Portugal dispunha apenas da

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, de acordo com Durham (2002), ocorreu a grande revolução da educação superior, momento em que a função da universidade se amplia para além do ensino, com a incorporação da pesquisa, em decorrência do surgimento do setor terciário da economia e da ampliação das funções das instituições de educação superior. Dessa forma,

[...] passou a ser necessário um número cada vez maior de instituições, para abrigar uma porcentagem crescente da população jovem. Simultaneamente, o próprio desenvolvimento tecnológico aumentou exponencialmente o custo da pesquisa, exigindo equipamentos cada vez mais complexos e caros (Durham, 2002, p. 5).

No contexto da industrialização da economia brasileira, da urbanização e da expansão e interiorização da educação superior, surgiu, em 1951, no interior de São Paulo, a primeira IMES (Lucchesi, 2014). Essa e as demais instituições municipais criadas no período de 1951 a 2016 passaram a compor o conjunto dos estabelecimentos públicos de educação superior. Entretanto, as IMES diferenciam-se de suas congêneres, uma vez que, embora classificadas como públicas, a maioria cobra mensalidades e taxas de matrícula, mesmo estando inseridas nos orçamentos municipais. Todas estão localizadas no interior dos estados brasileiros, tendo sido concebidas, inicialmente, nas décadas de 1950 e 1960, em resposta à necessidade de expansão e interiorização da educação superior.

A partir da revisão da literatura e do desenvolvimento do estado do conhecimento, verificou-se a escassez de estudos sobre o conjunto das IMES, especialmente no que se refere ao financiamento das universidades municipais. Vale salientar que, além de investigar as categorias jurídicas, acadêmicas e administrativas, bem como os processos de expansão e interiorização promovidos por essas instituições, a contribuição desta tese para os estudos sobre educação superior consiste em ampliar a análise relativa à vinculação financeira e à disponibilidade de recursos orçamentários, em cinco municípios, destinados à educação infantil, ao ensino fundamental e à educação superior, além de examinar a alocação de recursos públicos às cinco universidades municipais.

Além dos motivos apresentados, destaca-se que o levantamento realizado na revisão da literatura e no estado do conhecimento corrobora, igualmente, a relevância de ampliar as

---

Universidade de Coimbra, a Espanha contava, no século XVI, com oito universidades. Com maior número de instituições e uma população mais letrada, a Espanha teve condições de enviar docentes às colônias, o que não ocorreu no caso português. Ainda assim, Cunha (2007) cita a criação, no Brasil, dos cursos de Humanidades (1553), Artes e Teologia (1572), oferecidos pelo primeiro colégio jesuíta, fundado na Bahia, entre outros colégios implantados. O autor também faz referência ao período imperial: com a transferência da Corte para o Brasil, em 1808, surgiu “a necessidade de modificar o ensino superior herdado da colônia, ou melhor, de se fundar todo um grau de ensino superior completamente distinto do anterior” (p. 63).



pesquisas sobre as IMES, uma vez que os resultados almejados nesta tese contribuem para o aprofundamento dos estudos já existentes. Não foram identificadas pesquisas que abordem, de forma articulada, a atuação municipal na educação superior e o cumprimento da obrigatoriedade da oferta da educação infantil e do ensino fundamental, à luz das mudanças introduzidas nas normas legais que definem a atuação prioritária dos municípios no campo educacional.

Ademais, é também competência municipal cumprir o padrão mínimo de qualidade, conforme estabelecido no § 1º do art. 211 da CF/1988 (Brasil, 1988) e no inciso IX do art. 4º da LDBEN (Brasil, 1996), considerando as condições adequadas de oferta. Assim, tomando como referência o art. 207 e o § 7º do art. 211 da CF/1988 (Brasil, 1988), em articulação com o inciso V do art. 11 da LDBEN (Brasil, 1996), a tese defendida é que os municípios que mantêm universidades somente poderiam ofertar educação superior após o pleno atendimento das etapas educacionais de sua competência constitucional (educação infantil e ensino fundamental), sem disputa pelos recursos do fundo público municipal e com recursos suficientes para garantir o padrão mínimo de qualidade definido pelo Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi).

Em relação à oferta de educação superior pelos municípios, destaca-se a motivação que orientou a criação das primeiras IMES. Essas instituições foram implementadas, em sua maioria, em municípios localizados no interior dos estados, em localidades onde inexistia oferta de educação superior, estando associadas aos processos de interiorização e expansão desse nível de ensino. Além disso, à época de sua criação, não havia delimitação legal clara quanto à atuação dos municípios brasileiros na esfera educacional, tampouco esses dispunham de sistemas próprios de ensino.

Assim, o início da interiorização da educação superior pela esfera municipal pode ser compreendido à luz da análise de Dourado (2001), cujo foco foi a interiorização da educação superior no estado de Goiás. O autor aponta que, desde meados da década de 1960, os municípios buscaram atuar por meio da criação de fundações, com o objetivo de ampliar a oferta de educação superior.

Ao pesquisar a interiorização da educação superior no estado de São Paulo, no período anterior à CF/1988 (Brasil, 1988), Lucchesi (2010) analisou as IMES e destacou seu papel relevante na expansão e interiorização da educação superior, uma vez que essas instituições assumiram compromissos com as demandas das localidades em que foram implantadas. A autora aponta que a formação de professores para atuação em ginásios e escolas constituiu o principal elemento motivador para a criação das IMES. No entanto, ao considerar a contribuição

dessas instituições para a ampliação do acesso à educação superior, especialmente na formação de professores, Dourado (2001, p. 89) afirma: “coube aos municípios arcar com a dotação orçamentária, a construção do espaço físico e a compra de mobiliário, passos anteriores à concessão”.

Ademais, esclarece Lucchesi (2014, p. 134): “durante o governo militar, a universidade pública brasileira cresceu, mas não o suficiente para atender à demanda”, tendo as IMES se constituído em alternativas para o ingresso na educação superior. Embora classificadas como públicas, essas instituições podiam ser financiadas, também, por meio da cobrança de mensalidades dos alunos, exceção prevista pelo regime jurídico da época.

As IMES são instituições criadas com base no patrimônio público municipal, integram as despesas orçamentárias dos respectivos municípios e gozam de imunidade tributária. Todavia, a maioria delas, além da cobrança de mensalidades, exige também o pagamento de outras taxas escolares. Essas instituições integram os sistemas estaduais de ensino e são regulamentadas pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEE). Essa configuração peculiar, que as diferencia das Instituições de Educação Superior (IES) federais e estaduais, motivou o interesse na investigação deste modelo institucional híbrido, que, por vezes, apresenta características de instituição pública e, em outras, de estabelecimento privado.

Em um cenário posterior à CF/1988, quando foi estabelecida a exigência da atuação municipal na educação, em suas diferentes etapas e níveis, deve-se considerar a mudança ocorrida no contexto político-institucional brasileiro, que transformou o município em ente federativo, com autonomia e organização política, administrativa e financeira. Essa nova configuração impôs aos municípios novas responsabilidades e desafios, especialmente no campo educacional, cabendo-lhes atender plenamente às necessidades relacionadas à educação infantil e ao ensino fundamental, etapas que, a partir de 1988, passaram a ser prioritárias para a atuação municipal, condicionando, assim, sua atuação nos demais níveis, como o ensino médio e a educação superior.

Para fundamentar a análise desta pesquisa, tomaram-se como referência os pressupostos do neoinstitucionalismo histórico, especialmente os conceitos de Estado, instituições e dependência da trajetória (*path dependence*), a fim de relacioná-los às particularidades do federalismo, do federalismo educacional, do município e da educação superior no âmbito do Estado brasileiro.

Desse modo, foram considerados três aspectos para a escolha dos pressupostos do neoinstitucionalismo histórico. O primeiro refere-se à compreensão dos mecanismos de

descentralização das políticas educacionais, que têm, assim como as IMES, o município como *locus* desta pesquisa. Tomando Cavalcante (2011) como referência, destaca-se que a descentralização<sup>6</sup> promovida pela CF/1988, sobretudo no que diz respeito aos serviços públicos básicos, incluindo a oferta educacional, tornou necessária a reorganização das responsabilidades e o desenvolvimento de mecanismos de cooperação intergovernamental para a efetivação dos pressupostos constitucionais. O autor argumenta que a descentralização não resulta unicamente de demandas locais por serviços, da capacidade de gestão de programas ou de decisões tecnocráticas, mas sim de escolhas políticas e de instituições políticas, “na medida em que as instituições desempenham um papel maior do que apenas modelar a política” (Cavalcante, 2011, p. 1792).

O segundo aspecto está relacionado à caracterização das instituições, compreendendo-as “como formas de jogo, ou seja, constituem as regras dentro de uma sociedade que moldam a interação entre indivíduos e definem a estrutura de incentivos da sociedade” (Cavalcante, 2011, p. 1790).

O terceiro aspecto fundamenta-se em Abrucio (2022), ao afirmar que o pacto político e o modelo de Estado forjados do Império à Ditadura Civil-Militar são exemplares do *path dependence*, destacando os traços de ruptura dessa ordem pré-estabelecida com a reconstrução de uma nova organização federativa instituída pela Carta Magna de 1988, que articula federação, princípios democráticos e o enfrentamento das desigualdades territoriais. Nesse sentido, a definição de *path dependence* adotada nesta pesquisa compreende que as escolhas realizadas em determinados momentos de formulação de políticas impactam o desenvolvimento futuro dessas mesmas políticas, uma vez que as instituições tendem a reproduzir trajetórias previamente consolidadas.

Partindo dos pressupostos teóricos, são apontados os aspectos conceituais que se articulam com as particularidades do federalismo, do federalismo educacional e da educação superior no âmbito do Estado brasileiro. Nesse sentido, abordam-se os conceitos de descentralização, federação, federalismo brasileiro e federalismo educacional, conforme estabelecido na CF/1988 e na LDBEN (Brasil, 1996). São também tratados o papel do município no contexto federativo, a definição dos conceitos de autarquia e fundação, bem como

---

<sup>6</sup> A descentralização de caráter administrativo decorreu da transferência de responsabilidades, por norma legal a partir da CF/1988, da educação infantil e do ensino fundamental aos municípios, de forma explícita e objetiva, no que se refere à oferta e à gestão do ensino.

o relato histórico da educação superior brasileira e das IMES. Por fim, realiza-se a análise do financiamento das cinco universidades municipais.

A opção por este objeto de pesquisa e a justificativa para a escolha do tema decorrem de três motivações: profissional, acadêmica e social. A primeira refere-se à trajetória profissional da autora como servidora do MEC, aposentada desde 2019, com atuação no processo de implantação de programas governamentais voltados à educação superior. Nesse contexto, trabalhou na Secretaria de Educação Superior (SESu), na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) e na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO). Assim, compreender a oferta da educação superior, especialmente pela via pública, guarda estreita relação com sua trajetória profissional no MEC.

Durante o período em que trabalhei na SESu, foi possível identificar a possibilidade de participação das IMES no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), criado pelo Governo Federal com o objetivo de viabilizar o acesso de estudantes brasileiros ao ensino superior não gratuito. As instituições municipais, ao manifestarem interesse em aderir ao Fies por meio de suas mantenedoras, fundamentam-se no art. 1º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001:

É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores, na modalidade presencial ou a distância, **não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério** (grifo nosso), de acordo com regulamentação própria (Brasil, 2001).

Em outro programa, igualmente coordenado pela Secretaria de Educação Superior (SESu), o Programa de Apoio à Extensão Universitária (ProExt) tinha como finalidade financiar programas e projetos de extensão universitária desenvolvidos por instituições federais, estaduais, municipais e comunitárias de educação superior, com ênfase na formação discente e na promoção da inclusão social. O programa visava fortalecer ações institucionais orientadas pelo princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Nesse contexto, observou-se a inclusão de centros universitários públicos municipais e de universidades públicas municipais entre as instituições contempladas, por este programa.

No que se refere ao Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), sob a coordenação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), trata-se de uma iniciativa integrante da Política Nacional de Formação de Professores do Ministério da Educação, cuja finalidade é fomentar a iniciação à docência, contribuindo para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior e para a melhoria da qualidade

da educação básica pública brasileira. As instituições municipais com vocação para a formação de professores também participam do programa, desde que preencham os critérios estabelecidos pela Capes.

As duas outras motivações são acadêmicas e sociais. Nesse sentido, justifica-se a ampliação da análise sobre o financiamento das IMES, tendo em vista que, durante a construção do estado do conhecimento (abordado adiante), foi possível identificar a escassez de estudos sobre a temática. A motivação social relaciona-se ao papel que as IMES desempenharam, em determinado período, na oferta educacional e na política de desenvolvimento regional, ao propiciarem a formação de recursos humanos qualificados e disponíveis para agregar valor às vocações locais.

Assim, os objetivos estabelecidos nesta pesquisa foram:

### **Objetivo Geral:**

Investigar se os cinco municípios que ofertam educação superior, no formato de universidades, atendem plenamente às necessidades educacionais de sua competência constitucional (educação infantil e ensino fundamental), considerando os referenciais legais institucionais e os legados históricos que moldam o financiamento educacional, bem como a disponibilidade de recursos suficientes para assegurar o padrão mínimo de qualidade definido pelos parâmetros do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi).

### **Objetivos Específicos:**

- Apresentar os municípios e as Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES) à luz do neoinstitucionalismo histórico e no contexto federativo, especialmente a partir da CF/1988 e da LDBEN/1996.
- Descrever o cenário da educação superior no Brasil e mapear o conjunto das IMES no território nacional, antes e após a CF/1988.
- Examinar se as cinco universidades municipais atendem aos requisitos legais para serem consideradas instituições de ensino, pesquisa e extensão, bem como analisar o financiamento dessas universidades no período de 2014 a 2023.
- Analisar se, entre 2014 e 2023, o financiamento público destinado à educação superior, nos cinco municípios, foi realizado com recursos acima da vinculação mínima de 25% em MDE, e investigar se os recursos destinados à educação infantil e ao ensino fundamental foram suficientes para garantir o padrão mínimo de qualidade definido pelo Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi).

## Enfoque investigativo e procedimentos de pesquisa

Na revisão da literatura, observa-se sua importância à medida que reúne informações produzidas na área de estudo, destacando os avanços e as análises já realizadas sobre a temática escolhida.

Jacomini, Penna e Bello (2019) apontam, em sua análise, a importância da “revisão da produção acadêmica/científica [...] tendo em conta a especificidade do recorte temático e temporal” (Jacomini; Penna; Bello, 2019, p. 5), ressaltando a existência de uma diversidade de estudos e diferentes formas de realizá-los.

Ao analisarem trabalhos que tratam de estudos de revisão da produção acadêmica publicados em periódicos nacionais e internacionais, Vosgerau e Romanowski (2014) encontraram várias formas de realização das pesquisas. As autoras classificaram os estudos por elas localizados em dois tipos: revisões que mapeiam e revisões que avaliam e sintetizam (Jacomini; Penna; Bello, 2019, p. 6).

Assim, com base em Jacomini, Penna e Bello (2019), entende-se que a revisão da literatura permite reunir o conhecimento acumulado sobre o tema de interesse na área de estudo, com a finalidade de posicionar o pesquisador, especialmente em relação às lacunas e limitações de pesquisas já realizadas. Na perspectiva de Creswell (2010), a revisão da literatura visa compartilhar os estudos identificados que guardam relação com a pesquisa em curso, além de possibilitar a comparação entre resultados.

No Estado do Conhecimento, com base na interpretação de Silva *et al.* (2020), realizou-se o levantamento sistemático dos estudos sobre as IMES, com o objetivo de mapear as pesquisas já desenvolvidas e identificar lacunas relacionadas ao tema desta tese. Para isso, foi feito um levantamento bibliográfico da produção científica existente. Considerando a perspectiva das autoras, entende-se que o conhecimento não é construído de forma automática ou condensada, mas por meio do diálogo e do reconhecimento dos caminhos já trilhados.

Dessa forma, realizou-se o levantamento de todo o material bibliográfico relacionado às IMES. Não foi estabelecido recorte temporal ou temático para a busca de teses, dissertações e artigos, considerando a escassez de estudos diretamente relacionados ao objeto desta pesquisa.

A metodologia, na perspectiva de Minayo (2002), ao ocupar um ponto central na teoria, pode ser compreendida como o caminho por meio do qual se constrói o conhecimento e se aborda a realidade. A autora afirma que a metodologia envolve um conjunto de técnicas que possibilitam ao pesquisador compreender a realidade, além de estimular seu potencial criativo.

Minayo (2002) também questiona qual seria o método mais adequado para as Ciências Humanas, considerando uma realidade social marcada pela diversidade e especificidade. Diante da complexidade das Ciências Humanas e Sociais, encontrar o método, segundo a autora, é sempre um processo tateante. Contudo, à medida que a pesquisa avança, tende-se a elaborar critérios mais precisos: “na realidade histórica de seu devir, o procedimento científico é ao mesmo tempo aquisição de um saber, aperfeiçoamento de uma metodologia, elaboração de uma norma” (Minayo, 2002, p. 13).

No que se refere à pesquisa na área educacional, Pereira e Ortigão (2016) destacam a predominância do uso de metodologias qualitativas, embora ressaltem a possibilidade de empregar o método quantitativo, a depender das questões que se pretende investigar, ou, ainda, a combinação de ambos. Nesse sentido, “a produção de resultados de cunho quantitativo complementa e promove questões e pesquisas metodologicamente pautadas em teorias qualitativas” (Pereira; Ortigão, 2016, p. 70).

Gatti (2004) observa que, historicamente, a pesquisa em educação no Brasil não apresentava tradição no uso de dados quantitativos. Por outro lado, a autora ressalta que “problemas educacionais que, para sua contextualização e compreensão, necessitam ser qualificados através de dados quantitativos” (Gatti, 2004, p. 13), e que, dependendo do objeto de explicação, são os números que melhor traduzem a questão, o que os torna relevantes.

Ainda na perspectiva da análise realizada por Gatti (2006) sobre a utilização da abordagem qualitativa *versus* quantitativa, a autora destaca que ambas apresentam limitações na produção de conhecimentos. Ela acrescenta que:

[...] as qualitativas – tem grande valor, porém as dificuldades metodológicas de seu emprego nem sempre são consideradas e sua abrangência interpretativa nem sempre respeitada, levando a generalizações impróprias. O mesmo pode ocorrer com trabalhos que usam quantificações. Nem todo trabalho deste tipo tem a abrangência que muitas vezes lhe é atribuída e a significação que lhe é concedida. impróprias. O mesmo pode ocorrer com trabalhos que usam quantificações. Nem todo trabalho deste tipo tem a abrangência que muitas vezes lhe é atribuída e a significação que lhe é concedida. Assim, a discussão sobre abordagens quantitativas X qualitativas andou por caminhos estranhos, incorporando mais aspectos ideológicos do que análises metodológicas e de fundamentos teóricos (Gatti, 2006, p. 28).

Assim, diante das **questões centrais** levantadas, dos objetivos estabelecidos nesta pesquisa e da análise realizada, optou-se pela utilização dos métodos qualitativo e quantitativo, o que Creswell (2010) denomina de método misto. Para o autor, as pesquisas devem estimular o uso de múltiplos métodos, “reconhecendo que todos os métodos têm limitações” (Creswell, 2010, p. 38). Segundo ele, embora não tão amplamente conhecido, o método misto surgiu

quando os pesquisadores passaram a reconhecer as limitações do uso isolado de um único método, sendo possível combinar análises quantitativas e qualitativas de modo que uma reforce e complemente a outra.

Dessa forma, a pesquisa foi desenvolvida por meio da descrição e análise de dados quantitativos. Trata-se de uma investigação qualitativa e quantitativa, com o objetivo de verificar se cinco municípios que mantêm universidades atendem, ao ofertar educação superior, às necessidades educacionais de sua competência (a educação infantil e o ensino fundamental) com recursos suficientes para garantir o padrão mínimo de qualidade. Ao descrever as características do objeto de estudo, buscou-se esclarecer conceitos e ideias com base na revisão da literatura, a partir de estudos sobre as IMES, por meio de levantamento bibliográfico e documental. Quanto aos aspectos analíticos, a finalidade é responder às **questões centrais** da pesquisa. Para isso, no processo investigativo, foram considerados o arcabouço legal, os documentos e os sítios oficiais, valendo-se de estratégias metodológicas com o intuito de superar possíveis limitações de acesso às informações.

Tomando como referência Gatti (2006), destaca-se a importância da pesquisa quantitativa, com o uso da estatística descritiva e da interpretação dos dados disponíveis sobre o objeto de estudo, pois permite investigar objetivamente as informações obtidas, ponderar os dados por meio de procedimentos estatísticos, além de compreender e discutir os fatos investigados em um processo sequencial e comprobatório. A autora define o método de pesquisa quantitativo como “uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta” (Gatti, 2006, p. 74). Ainda segundo Gatti (2006), esse tipo de pesquisa possibilita analisar “diversos problemas educacionais” a partir da mensuração estatística ou numérica dos dados (Gatti, 2006, p. 13).

Para a análise quantitativa, foram utilizados dados físicos e financeiros das IMES, bem como informações referentes aos seus *campi* e cursos. O ponto de partida foi o Sistema e-MEC<sup>7</sup>, coordenado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) do MEC. No entanto, ao consultar as Sinopses e os microdados do Censo da Educação Superior, produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), identificou-se uma discrepância entre as informações disponibilizadas pelos dois

---

<sup>7</sup> O Sistema e-MEC está regulamentado pela Portaria Normativa nº 21, de 21 de dezembro de 2017, mais especificamente em seu art. 1º, que o define como um sistema eletrônico de fluxo de trabalho e de gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de ensino. Trata-se, portanto, de uma plataforma eletrônica que organiza essas informações em um cadastro de cursos e instituições, ou seja, o cadastro e-MEC (Brasil, 2017).



sistemas do MEC. Como estratégia para obter um quantitativo mais preciso, foram buscadas informações, via e-mail, junto aos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e à Associação Nacional das Instituições Municipais de Ensino Superior (ANIMES).

Em relação aos CEEs, foram feitas consultas aos oito estados que possuem IMES em seus municípios: Santa Catarina, São Paulo, Goiás, Pernambuco, Tocantins, Paraná, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Com base nas respostas recebidas e nos dados coletados junto à ANIMES, foi possível identificar a existência de 58 IMES em funcionamento em 2023.

No âmbito municipal, as previsões orçamentárias relativas à Função 12 (Educação) e às Subfunções Educação Infantil (12365), Ensino Fundamental (12361) e Educação Superior (12364) foram analisadas com base nas despesas registradas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos cinco municípios que mantêm universidades municipais. As informações, referentes ao período de 2014 a 2023, foram obtidas em sítios oficiais dos próprios municípios ou nos respectivos portais da transparência.

Em relação à execução financeira, foram analisadas as despesas municipais pagas na Função 12 (Educação) e nas Subfunções Educação Infantil (12365), Ensino Fundamental (12361) e Educação Superior (12364). Os dados referem-se ao período de 2014 a 2023 e foram obtidos no banco de dados FINBRA (Finanças do Brasil), criado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em parceria com a Caixa Econômica Federal. O FINBRA consolida informações financeiras de estados e municípios brasileiros, com base nos registros do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), ambos sob responsabilidade da STN.

Além dos dados referentes ao financiamento da educação superior nos cinco municípios analisados, foi realizado um levantamento sobre o financiamento da educação infantil e do ensino fundamental, com foco na verificação da existência de aporte financeiro adequado para o cumprimento do disposto no inciso V do art. 11 da LDBEN (Brasil, 1996).

Por fim, ainda que existam outros estudos sobre o gasto por aluno na educação básica no Brasil, a escolha metodológica que fundamenta esta tese, no que se refere ao possível cumprimento do art. 211 da CF/1988, baseia-se nas projeções e cálculos apresentados na Nota Técnica elaborada pela Fineduca e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023), que utiliza o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ).

Para tanto, a opção metodológica nesta tese foi considerar os parâmetros relacionados aos insumos e aos recursos monetários denominados Padrão de Qualidade de Referência (PQR), para operacionalizar os cálculos do Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que antecede o

Custo-Aluno Qualidade (CAQ), conforme a Nota Técnica elaborada pela Fineduca e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023). Essa nota técnica considera os recursos necessários para o pleno atendimento das necessidades educacionais da área de competência municipal, com um padrão mínimo de qualidade, e não os recursos disponíveis distribuídos pelo número de alunos da educação básica. A referida Nota foi elaborada com base nas disposições da Lei nº 13.005/2014 (estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10<sup>8</sup>) e da Emenda Constitucional nº 108/2020 (art. 211, §7º, da Carta Magna)<sup>9</sup>.

Em relação às fontes de levantamento dos dados, optou-se por realizar a pesquisa em *sites* oficiais, como o FINBRA<sup>10</sup>, o Sistema e-MEC, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), o Censo da Educação Superior e o Censo da Educação Básica, produzidos pelo INEP. As informações foram extraídas das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos municípios, do sistema FINBRA e dos microdados dos censos da Educação Superior e da Educação Básica do INEP. Ressalta-se que esses dados são declaratórios, inseridos pelos próprios gestores municipais nos sistemas eletrônicos oficiais utilizados nesta pesquisa, sendo, portanto, de responsabilidade dos respectivos órgãos municipais competentes.

Ao realizar o levantamento de todo o material bibliográfico relacionado às IMES, ao não se adotar recorte temporal ou temático na busca por teses, dissertações e artigos, devido à escassez de material pertinente ao objeto da pesquisa, como resultado, o documento mais antigo localizado foi uma dissertação de 1978.

A pesquisa bibliográfica foi realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD-IBICT), no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, nos Periódicos

---

<sup>8</sup> A Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio”. Entre as estratégias, destacam-se: 20.6 – no prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, sendo progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ); 20.8 – o CAQ será definido no prazo de três anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal; 20.10 – caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ. Fonte: Plano Nacional de Educação 2014–2024, 2. ed. (Brasil, s/d). Disponível em: [file:///C:/Users/Ivete/Downloads/plano-nacional-educacao-2014-2024-2ed-1%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ivete/Downloads/plano-nacional-educacao-2014-2024-2ed-1%20(1).pdf).

<sup>9</sup> O § 7º do art. 211 da Constituição Federal de 1988 dispõe que o padrão mínimo de qualidade da educação básica deve ser definido com base em requisitos concretos de oferta (infraestrutura, pessoal, materiais, entre outros), tendo como referência o CAQ, fundamentado em parâmetros pactuados de forma colaborativa entre União, estados e municípios, e regulamentado por lei complementar.

<sup>10</sup> Os dados do FINBRA estão disponíveis para o período de 2013 a 2024.

Capes, nas plataformas SciELO e Google Acadêmico, bem como nos anais de eventos da Anped, Universitas e Fineduca. Foram utilizados como descritores as seguintes expressões: “Educação Superior Municipal”, “IMES”, “Instituições Municipais de Ensino Superior”, “Ensino Superior Municipal”, “Financiamento das Instituições de Educação Superior Municipais” e “Fundação Municipal”.

Com relação aos descritores “Educação Superior Municipal”, “IMES” e “Ensino Superior Municipal”, não foram localizados estudos nas bases de dados consultadas.

Os estudos identificados concentram-se em três descritores: (1) “Instituições Municipais de Ensino Superior” e “fundações municipais”; (2) “Ensino Superior Municipal” e “Financiamento das Instituições de Ensino Superior”<sup>11</sup>; e (3) “Ensino Superior Municipal”. Foram encontrados 25 trabalhos relacionados ao primeiro descritor<sup>12</sup>. Com relação ao segundo descritor, foram identificados quatro estudos; enquanto seis estudos apresentaram relação ao terceiro descritor.

Como resultado do levantamento, foram identificados 35 trabalhos, sendo: cinco teses<sup>13</sup>, 10 dissertações, 15 artigos e cinco resumos expandidos. Das cinco teses, uma não pôde ser localizada integralmente, apenas um resumo do livro sob o título “A Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão nas Universidades Catarinenses” foi encontrado, razão pela qual ela não foi analisada na seção sobre o Estado do Conhecimento. A intenção foi identificar o conjunto de trabalhos sobre as IMES que apresentassem relação com o objeto desta pesquisa.

---

<sup>11</sup> Em pesquisa sobre os conceitos de autarquia e fundação, foi localizada a tese “Expansão e Interiorização do Ensino Superior em Goiás nos Anos 80: a política de privatização do público” (1997), de Luiz Fernandes Dourado. Embora a análise não tenha se restringido às IMES, o autor destaca políticas que envolvem o poder público municipal e as fundações municipais de ensino superior no estado de Goiás. Considerando a relevância do trabalho, foi incluído um novo identificador: “fundação municipal”. Quanto ao termo “autarquia municipal”, não foi localizado nenhum trabalho além dos já identificados nos descritores anteriormente mencionados.

<sup>12</sup> A dissertação “Globalização e Gestão Universitária: um estudo das instituições municipais de ensino superior do estado de São Paulo”, de Alfredo José Machado Neto, atual reitor do Centro Universitário Municipal de Franca/SP, foi identificada pelo título na página oficial do Conselho Estadual de Educação de São Paulo. A obra foi solicitada diretamente ao autor, uma vez que não se encontrava disponível no catálogo de teses e dissertações da Capes, tampouco na base da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

<sup>13</sup> Ao realizar uma pesquisa sobre os conceitos de autarquia e fundação, foi localizada a tese “Expansão e Interiorização do Ensino Superior em Goiás nos Anos 80: a política de privatização do público” (1997), de Luiz Fernandes Dourado. Embora a análise não tenha sido restrita às IMES, o autor destaca as políticas que envolvem o poder público municipal e as fundações municipais de ensino superior no estado de Goiás. Considerando a importância do trabalho, foi acrescentado um novo identificador: “fundação municipal”. Quanto ao termo “autarquia municipal”, não foi localizado nenhum trabalho além dos já identificados nos descritores anteriormente mencionados.

**Tabela 1** – Levantamento dos trabalhos encontrados na pesquisa bibliográfica

Descritores	Tipo					Total
	Artigo	Dissertação	Tese	Resumo Expandido	TCC	
Educação Superior Municipal	0	0	0	0	0	0
IMES	0	0	0	0	0	0
Instituições Municipais de Ensino Superior e fundações municipais	12	8	5	0	0	25
Ensino Superior Municipal	2	2	0	2	0	6
Financiamento das Instituições de Ensino Superior	1	0	0	3	0	4
Total dos trabalhos	15	10	5	5	0	35

Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD-IBICT), no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Periódicos Capes, plataformas Scielo e Google Acadêmico e Anais de eventos da Anped, Universitas e Fineduca.  
Elaboração própria (2024).

Em referência ao levantamento de estudos que abordam as IMES, observa-se a predominância de teses e dissertações voltadas às instituições catarinenses, que representam 44% dos trabalhos identificados, embora correspondam a apenas 3,3% do total de IMES. Já nos estados de São Paulo e Pernambuco, que concentram 77,6% dessas instituições, foram localizados apenas três estudos em cada um deles.

Os estados de São Paulo e Pernambuco concentram cerca de 70% das IMES. No entanto, considerando o número expressivo dessas instituições nos dois estados, observa-se uma quantidade relativamente pequena de estudos sobre elas. Foram identificados apenas dois artigos sobre as IMES paulistas: os textos de Lucchesi (2010, 2014) e uma dissertação de Machado Neto (2000), apesar de São Paulo reunir 41% das IMES. Esses estudos, no entanto, permitem compreender o surgimento das IMES no estado e, em certa medida, no país, como resposta ao contexto econômico e político das décadas de 1950 e 1960, voltadas à qualificação de mão de obra para atender aos setores da economia.

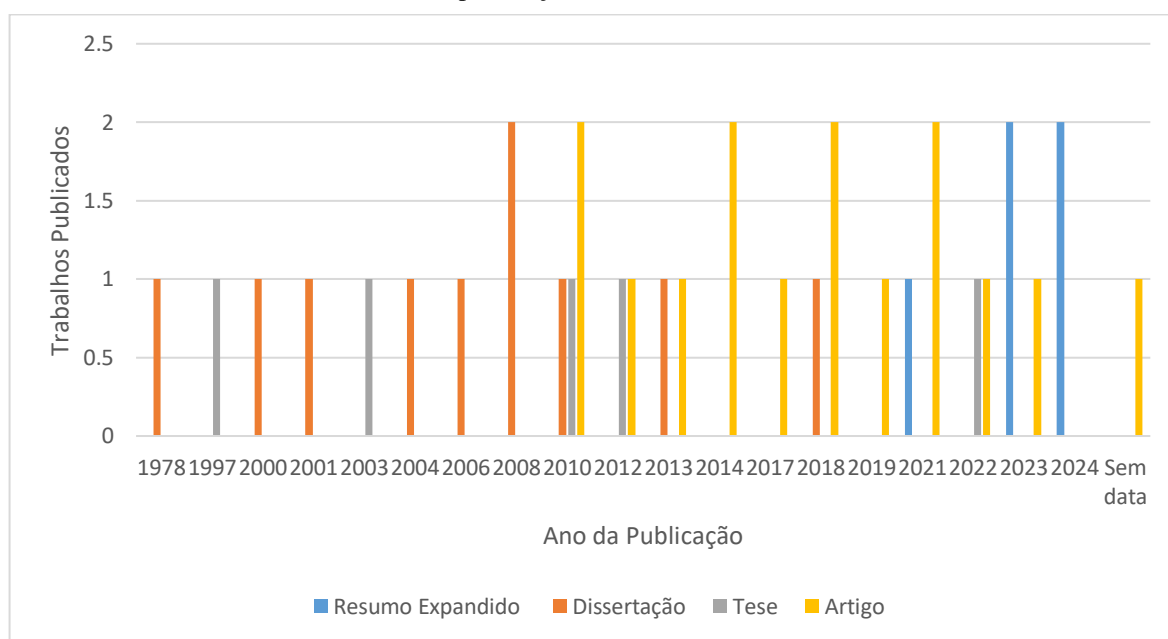
O entendimento é que o contato com o conhecimento já produzido e acumulado sobre o objeto de pesquisa possibilita elaborar de forma mais consistente aquilo que se pretende construir sobre a temática escolhida. Ao todo, foram encontrados 35 estudos relacionados aos descritores selecionados. Desses, observa-se que o primeiro trabalho localizado data de 1978 e aborda as IMES catarinenses. Apenas em 1997 foi identificada uma tese que trata da interiorização da educação superior no estado de Goiás.

O **Gráfico 1** apresenta um panorama quantitativo e temporal da produção acadêmica relacionada às IMES no Brasil. Embora a maior parte da criação e implantação dessas instituições tenha ocorrido entre as décadas de 1950 e 1980, observa-se que a maioria dos

estudos sobre o tema concentra-se no período de 2000 a 2024. O gráfico evidencia a escassa produção acadêmica voltada para essa temática.

Ao analisar o **Gráfico 1**, observa-se que, entre 1978 e 1997, foi localizada apenas uma dissertação. Entre 2000 e 2010, houve um aumento na produção de dissertações de mestrado. Já no período de 2011 a 2024, identificou-se um número significativo de teses, dissertações, artigos e resumos expandidos, alguns dos quais com foco específico no financiamento da educação superior municipal.

**Gráfico 1** – Distribuição de teses, dissertações, artigos e resumo expandido que abordam as IMES, por ano de publicação (1978–2024)



Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD-IBICT), no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Periódicos Capes, plataformas Scielo e Google Acadêmico e Anais de eventos da Anped, Universitas e Fineduca. O detalhamento dos trabalhos levantados encontra-se no **Apêndice A**.

Elaboração Própria (2024).

Após a construção do Estado do Conhecimento, por meio de pesquisa bibliográfica de caráter sistemático e analítico, foi possível concluir que há poucos trabalhos que abordam as finalidades desta pesquisa, com exceção daqueles desenvolvidos por esta doutoranda, sua orientadora e suas colegas, os quais têm se dedicado ao estudo do financiamento público das IMES pelos municípios. Em outras palavras, não foram identificadas pesquisas que analisem a temática do orçamento público sob a perspectiva da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como das receitas próprias obtidas por meio da cobrança de mensalidades e das receitas patrimoniais.

Esta tese está estruturada em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. No **primeiro capítulo**, é apresentada a fundamentação teórica do neoinstitucionalismo

histórico, acompanhada dos conceitos relacionados ao federalismo, ao federalismo educacional e à descentralização das políticas públicas, com o objetivo de compreender o papel do município no contexto social e econômico brasileiro. São também abordados os conceitos de autarquia e fundação. A partir da descrição da fundamentação teórica, é delineado o arcabouço conceitual-analítico relativo ao federalismo, destacando como este se configurou no caso brasileiro, bem como a descentralização da atuação dos entes federados nas políticas educacionais, em articulação com a trajetória do município no contexto federativo nacional.

No **segundo capítulo**, é realizado o mapeamento do perfil das IMES no território brasileiro, considerando o quantitativo e a oferta de cursos, bem como a categoria administrativa. A análise tem como objetivo identificar essas categorias na educação superior e suas implicações para as instituições municipais de ensino superior. Nesse contexto, é apresentado o papel dessas instituições no processo de interiorização, entre as décadas de 1950 e 1988, a criação de IMES entre as décadas de 1990 e 2010, além das limitações enfrentadas no processo de expansão desse modelo institucional.

No **terceiro capítulo**, é desenvolvida a análise com a finalidade de verificar se as universidades municipais cumprem os requisitos exigidos para serem instituições de ensino, pesquisa e extensão, além de identificar a relação entre a vinculação de recursos para a educação superior e o impacto nas receitas e despesas municipais. É também averiguado como ocorre o financiamento público e a arrecadação de receitas próprias por parte dessas instituições.

No **quarto capítulo**, é conduzida a análise sobre o cumprimento da obrigatoriedade municipal em relação à oferta da educação infantil e do ensino fundamental, bem como sobre a alocação dos recursos financeiros destinados à educação básica e à educação superior. O objetivo é verificar a relação entre a vinculação de recursos para a educação superior e o impacto nas despesas municipais, além de evidenciar o financiamento voltado à educação infantil e ao ensino fundamental. São também apresentados os dados sobre a oferta dessas duas etapas da educação básica nos cinco municípios, com base nas informações disponíveis em *sites* oficiais que reúnem dados educacionais dos entes federados.

## CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

O **Capítulo 1** tem por finalidade apresentar os fundamentos teóricos do neoinstitucionalismo histórico e os conceitos de federalismo, federalismo educacional, federação, descentralização de políticas públicas, autarquia e fundação, com vistas a elucidar as configurações institucionais das IMES, em consonância com o primeiro objetivo específico. A abordagem visa, ainda, analisar o papel do município no contexto social e econômico brasileiro, considerando sua trajetória no pacto federativo nacional.

Nesse sentido, são discutidas as principais características da atuação municipal na educação, bem como as normas institucionais que regulam as relações entre os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No desenho federativo brasileiro, a partir da Carta Magna de 1988, os Municípios, assim como os Estados, são alçados à categoria de entes federativos e, portanto, passam a dispor de autonomia legislativa, política, administrativa e financeira.

O capítulo também analisa o município no contexto federativo entre 1950 e a promulgação da CF/1988 (Brasil, 1988), e no período posterior, à luz do federalismo educacional, com ênfase nas atribuições prioritárias relativas ao financiamento da educação e nas limitações estabelecidas pela LDBEN/1996 (Brasil, 1996).

Além dos elementos conceituais relativos ao ente federado município, optou-se por incluir os conceitos de autarquias de regime especial e de fundações, entes da administração pública indireta que compõem a categoria administrativa das IMES, em especial das universidades municipais, as quais constituem o objeto de análise desta pesquisa.

Com base em Cavalcante (2011), e considerando o federalismo brasileiro, é necessário observar fatores de ordem institucional, como normas constitucionais, estratégias de indução à cooperação e regras de funcionamento das relações entre os entes federados. O autor enfatiza as características da federação brasileira e a municipalização de serviços públicos. Em outras palavras: “[...] a proximidade maior para obter informações sobre as preferências e necessidades da população local, bem como a magnitude do território nacional, são considerados fatores centrais na opção da execução das políticas públicas via municípios” (Cavalcante, 2011, p. 1788).

Assim, o arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico foi utilizado para a compreensão da relação que se estabelece por meio dos arranjos institucionais que moldaram a federação brasileira e a descentralização das políticas públicas, sobretudo com a Carta Magna

de 1988. Da mesma forma, a perspectiva teórica escolhida fundamenta a argumentação sobre os diferentes resultados da implementação da descentralização no Brasil, baseando-se em três variáveis de tipo institucional: “(1) o legado das políticas prévias, (2) as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e (3) a engenharia operacional inerente à prestação, além de variáveis de ação política e fatores estruturais (condições econômicas e administrativas)” (Cavalcante, 2011, p. 1794).

Dessa forma, a partir do fundamento teórico, são estabelecidos aspectos relativos à dependência da trajetória, ou *path dependence*: “[...] o elemento inercial dado pela continuidade das políticas, atribuído ao processo de realimentação promovido pelo *path dependence*, por outro lado, ocupa-se em identificar os traços de ruptura provenientes da mudança institucional” (Carvalho, 2015, p. 54). Nesse contexto, Abrucio (2022) afirma que havia uma ordem pré-estabelecida, rompida com a Carta Magna de 1988, quando se deu uma associação entre federação, princípios democráticos e o combate às desigualdades territoriais.

Compreender a nova organização do Estado brasileiro, por meio do município, pressupõe, portanto, a análise dos fatores que motivaram a criação de instituições de ensino superior sob gestão municipal, como forma de impulsionar o desenvolvimento econômico por meio da qualificação da mão de obra. Para tanto, o referencial conceitual considera as principais mudanças sociais e econômicas a partir da década de 1950, período em que se deu a criação das primeiras IMES. Ademais, entender o funcionamento do federalismo educacional, no que se refere à atuação prioritária de cada ente federativo, conforme estabelecem a CF/1988 e a LDBEN/1996, é relevante para a compreensão da oferta da educação superior pelo município, por meio das IMES.

## 1.1 Abordagem do neoinstitucionalismo histórico

Buscando justificar a escolha metodológica do neoinstitucionalismo histórico, recorreu-se aos estudiosos que explicam sua origem e concepção, os quais destacam que:

Em consonância com Hall e Taylor, Immergut (1997) identifica raízes antigas nessa corrente, remontando à tradição de Durkheim e Weber. Ao contrário dos institucionalismos organizacional (sociológico) e da escolha racional, os precursores da vertente histórica tendem a uma visão macrossocial e orientada para o poder, concentrando-se nas relações entre política, governo e sociedade em contextos específicos. Ela recorda que o desenvolvimento dos debates devolveu ao Estado sua relevância, num contraste coerente com o pluralismo e a teoria da modernização. Hall e Taylor veem esse resgate do papel do Estado como fruto das discussões envolvendo as variantes pluralistas e neomarxistas ao longo dos anos 1970. Não mais visualizado



como arena ‘neutra’ ou agente a serviço dos interesses de uma única classe, ele passa a ser percebido como um complexo de instituições capazes de influenciar a natureza e os resultados do conflito (Karan, 2013, p. 74).

O neoinstitucionalismo histórico, na interpretação de Howlett *et al.* (2013), constitui uma forma de abordagem focada em análises empíricas, sendo, portanto, capaz de aproximar teorias políticas de ambientes políticos reais. Ele não se desenvolveu como arcabouço teórico unitário, mas tornou-se um ponto de convergência de estudiosos de diversas correntes das Ciências Sociais, cujo princípio fundamental se baseia na constatação de que as instituições importam e devem ocupar posição central nas análises dos processos políticos e sociais (Carvalho, 2011).

Assim, Hall e Taylor (2003), em “As três versões do neo-institucionalismo”, afirmam que o neoinstitucionalismo não constitui um pensamento unificado, mas abrange diversas correntes das Ciências Sociais que, a partir dos anos 1980, se desdobraram em três vertentes: escolha racional, sociológica e histórica. Para Hall e Taylor (2003), a primeira, originada na teoria da escolha racional e na economia neoclássica, inspira-se na nova economia das instituições. A segunda, cujo foco reside na sociologia baseada na teoria das organizações, enfatiza os aspectos culturais e normativos. A terceira vertente, adotada nesta tese, ressalta o papel das instituições, entendidas como regras do jogo de uma sociedade, em conformidade com as preferências manifestadas pelos atores e com as conexões de poder.

Tendo em vista a peculiaridade do federalismo brasileiro, que será abordado a seguir, “é consenso na literatura a necessidade de se observar fatores de ordem institucional, como normas constitucionais, estratégias de indução à cooperação, regras de funcionamento das relações federativas, entre outros” (Cavalcante, 2011, p. 1781). Em outras palavras, os pressupostos do neoinstitucionalismo histórico são relevantes para a compreensão dos mecanismos de descentralização das políticas educacionais, que têm o município como *locus* desta pesquisa.

À luz dos fundamentos teóricos do neoinstitucionalismo histórico, são apresentadas diferentes interpretações a respeito do Estado, das instituições e da dependência da trajetória.

Na interpretação de Bichir (2011), o Estado não se apresenta frágil ou submisso diante de grupos de interesse ou de determinadas classes sociais. Ele possui certa autonomia e espaço próprio de atuação, além de desenvolver suas capacidades, “mesmo sendo permeável a pressões externas e internas” (Bichir, 2011, p. 57).

Ao se tomar Arretche (1995) como referência, entende-se que:

Em termos bastante gerais, para os neoinstitucionalistas, a variável analítica fundamental para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado. Seguindo a tradição weberiana, o pressuposto da análise é de que o Estado é autônomo em relação à sociedade civil, o que permite analisar a lógica de ação das burocracias públicas, sejam elas indicadas ou eleitas, como uma variável independente. A tradição weberiana sustenta que o Estado tem funções próprias, vale dizer, o Estado é uma organização que busca exercer controle sobre determinado território, que estabelece relações geopolíticas de comunicação, dominação e competição com outros Estados e que deve manter a ordem interna (Arretche, 1995, p. 29).

Na análise de Carvalho (2011), há fundamentações teóricas que possibilitam a compreensão do papel do Estado em relação às políticas educacionais, sobretudo para obter melhores explicações sobre a distribuição desigual do poder. Dessa forma, o Estado é entendido como “lugar central para compreensão do fazer político e da mudança social” (Carvalho, 2011, p. 6). Em outras palavras, segundo Rocha (2005), o Estado, colocado como centro das ações políticas e não sendo apenas regulador ou submisso aos interesses de classes, atua por meio da lógica de reprodução do controle e do reforço da autoridade sobre a sociedade.

Assim, Hall e Taylor (2003), Evans *et al.* (1985) e Skocpol (1985), ao analisarem o Estado a partir da concepção do neoinstitucionalismo histórico, afirmam que ele não é neutro, sendo constituído por um conjunto de instituições com condições de moldar não apenas a natureza dos conflitos, mas também os seus resultados, materializando-se por meio delas. Dessa forma, segundo os autores, essas instituições são entendidas como “os procedimentos, protocolos, normas, convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (Hall; Taylor, 2003, p. 196), abrangendo desde as regras institucionais até os procedimentos que regulam os comportamentos de sindicatos, bancos e empresas.

No que se refere à atuação do Estado, os autores apontam que, em diferentes continentes, diversos estudos foram realizados com o intuito de identificar seu papel no desenvolvimento de programas sociais e na gestão de reformas políticas amplas, destinadas a interferir no desenvolvimento da economia nacional e na negociação com empresas multinacionais. A autora destaca que os governos constituem arenas em que os interesses de grupos econômicos e movimentos sociais competem para moldar o processo de tomada de decisões políticas.

Além disso, Evans *et al.* (1985) organizaram uma coletânea de estudos intitulada “*Bringing the State Back In*”, que aborda o crescente interesse no Estado, compreendido como ator que, embora influenciado pela sociedade que o cerca, molda os processos políticos. Os

autores destacam a importância de aprimorar os conceitos relacionados à estrutura e à capacidade do Estado, com o objetivo de explicá-lo de forma mais precisa, sobretudo no que se refere à sua reorganização e configuração, e a como estas afetam as sociedades por meio de intervenções e da relação com os grupos sociais.

Em referência ao trabalho de Skocpol (1985), a autora destaca a importância das contribuições de Max Weber para a compreensão do Estado moderno, mas enfatiza que, ao se avançar na análise do papel do Estado como ator e como estrutura institucional, com efeitos na política, é necessário colocá-lo em posição de destaque na mudança social e na elaboração de políticas públicas.

Por um lado, o Estado pode ser visto como organizações por meio do qual as coletividades oficiais podem perseguir objetivos distintos, realizando-os de forma mais ou menos eficazes dados os recursos estatais disponíveis em relação às configurações sociais. Por outro lado, os Estados podem ser vistos mais macroscopicamente, como configurações de organização e ação que influenciam o significado e método da política para todos os grupos e classes da sociedade (Skocpol, 1983, p. 28, tradução nossa).

Por sua vez, Hall e Taylor (2003), assim como March e Olsen (2008), ao discutirem o papel do Estado, apontam que ele é formado por instituições e destacam que a afirmação sobre sua centralidade decorre de estudos acerca da construção do Estado moderno, os quais direcionaram a atenção para normas, orçamento, políticas públicas, legislação e demais elementos que compõem a organização formal. Nessa perspectiva, cabe analisar como são essas instituições e de que modo atuam. Para Hall e Taylor (2003), na concepção do neoinstitucionalismo histórico, as instituições são compreendidas desde as regras institucionais até os procedimentos que regulam os comportamentos de sindicatos, bancos e empresas.

Para Howllet *et al.* (2013), embora as instituições não sejam homogêneas, impermeáveis ou imprescindíveis, sua mudança exige grande esforço. Ainda segundo os autores, as instituições são “caracterizadas pelas organizações formais, filiação, regras e procedimentos operacionais, enfatizam-se os princípios, normas e ideias que elas personificam” (Howllet *et al.*, 2013, p. 60). Esses princípios, convencionados em regras, moldam o agir dos atores governamentais e sociais, ao pautarem a forma como percebem seus interesses e como estes se inserem nos resultados da política.

Entretanto, para Macedo e Ckagnazaroff (2018), o conceito de instituições, na fundamentação teórica do neoinstitucionalismo, ainda não é consensual, mas indica que podem ser conjuntos de organizações ou regras que estabelecem padrões e possibilitam a consolidação

de estruturas. Os autores ampliam esse conceito, compreendendo as instituições como definições compartilhadas entre as pessoas, estruturadas por regras, normas e estratégias:

As instituições são os espaços de mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais (THÉRET, 2003). Pode-se também afirmar que são o resultado do embate entre os diversos atores envolvidos na busca por mais poder, embora estes não sejam, obrigatoriamente, os mesmos atores que tomarão parte nos conflitos posteriores (IMMERGUT, 1996). A capacidade dos atores em impor-se ou formar coalizões definem, em última instância, seu poder para formar regras, considerando-se, ainda, que tal processo é de base histórica (Macedo; Ckagnazaroff, 2018, p. 3).

No que se refere à autonomia das instituições, na perspectiva do neoinstitucionalismo, March e Olsen (2008) destacam a mutualidade entre Estado e sociedade, sendo as instituições políticas mais autônomas. Contudo, não se trata de negar a importância do contexto social da política nem dos atores individuais, mas de reconhecer que “o Estado não é somente afetado pela sociedade, mas também a afeta” (March; Olsen, 2008, p. 127). Os autores, ao analisarem a autonomia das instituições políticas, evidenciam que estas vão além de simples reflexos das forças sociais.

Outro conceito central dessa vertente teórica é a dependência da trajetória (*path dependence*). Tomando Carvalho (2015) como referência, compreende-se que as decisões tomadas no presente, ancoradas em arranjos institucionais herdados do passado, são determinantes para a interpretação das transformações institucionais. Essa perspectiva busca, por um lado, identificar “o elemento inercial decorrente da continuidade das políticas públicas, atribuído aos processos de realimentação institucional característicos do *path dependence*” (Carvalho, 2015, p. 54).

Bernardi (2012), fundamentado em Hall e Taylor (1996), aponta que os neoinstitucionalistas históricos se vinculam a uma perspectiva própria de desenvolvimento histórico ao defenderem a primazia da causa sobre o efeito social, o qual é dependente da trajetória. Além disso, o autor destaca que o conceito de dependência da trajetória é “oferecido justamente como a ferramenta analítica para entender a importância de sequências temporais e do desenvolvimento, no tempo, de eventos e processos sociais” (Bernardi, 2012, p. 138). Esses eventos seguem sequências não reprodutivas, podendo desencadear processos de dependência da trajetória.

No contexto brasileiro, como já apresentado em Abrucio (2022), identifica-se que, desde o Império até a Ditadura Civil-Militar, consolidou-se uma espécie de conciliação e forma característica de agir político do Estado brasileiro, o que, para o autor, constitui exemplo de

dependência da trajetória. O autor acrescenta que, com o estabelecimento de uma nova organização federativa, a partir da Carta Magna de 1988, instituiu-se uma associação entre a federação, os princípios democráticos e o combate às desigualdades territoriais, na qual é possível identificar traços de ruptura.

## **1.2 Federalismo, descentralização e federação no contexto brasileiro<sup>14</sup>**

Para melhor compreensão da estrutura, do funcionamento e do financiamento das IMES no Brasil, sob gestão municipal, serão considerados os aspectos conceituais de federação, federalismo e descentralização, relacionando-os ao município. Dessa forma, ao se compreender a organização do Estado brasileiro por meio do município, busca-se apreender os fatores que motivaram a criação de instituições de educação superior sob gestão municipal (as IMES) como forma de impulsionar o desenvolvimento econômico por meio da qualificação da mão de obra.

Quando se trata da oferta de educação superior pelo município, é igualmente necessário compreender o funcionamento do federalismo educacional, especialmente no que se refere à atuação prioritária de cada ente federativo, conforme estabelecem a Constituição Federal de 1988 e a LDBEN de 1996. Assim, o passo seguinte consiste em entender como se estruturou a educação superior municipal no Brasil, no período de 1950 a 2023, em decorrência de um contexto político e econômico que favoreceu a atuação municipal nesse nível de ensino.

A partir das análises de Anderson (2009) e Souza (2008), pretende-se apresentar um entendimento sobre federação e federalismo, com a finalidade de observar como esses se manifestam no caso brasileiro e quais são suas principais características.

Em Anderson (2009), o tema do federalismo é abordado sob a perspectiva da forma como se distribui a autoridade governamental entre as três instâncias administrativas, ou entes federados, considerando que não há um único modelo de federação. Conforme o autor, “as sociedades são complexas e moldadas a partir de múltiplos fatores” (Anderson, 2009, p. 15). Ele complementa afirmando que o federalismo constitui o modo como uma federação se organiza e se diferencia no tocante à “composição social, econômica e institucional” (Anderson, 2009, p. 18).

---

<sup>14</sup> Na análise feita por Costa (2010), identifica-se a diferenciação entre federalismo e federação. Segundo o autor, embora estejam “entrelaçados historicamente”, entende-se federação como “um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e, portanto, a soberania, é exercido por um único corpo político: o governo federal” (p. 730). Por federalismo, o entendimento é de que se refere “a um princípio de organização política”.

Entretanto, o autor destaca que, a despeito da complexidade e diversidade das federações, o federalismo apresenta elementos comuns que distinguem o Estado federal de outras formas de organização estatal, como, por exemplo, a existência de no mínimo dois níveis de governo: “um com jurisdição sobre todo o país e outro com jurisdição regional” (Anderson, 2009, p. 20). Ressalta, ainda, que não há um modelo ideal de federalismo, estando, por outro lado, diretamente relacionado aos regimes democráticos:

O federalismo parece apropriado, particularmente, às democracias muito populosas ou de grande extensão territorial ou, ainda, que apresentem contingentes populacionais acentuadamente diversificados e regionalmente concentrados. No decorrer do tempo, o federalismo demanda que parte significativa da população mantenha um sentimento de identidade com o país e também que as comunidades políticas estejam motivadas e engajadas em nível regional (Anderson, 2009, p. 29).

Por sua vez, Souza (2008), ao analisar o federalismo, afirma que se trata de um tema complexo do ponto de vista teórico, pois alguns estudos o concebem de duas formas: ora como “tipo de doutrina”, ora como “forma superior de governo”. Para o autor, o federalismo, enquanto sistema, antecede a teorização, uma vez que, na experiência norte-americana, não se pode considerar a divisão territorial de autoridade como expressão teórica do federalismo. Outro aspecto apontado por Souza (2008) é que, enquanto concepção teórica, o federalismo se origina de outras formulações conceituais; os arranjos federativos são mutáveis e flexíveis, havendo, ainda, ausência de interlocução entre os estudiosos sobre o tema.

Ao apontar as diferenças entre federalismo, federação e descentralização, Souza (2008) apresenta justificativas para a criação das federações, tais como: a) motivações econômicas; b) oferta de mais alternativas aos cidadãos-consumidores, possibilitada pela existência de polos de decisão descentralizados; e c) razões militares e políticas. De acordo com Souza (2008, p. 34), “federação é uma forma organizacional específica, que inclui estruturas, instituições e técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível”.

Em se tratando especificamente de federalismo, Souza (2008) afirma que se trata de um conceito que serve como meio para a defesa de interesses, ressaltando que:

O federalismo é um fenômeno político e a questão central da teoria é identificar como as instituições moldam a competição política e criam incentivos para que as elites políticas apoiem ou rejeitem o federalismo [...] o Estado federal como aquele em que a estrutura governamental possui múltiplas camadas e, em cada uma dessas camadas, os formuladores de políticas são diretamente eleitos por aqueles a quem eles servem. A literatura sobre federalismo fiscal, que também influenciou teorias mais recentes como a nova economia institucional e a escolha racional, vê o federalismo como mecanismo descentralizador capaz de promover a competição entre governos para criar ou preservar as vantagens de uma economia de mercado. Argumenta-se que a

questão central do federalismo é limitar o exercício arbitrário da autoridade em todos os níveis de governo, o que, segundo a teoria, promoveria eficiência econômica e preservaria as instituições do mercado (Souza, 2008, p. 30) [...] o federalismo é uma divisão de autoridade soberana entre níveis de governo que torna estável e crível as estruturas de governo descentralizadas (Souza, 2008, p. 31).

Ao estabelecer uma definição para federação, Souza (2008) distingue conceitualmente federação de federalismo, com base nas formulações de King (1982), Burgess (1993a, 1993b) e Burgess e Gagnon (1993). A autora destaca que a lógica da federação se fundamenta no federalismo, o qual constitui a interpretação ideológica do que ocorre na federação. Ela define federação “como um arranjo institucional que se distingue dos demais porque o governo nacional incorpora unidades regionais – a diversidade – nos procedimentos decisórios, por força de mandamentos constitucionais” (Souza, 2008, p. 34). Acrescenta, ainda, que federação é uma configuração organizacional que, ao se propor responder a uma realidade concreta, reúne estruturas, instituições e técnicas.

Souza (2008, p. 38) afirma que descentralização significa “dispersar ou distribuir poder que estava anteriormente concentrado no centro”, salientando que há três vertentes: a) fiscal; b) política; e c) administrativa. Sobre a descentralização fiscal, a autora explica que ela implica não apenas no aumento de recursos, mas também no fortalecimento da autonomia e do poder de decisão sobre os recursos orçamentários disponíveis, bem como sobre sua aplicação na gestão das políticas públicas sob responsabilidade local. A vertente política refere-se à transferência de autoridade para atores até então excluídos do processo decisório, conferindo prerrogativas às instâncias políticas subnacionais e a seus eleitores nas decisões relativas aos governantes e às políticas públicas. Por sua vez, a vertente administrativa trata da transferência “para atores subnacionais, materializada quando os representantes populares no Executivo e Legislativo são eleitos por voto”.

Costa (2010, p. 375) afirma que o federalismo foi “inventado pela elite política norte-americana no século XVIII”<sup>15</sup>, constituindo uma forma de organização política viável em um Estado moderno. Ademais, o autor enfatiza que o poder político somente é legítimo quando resulta de contratos entre comunidades autônomas, nas quais a responsabilidade e as decisões coletivas são compartilhadas em uma comunidade política.

---

<sup>15</sup> Sobre o tema, Alexis Tocqueville, pensador político, historiador e escritor francês, em seu livro “Democracia na América”, edição de 2019, que resultou de sua viagem aos Estados Unidos, em 1831, descreveu sua percepção sobre os EUA e apresentou que o Estado Social dos americanos é eminentemente democrático, com um governo fundado no princípio da soberania do povo e formado por 24 pequenas nações soberanas, cujo conjunto forma o grande corpo da União. (TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 2. ed. São Paulo. Martins Fontes, 2019).

Ainda no âmbito do debate sobre o federalismo, observa-se que Grin e Abrucio (2019) associam esse conceito à própria constituição do Estado. Para os autores, os Estados nacionais<sup>16</sup>, ao se organizarem, passam a conceber a necessidade de gerir o espaço territorial; à medida que a vida em sociedade se torna mais complexa, reduz-se a viabilidade de modelos de governo excessivamente centralizadores (Grin; Abrucio, 2019, p. 7).

A partir dessa compreensão de federalismo, Abrucio (1998) analisa a origem do federalismo brasileiro, tomando como marco inicial a República Velha (1889-1930). O autor considera os dilemas e conflitos inerentes ao princípio federativo e à formação do Estado brasileiro, com especial destaque para a tensão entre centralização e descentralização do poder. Nessa perspectiva, sustenta que o federalismo emerge do descontentamento com a centralização política e econômica instaurada no período imperial, decorrente, sobretudo, da busca por maior autonomia, especialmente de natureza fiscal.

Em suma, a federação brasileira tem em sua origem dois parâmetros básicos: uma hierarquia de importância dos estados dentro da Federação, que determinará o predomínio de São Paulo e Minas Gerais no plano nacional; e a garantia de que no âmbito interno dos estados a elite local comandará por si só o processo político [...] A partir desse momento histórico, as máquinas políticas estaduais serão peças fundamentais no tabuleiro político do país (Abrucio, 1998, p. 34-35).

O fato de ter havido forte presença estadual no Brasil no período de 1960 a 1990 levou Abrucio (2002) a caracterizá-lo como federalismo estadualista<sup>17</sup>. Corroborando essa perspectiva, Costa (2010) afirma que, naquele período, os governadores exerceram papel decisivo nas questões políticas, seja no Golpe de 1964, na redemocratização em 1982 ou na elaboração da CF/1988.

Para o período de 1945 a 1964, quando foram criadas as primeiras IMES, inicialmente em São Paulo, Abrucio (1998) denomina como um período de “democracia competitiva de massa”, no qual o federalismo se torna preceito político e constitucional, passando a constar da Lei Maior da época. Destaca-se, nesse contexto, a autonomia política e financeira dos

<sup>16</sup> Ao se mencionar Estados Nacionais/Estados Federados e para entender que estado é esse, fundamenta-se em Weber (2000, 2004), que definiu o estado racional moderno o que representa a conjugação de resultados de um processo de desenvolvimento político ao longo dos séculos e só se deu no ocidente, diante de uma aliança forçada entre o estado nacional e o capital. O estado moderno concentra todos os recursos da organização política, ainda, o estado moderno é uma associação de dominação institucional; e do ponto de vista sociológico é uma empresa (Weber, 2004, p. 529), não havendo espaço para o patrimonialismo, já que não há proprietário pessoal seja do dinheiro ou de bens materiais. Seria a superioridade racional-legal sobre o poder patrimonialista.

<sup>17</sup> Abrucio (2002), ao nomear o federalismo brasileiro de estadualista, o faz ao identificar um novo ciclo de descentralização pós-regime militar e com a retomada da redemocratização brasileira; e se caracteriza pelo grande poder de veto dado às unidades estaduais diante da fragilidade da União.



municípios, bem como uma relação federativa mais equilibrada entre União e estados, ainda que o crescimento econômico permanecesse concentrado na Região Sudeste. Ainda assim, o autor acrescenta que o federalismo brasileiro tem vivido um eterno ciclo de centralização autoritária e descentralização predatória, caracterizado por uma fragmentação excessiva que não busca mitigar o crescimento das desigualdades regionais<sup>18</sup>. Esse entendimento, segundo Abrucio (1998), manifestou-se com maior intensidade após a promulgação da Constituição de 1988, especialmente com a guerra fiscal, predominando nas relações entre os estados e a União, bem como entre os próprios estados.

Para Ferreira e Ferreira (2020), ao se considerar o federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988, é imprescindível a articulação de base cooperativa para a garantia dos direitos sociais. Os autores explicam que o federalismo, “como uma forma de organização do Estado, implica a divisão territorial do poder, a articulação do poder central com os poderes regional e local” (Ferreira; Ferreira, 2020, p. 452).

Araújo (2010) destaca que, no Brasil, a descentralização ocorreu inicialmente em 1891, alicerçada na defesa de uma descentralização federativa centrada na província, e não no município. Para além dessas características, havia preocupação quanto ao aumento dos poderes estaduais, em virtude do receio de ampliação de antagonismos e conflitos. Para Abrucio (1998), a descentralização

[...] não tem qualidades intrínsecas e tampouco está isenta de aspectos negativos. A força política deste discurso e muitos resultados satisfatórios que daí se originaram nublam os problemas que se colocam, em muitas ocasiões, para a implantação de um processo descentralizador. Há cinco questões fundamentais que devem ser equacionadas em qualquer modelo de descentralização: a constituição de um sólido pacto nacional, o ataque às desigualdades regionais, a criação de um ambiente contrário à competição predatória entre os entes governamentais, a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional e a democratização dos governos locais (Abrucio, 2002).

Vazquez e Gomes (2012), ao abordarem as relações entre governos centrais e subnacionais com o propósito de promover a cooperação destes últimos, afirmam que a Constituição brasileira de 1988 teria ido longe demais na descentralização de recursos e competências.

---

<sup>18</sup> Com base em Abrucio (1998, 2010, 2022), o termo “federalismo predatório” refere-se a uma forma de federalismo caracterizada pela competição entre os entes federados (União, Estados e Municípios) na disputa por recursos e poderes, muitas vezes desconsiderando o bem-estar geral da sociedade e a federação em sua totalidade. Para o autor, uma das principais manifestações do federalismo predatório está na “guerra fiscal” entre os estados e na expansão não planejada de novos municípios, o que compromete a coordenação e a eficiência das políticas públicas.

Embora os riscos da competição entre jurisdições estejam potencialmente presentes, eles são compensados pela concentração de autoridade regulatória no governo federal. Isto é, por razões associadas à trajetória do estado desenvolvimentista no Brasil, o Estado federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotada a partir da Constituição de 1988 (Vazquez; Gomes, 2012, p. 146).

O contexto brasileiro a partir de 1988 também foi objeto de análise de Arretche (2000), especialmente em relação aos aspectos fiscais. A autora afirma que houve um reordenamento fiscal em meados da década de 1990, com alterações na Carta Magna, o que implicou na redistribuição e descentralização de competências na área social, manifestando-se em diferentes formas de alteração das políticas públicas entre os diversos estados brasileiros. Arretche (2000) acrescenta que havia uma variação na capacidade do Governo Federal de coordenar políticas e, conseqüentemente, de induzir estados e municípios a assumirem a execução de políticas públicas.

No que se refere aos municípios, Almeida e Rossignoli (2021) destacam a dependência que os municípios de pequeno porte mantêm em relação à União, tornando a efetivação da descentralização no Estado brasileiro um grande desafio, sobretudo quando se considera a diversidade municipal no âmbito do federalismo fiscal. Os autores fazem referência, ainda, a uma citação do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, proferida por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.241, ao analisar o pacto federativo fiscal:

O Federalismo Fiscal também se dedicou a produzir modelos explicativos das interações estratégicas ocorridas na relação entre os entes federados, analisando os incentivos que determinariam as condutas dos diferentes níveis de governo. Ao lidar com essa plataforma de análise, pautados na lógica da ação coletiva, esses trabalhos lograram identificar diversos efeitos negativos (externalidades) que o comportamento individualista dos entes governamentais poderia produzir para o conjunto da federação. Um dos tipos de interação mais destrutiva ocorre quando decisões a respeito dos gastos públicos de um ente local são tomadas na esperança de que as suas consequências econômico financeiras sejam posteriormente absorvidas por um nível central de governo, geralmente por meio de ações de resgate. Esse tipo de comportamento é visto como fonte de sérios riscos para o equilíbrio federativo, pois compromete a autonomia financeira recíproca. As decisões a respeito de gastos públicos, quando percebidas numa visão agregada, não são isentas de consequências para o conjunto do Estado. Muito pelo contrário, elas podem produzir efeitos sistêmicos bastante prejudiciais ao equilíbrio federativo, exercendo pressões negativas sobre a condução de políticas intituladas por entes federativos distintos, além de potencializar assimetrias já existentes e prejudicar o sistema econômico nacional (Moraes *apud* Almeida; Rossignoli, 2021, p. 152).

Assim, a partir do entendimento de Boaventura (1996, p. 35), que compara a federação brasileira a “uma planta transplantada, formalmente, em 1891”, observa-se que esta foi, aos poucos, se assentando e se adaptando à realidade brasileira, especialmente nos aspectos social, político, econômico e educacional: “a ponto de realçar a existência da instância municipal, que, vindo do período colonial, recebeu certa ênfase no começo do Império, reapareceu em 1946 e firmou-se em 1988” (Boaventura, 1996, p. 35). Isso implica reconhecer que o modelo de federalismo brasileiro, embora inspirado em um modelo externo, foi sendo ajustado, ao longo do tempo, às necessidades sociais, políticas e econômicas do país.

Nesse sentido, entender os conceitos de federalismo, federação e descentralização pressupõe a compreensão de como está estruturado o Estado brasileiro, o qual molda a forma como as políticas públicas educacionais, sobretudo a educação infantil, o ensino fundamental e a educação superior, são financiadas e executadas na esfera municipal. Esse mecanismo é essencial para compreender a criação e o funcionamento das IMES como manifestação da atuação municipal em um Estado federativo complexo e historicamente desigual.

### **1.3 Federalismo educacional na CF/1988 e na LDBEN/1996**

Ao analisar a aplicação do conceito de federalismo no contexto educacional, Araújo (2005) afirma que sua evolução ocorreu em dois momentos: a) com a Constituição Federal de 1946; e b) com a Constituição Federal de 1988. Essa perspectiva é corroborada por Boaventura (1996, p. 34), ao afirmar: “a política educacional que, de 1946 a 1988, explicitou o federalismo, concretizando a educação como uma função do Estado-membro, a partir de 1988, deverá ensinar e combinar a descentralização estadual com as políticas municipais de autonomia local para a educação”.

O primeiro período foi marcado pela Constituição Federal de 1946, na qual havia um esboço de cooperação entre os entes federados (Estados e União), a partir da criação do sistema estadual de educação, conforme o artigo 171 (Brasil, 1946). No que se refere aos níveis de ensino primário e médio, bem como ao financiamento da educação, ainda que não existisse o sistema municipal de educação, a Constituição Federal de 1946 definiu a alocação de recursos municipais para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Estabeleceu-se, no artigo 169 (Brasil, 1946), 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.

Em relação à atuação municipal na educação, observa-se que, por um lado, não foi determinada a obrigatoriedade de oferta dos níveis e das modalidades de ensino pelos municípios, tampouco a possibilidade de constituição de sistema de ensino próprio; por outro lado, não havia impedimento para a implantação de instituições de ensino, seja de nível básico ou superior. Ademais, a Constituição Federal de 1946, em seu artigo 5º, estabeleceu que competia à União elaborar as diretrizes e as bases da educação nacional, o que se concretizou apenas em 1961, com a promulgação da Lei nº 4.024, considerada a primeira lei geral da educação (Boaventura, 1996). Essa norma reafirmou disposições constitucionais da época, como a instituição dos Conselhos Estaduais de Educação e dos sistemas estaduais de ensino. Sendo assim, no que se refere à atuação do município sob a égide da Lei Fundamental de 1946, “a autonomia chegou até à soleira do Município” (Boaventura, 1996, p. 34), acrescentando-se que:

Até a Constituição da República de 1988, a estrutura educacional brasileira é essencialmente estadualista, com exceção do sistema federal. É uma organização binária, montada em dois tipos de sistemas. Expressivos números de alunos pertencem às administrações estaduais, e os contingentes matriculados nas redes municipais e particulares do ensino fundamental e médio estão regidos pelas normas dos respectivos conselhos estaduais (Boaventura, 1996, p. 34).

No segundo período, marcado pela CF/1988, observa-se uma mudança estrutural nas relações entre os entes federados no que se refere à determinação sobre a organização de seus respectivos sistemas de ensino, conforme o art. 211. Essa mudança resultou em transformações educacionais estruturais, como: a) a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>19</sup>; e b) a aprovação da LDBEN/1996, que institui a municipalização da educação, no que se refere à educação infantil e ao ensino fundamental. Como consequência, no âmbito do regime de colaboração, são estabelecidas diretrizes, competências e a estrutura de financiamento da educação para os entes federados, conforme os artigos 68, 69, 70 e 71 da LDBEN<sup>20</sup> (Brasil, 1996). Dessa forma, inaugura-se uma nova etapa

<sup>19</sup> O Fundef, segundo o “Manual de Orientações” do MEC, foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, com o objetivo de modificar a estrutura de financiamento do ensino fundamental brasileiro, estabelecendo a subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2025.

<sup>20</sup> Sobre a LDB/1996, o art. 68 estabelece as bases do financiamento público da educação, definindo como fontes de receita os impostos próprios das três esferas federativas, as transferências constitucionais e outras transferências entre esferas de governo, denominadas transferências voluntárias. O art. 69 determina que os mínimos de recursos oriundos de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser aplicados exclusivamente no ensino público. Já os arts. 70 e 71 regulamentam, no que se refere à manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas que podem e as que não podem ser realizadas para o cumprimento dos objetivos e finalidades básicas das instituições educacionais de todos os níveis.

de distribuição de competências e descentralização de responsabilidades, especialmente para os municípios, aos quais é facultada a organização de seus respectivos sistemas de ensino, cuja operacionalização é definida pelo artigo 11 da LDBEN/1996, transcrito a seguir:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal, permitindo aos respectivos professores, em trechos autorizados, o uso de assentos vagos nos veículos; (Redação dada pela Lei nº 14.862, de 2024)

VII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares. (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (Brasil, 1996).

Entretanto, ao mesmo tempo em que os municípios tiveram regulamentada a possibilidade de instituir seus próprios sistemas de ensino, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela LDBEN/1996, essas mesmas normas impuseram limitações à sua atuação no que se refere à educação superior, especialmente quanto à criação de novas IMES. Essa restrição é explicitada no art. 242 da Constituição Federal de 1988, que dispõe: “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).

As especificidades relativas aos limites e possibilidades para a criação dos sistemas de ensino municipais são abordadas por Lisboa (2015), ao analisar o federalismo educacional brasileiro. O autor destaca que a descentralização administrativa no Brasil possui características próprias e se distingue de outras federações pelas seguintes razões:

[...] ter constituído muitos entes federados, denominados Municípios, que possuem uma série de responsabilidades e deveres constitucionais [...] a exemplo da administração de determinados níveis de ensino, como a educação infantil e o ensino fundamental [...] criando espaços para o debate de questões públicas que podem vir a interferir no modo de organização do próprio Estado (Lisboa, 2015, p. 1042).

No que pesem as limitações determinadas pela legislação, o autor defende que esse tipo de descentralização favorece uma maior participação social, sobretudo em razão da criação de espaços destinados ao debate e à participação pública.

Quanto aos aspectos federativos relacionados à temática educacional, Lisboa (2015) afirma que, no caso brasileiro, todas as esferas governamentais possuem competência para atuar, com suas responsabilidades “se diferenciando de acordo com os níveis e modalidades de ensino” (Lisboa, 2015, p. 1044). Para o autor, a operacionalização do regime de colaboração na gestão dos sistemas de ensino é uma tarefa complexa, exigindo uma pactuação que viabilize a formação de mecanismos para a adequada execução das políticas educacionais, entendimento corroborado por Abrucio (2010, p. 60):

O resultado constitucional na área de educação pode ser considerado bem equilibrado do ponto de vista federativo. O artigo 211 da Constituição (1988) resume esse modelo ao propor três coisas. A primeira foi uma divisão na execução dos serviços, dando um peso importante aos municípios. A noção foi completada por outras normas constitucionais, que garantiram bases financeiras para a realização deste processo e estabeleceram a adoção de uma gestão democrática no plano local, para garantir o controle social e evitar a oligarquização do municipalismo (Abrucio, 2010, p. 60)<sup>21</sup>.

Entretanto, Abrucio (2010) observa que a implementação do previsto na norma constitucional, no que se refere ao federalismo e à educação, não se concretizou conforme o estabelecido. O processo de municipalização da educação foi marcado pela ausência de incentivos financeiros e gerenciais, decorrente da inexistência de uma “arena institucional”, na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico. Esse conceito refere-se ao espaço político e social no qual as políticas públicas são formuladas, negociadas e implementadas, envolvendo diferentes atores, como o governo, a sociedade civil e os grupos de interesse, que deveriam articular a descentralização da oferta educacional entre estados e municípios.

As fragilidades apontadas por Abrucio (2010) nos resultados da implementação das normas constitucionais decorrem da ausência de “critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si” (Abrucio, 2010, p. 61).

---

<sup>21</sup> Abrucio (2010) faz referência ao art. 212 da Constituição Federal de 1988, que explicita a principal fonte de financiamento para a educação, determinando que a União deve aplicar, no mínimo, 18%, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, incluindo as transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

As definições de competências e atribuições de cada um dos entes federados, estabelecidas pela CF/88 e pela LDBEN/96, no âmbito educacional, foram acompanhadas da previsão de atuação por meio do regime de colaboração<sup>22</sup>. Essas normas legais determinaram a descentralização parcial de responsabilidades para os entes subnacionais, sobretudo para os municípios, sem, contudo, promoverem reforma fiscal ou equilíbrio no repasse de recursos financeiros (Araújo, 2013). A seguir, apresenta-se o município, com base nos normativos, conforme sua organização em diferentes períodos da história brasileira.

#### **1.4 O município no contexto federativo: aspectos legais, políticos e educacionais**

Diante da apresentação dos conceitos de federalismo, federação, descentralização e federalismo educacional, abordados na seção anterior, passa-se à análise de como se estruturaram os municípios brasileiros, relacionando sua forma de organização à maneira como utilizam os recursos educacionais para a oferta do ensino sob sua responsabilidade.

Dessa forma, para compreender as condições sociais e econômicas que possibilitaram e levaram os municípios a atender às demandas e aos interesses das populações locais, no que se refere à oferta e ao financiamento da educação superior, adota-se como recorte temporal a década de 1950, tendo como marco legal a Constituição de 1946<sup>23</sup>.

Entretanto, para Melchior (1989), ao analisar as políticas de financiamento da educação na década de 1950, é possível identificar que essas foram afetadas por políticas anteriores e que continuaram a influenciar decisões futuras, o que configura um caso de dependência da trajetória. O autor acrescenta que as políticas públicas por ele analisadas estavam inseridas na esfera econômica e influenciavam diretamente o financiamento da educação. Os aspectos econômicos destacados são: a) o endividamento interno e externo (típico do sistema capitalista); e b) as medidas de combate à inflação. Assim, as políticas de austeridade, baseadas na redução

---

<sup>22</sup> Com a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 413/2014, que resultou na Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, foi instituído o Sistema Nacional de Educação (SNE), estabelecendo diretrizes para a articulação e integração de políticas públicas entre União, estados e municípios, sob a coordenação do Ministério da Educação. Espera-se que, por meio do SNE, ocorra uma articulação quanto ao papel das IMES e dos municípios na oferta da educação superior.

<sup>23</sup> Em referência ao financiamento da educação, a Constituição de 1934, em seu art. 157, afirma que “a União, os Estados e o Distrito Federal [sic] reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”, o que configura a vinculação de recursos para a educação. Essa compreensão é corroborada por Pinto (2018), ao afirmar que, embora promulgada em um período marcado por instabilidades políticas, a Constituição de 1934, além de dedicar pela primeira vez um capítulo à educação, inaugura a norma constitucional que vincula recursos à área educacional. Ressalta-se, contudo, que o ano de 1934 não integra o recorte temporal de análise desta tese.

do gasto público, afetam diretamente a atuação do Estado como indutor de políticas sociais, especialmente no campo da educação.

Vieira e Farias (2011), ao apresentarem o percurso do financiamento da educação na Constituição de 1934, destacam que esta foi a primeira a dedicar um capítulo específico à educação e à cultura, fixando responsabilidades e competências entre os Estados, o Distrito Federal e a União. Embora, em seu art. 148, se estabeleça que caberia à “União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral”, nos demais artigos referentes às competências específicas da educação, apenas os Estados e a União são responsabilizados, não havendo menção aos Municípios.

Em referência ao financiamento da educação, a Constituição de 1934, em seu art. 157, estabelece que “a União, os Estados e o Distrito Federal [*sic*] reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”, o que configura a vinculação de recursos para a educação. Essa compreensão é corroborada por Pinto (2018), ao afirmar que, embora tenha sido promulgada em um período marcado por instabilidades políticas, a Constituição de 1934, além de dedicar pela primeira vez um capítulo à educação, evidencia a inauguração da norma constitucional que vincula recursos à área educacional<sup>24</sup>:

Nessa Carta Magna, é estabelecido o princípio da destinação de um percentual mínimo da receita de impostos dos entes federados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Inaugura-se a norma constitucional da vinculação de recursos para a educação (Pinto, 2018, p. 849).

O fim da ditadura do Estado Novo e a restauração do processo democrático, em meados da década de 1940, deram início à reorganização dos poderes subnacionais, com ganho de autonomia para os municípios, como observa Oliveira (2018):

Após 1945, no contexto pós-guerra, os poderes dos estados são restaurados e o Estado nacional volta a ter um caráter descentralizado. Conforme Pinto (2002), nesse período há ganho de autonomia dos municípios quando são assegurados a terem seus prefeitos e vereadores eleitos democraticamente. Outra questão relevante relaciona-se ao município poder cobrar impostos, taxas e contribuições de melhoria, bem como a regulamentação de intervenções municipais (Oliveira, 2018, p. 8).

---

<sup>24</sup> Segundo Pinto (2018), a vinculação de recursos à educação teve uma trajetória marcada por inclusões e ausências nas constituições brasileiras. A norma constitucional esteve ausente na Constituição de 1937, foi restabelecida em 1946, suprimida novamente na Constituição de 1967, retornando apenas para os municípios por meio da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Foi restabelecida em 1983, por meio da Emenda Calmon, e consolidou-se na Constituição Federal de 1988.



Nesse contexto, busca-se compreender, na publicação “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria de Meireles (2017), como se situa o município no cenário nacional a partir da Carta Magna de 1946<sup>25</sup>. O autor considera o renascimento dos ideais democráticos, no qual o municipalismo ganha força, a ponto de influenciar o texto constitucional daquela Constituinte. Esses reflexos abrangem os aspectos administrativos, políticos e econômicos, promovendo a distribuição de poderes entre União, Estados e Municípios<sup>26</sup>. No aspecto político, destaca-se a reintegração do Município ao sistema eleitoral, considerando que, na Constituição de 1937, o sistema federativo havia sido reduzido à figura dos interventores federais, e os prefeitos e vereadores eram nomeados pelos interventores de cada Estado brasileiro (Meireles, 2017).

Ainda sob a égide da Constituição de 1946, houve descentralização administrativa entre União, Estados e Municípios, permitindo uma melhor distribuição do orçamento público. Para Meireles (2017), o Município passou a se fazer presente com a retomada das eleições para prefeitos e vereadores, reafirmando sua administração própria, a arrecadação dos tributos municipais e a organização dos serviços públicos locais. Em consequência, intensificaram-se as reivindicações junto aos poderes estaduais e federal pela ampliação de outros serviços públicos. Conforme destaca Araújo (2010):

[...] somente em meados da década de 1940, com o processo de abertura política após o Estado Novo, é que o municipalismo ganhou contornos mais nítidos, como movimento reivindicatório que conseguiu assegurar, na Carta de 1946, dispositivos que previam a repartição de rendas e de competências para os municípios (Araújo, 2010, p. 394).

Em se tratando da educação brasileira, Vieira e Farias (2011) destacam que a Constituição de 1946 estabeleceu a gratuidade do ensino primário e a vinculação de recursos para o financiamento da educação. No capítulo que trata da Educação e Cultura, o art. 16 afirma que “a educação é direito de todos”. Já o art. 169 determina: “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”. Em relação aos Municípios, não ficou estabelecida a obrigatoriedade da oferta de um

---

<sup>25</sup> Observa-se que as Constituições Federais mencionadas nesta pesquisa são aquelas promulgadas a partir do surgimento das Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES).

<sup>26</sup> Cabe destacar que a vocação para a descentralização remonta ao período do Brasil Colônia, com a divisão do território em capitanias hereditárias, como estratégia para ocupar e administrar a extensa área de latifúndios. Contudo, os municípios que se formaram à época foram inspirados no modelo português, conhecido como modelo das câmaras municipais ou câmaras de vereadores (Meireles, 2017).

nível específico de ensino. A determinação, expressa no art. 171, foi para que os Estados e o Distrito Federal organizassem seus sistemas de ensino (Brasil, 1946).

Em relação às Constituições de 1967 e 1969, Meireles (2017) enfatiza o caráter centralizador; ainda assim, ambas mantiveram o regime federativo e garantiram a autonomia estadual e municipal, embora de forma mais restrita. Entretanto, segundo o autor, os Atos Institucionais (AIs) editados no período ditatorial limitaram os municípios em sua liberdade política, administrativa e financeira. Na mesma linha de raciocínio, Oliveira (2018) afirma que, após o ano de 1964, houve retomada do caráter centralizador do Estado brasileiro. O período foi marcado pelo autoritarismo, pela perda de autonomia e de todas as conquistas políticas obtidas a partir de 1946. Os prefeitos de municípios considerados estratégicos para a segurança nacional e os governadores eram nomeados pelo Governo Federal, e as câmaras municipais tiveram suas funções limitadas, afetando as autonomias legislativa e política. Todavia, Oliveira (2018) afirma que as constituições brasileiras anteriores a 1967 mencionavam implicitamente o poder local, tendo havido uma mudança somente a partir de 1988, ao se identificar a “equidade das escalas de poder municipal, estadual e federal” (Oliveira, 2018, p. 10).

Ao analisar a vinculação de recursos orçamentários para a educação nas Constituições federais do período da Ditadura Civil-Militar, Caetano (2023) destaca que não houve a determinação de garantia de um percentual mínimo da receita de impostos para aplicação no ensino, ainda que fosse assegurado que a educação é um direito de todos. Sobre o mesmo período, Assis (2012) menciona o estímulo à privatização do ensino, com tentativas governamentais de desvincular-se da obrigação de financiar a educação pública e gratuita. A autora destaca que, na Constituição de 1967, foram extintos os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados na educação pela União, pelo Distrito Federal e pelos Estados. Em relação às vinculações de recursos orçamentários fixadas naquela Constituição Federal, Assis (2012) afirma:

Apenas manteve a obrigatoriedade financeira dos municípios, no montante de 20% da receita tributária municipal por ano, investidos no ensino primário. A União, segundo esta Constituição, deveria prestar assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, mas não houve referência aos percentuais mínimos a serem despendidos (Assis, 2012, p. 328).

Ainda sobre o período da Ditadura Civil-Militar, compreendido entre 1964 e 1985, Barbosa (2021), ao tratar do tema no panorama do federalismo brasileiro, no Programa Jovem

Senador<sup>27</sup>, aborda a centralização do Governo Federal e, por conseguinte, o enfraquecimento do federalismo:

Com o regime militar (1964-1985), aprofunda-se o processo de ampliação dos poderes da União (representada pelo Governo Federal), sobretudo no que se refere às finanças. Isso significa dizer que se amplia o controle do Governo Central sobre a máquina de arrecadação, cabendo-lhe controlar a maior parte do dinheiro obtido pela cobrança de impostos. Na prática, era o Federalismo que se enfraquecia, colocando os Estados na posição de acentuada dependência do Governo Federal (Barbosa, 2021).

Entre 1930 e 1985, observa-se uma alternância de decisões políticas decorrentes de mudanças de poder, propiciando momentos de maior centralização das relações intergovernamentais no Governo Federal, bem como momentos de descentralização dessas decisões, quando há maior participação dos governos subnacionais. Esse fenômeno pode ser observado ao se analisar a evolução histórica brasileira (Romanelli, 2007). A autora, ao abordar a estrutura de poder brasileira e sua forma de concepção, aponta que ela se desenvolveu em fases, variando do predomínio quase absoluto do poder local até a “supremacia do poder central com hipertrofia do Executivo” (Romanelli, 2007, p. 30). Dentre essas fases, destaca-se que houve períodos de certo equilíbrio e estabilidade, com concessões entre o poder local e o poder central, como exemplifica o pacto coronelista da política dos governadores.

Em um contexto marcado pela alternância entre centralização e descentralização das decisões políticas, busca-se situar o papel do município brasileiro e descrever seu perfil em um período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. A referência está em Andrade e Santos (2015), que, por sua vez, se fundamentam na obra “Coronelismo, Enxada e Voto”, de Victor Nunes Leal, publicada pela primeira vez em 1948. Para os autores, antes da CF/1988, o município era um ente apequenado e subjugado, resultado de uma sobreposição de representatividade em uma realidade social e econômica inadequada. Além disso, vivia em situação de dependência estrutural dos estados e da União, imerso em um contexto de isolamento em relação ao restante do país. A mudança do *status* municipal teve início com o processo de industrialização, o fluxo migratório para os centros urbanos e a intensificação da integração e da comunicação em âmbito nacional, sendo consolidada com a promulgação da CF/1988. Os autores ressaltam que, além de serem alçados à condição de entes federados, os municípios passaram a contar, a partir de 1988, com um novo modelo de repartição das receitas, marcado pela descentralização de recursos financeiros por meio da redistribuição dos tributos.

---

<sup>27</sup> Trata-se de um texto elaborado para o Programa Jovem Senador, ação institucional do Senado Federal que proporciona aos estudantes do ensino médio das escolas públicas a oportunidade de vivenciar a prática política parlamentar, por meio da simulação do trabalho legislativo de senadores e senadoras. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovemsenador>. Acesso em: 20 jan. 2025.

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco de transformações no cenário político brasileiro, resultante de um processo de restauração da democracia. A Carta Magna, segundo Arretche (2018, p. 412), “representou o resultado de um processo bem-sucedido de transição democrática, pelo qual uma sociedade altamente desigual produziu uma promessa de inclusão social”. No artigo 1º, a CF/1988 estabelece que o Brasil constitui uma “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, o que permite compreender que:

Ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos (Cury, 2002, p. 172).

O inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal de 1988 determina a estrutura federativa do Estado brasileiro, consagrada como cláusula pétrea, consolidando a descentralização do poder por meio da autonomia legislativa, política, administrativa e financeira dos entes que compõem essa estrutura: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Para Barbosa (2021), os municípios, dentro do panorama do federalismo brasileiro no âmbito da CF/1988, passam a ter uma autonomia até então não observada:

Em suma, as competências estaduais são as que ficaram de fora da área de atuação do Governo Federal e que não tenham sido expressamente proibidas pela Constituição. Em relação ao Município, a Constituição inova, identificando-o como um dos entes integrantes da Federação. Entre outras atribuições, os Municípios podem legislar sobre assunto de interesse local, além de complementar, quando possível, a legislação federal e estadual (Barbosa, 2021).

No que se refere ainda à autonomia municipal, Meireles (2017) discute sua ampliação e a equiparação de competências às atribuídas aos entes federados, comuns aos estados e à União:

Pelo escorço histórico e constitucional que traçamos até aqui verifica-se que o conceito de *Município* flutuou ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal. [...] A posição atual dos Municípios Brasileiros é bem diversa da que ocupavam em regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual [...] elegem livremente seus vereadores, prefeitos e vice-prefeitos [...] (Meireles, 2017, p. 45-46).

Para Andrade e Santos (2015), ainda que considerem os avanços recentes em relação aos espaços conquistados e à autonomia adquirida pelos municípios a partir de 1988, perduram as desigualdades entre eles, especialmente no que se refere à capacidade de arrecadação própria de receitas. Isso contribui para que muitos municípios, sobretudo os de menor porte, dependam das transferências intergovernamentais:

Além do quadro de dependência que muitos municípios apresentam em relação às transferências intergovernamentais, outro fator ajuda a entender a insatisfação permanente dos prefeitos. Trata-se das transferências de atribuições que vem sendo feitas desde 1988 para os municípios. Ou seja, se é verdade que o município brasileiro recebe tratamento orçamentário muito mais robusto do que recebeu em toda a história da Federação, é verdade também que sobre eles recai uma parcela de responsabilidade nunca vista. O que coloca em dúvida a autonomia financeira dos municípios, dado que essa envolve não somente ter maiores receitas, mas liberdade para despendar essas receitas (Andrade; Santos, 2015, p. 169).

Entretanto, Arretche (2012) e Grin e Abrucio (2019) afirmam que a Carta Magna de 1988 foi além da tendência descentralizadora, na medida em que conferiu aos municípios poderes inéditos, a ponto de se tornarem referência em experiências internacionais. Ainda assim, os autores apontam que, embora o fortalecimento dos municípios na nova Constituição tenha sido expressivo, na prática, isso não os tornou equivalentes aos estados em termos de poderio político-jurídico, uma vez que há ausência de órgãos do Poder Judiciário. Além disso, os autores enfatizam a assimetria financeira e a limitação da capacidade estatal dos municípios em relação aos estados, sobretudo no que se refere aos repasses do Governo Federal para que possam exercer funções básicas. Os autores afirmam, portanto, que a maioria dos municípios tem, nas transferências constitucionais, sua principal fonte de receita, o que constitui fator de redução das desigualdades entre os entes federados.

Ao analisar a descentralização promovida pela CF/1988 e seus efeitos nos municípios, Tomio (2002) destaca as consequências dela decorrentes, tais como: “a ampliação de recursos fiscais e as competências tributárias dos municípios e a fragmentação dos municípios brasileiros” (Tomio, 2002, p. 123). Outro aspecto relevante apontado pelo autor é que, em razão da falta de estabilidade do ordenamento federativo, ocorrem desperdício fiscal e instabilidade na gestão das políticas públicas. Acrescenta-se que a descentralização desencadeia um processo de fragmentação municipal, decorrente de fatores políticos e institucionais, sobretudo em virtude de decisões legislativas estaduais. Ao abordar a autonomia municipal, o autor afirma tratar-se de um arranjo federativo exclusivo do Brasil, que gerou “uma federação com três

níveis constitucionalmente autônomos compartilhando a soberania: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios” (Tomio, 2002, p. 104).

Ao se tomar Arretche (2012) como referência para compreender o contexto municipal pós-CF/1988, observa-se que a autora trata dos dilemas entre a autoridade do governo central e os direitos dos governos subnacionais, uma vez que “o papel da União e o poder dos estados estiveram no centro das escolhas institucionais da formação do Estado brasileiro” (Arretche, 2012, p. 12). A autora acrescenta que:

[...] a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A Constituição de 1988 não foi uma exceção a essa tradição. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União. [...] Portanto, na Federação brasileira, o governo federal conta com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais (Arretche, 2012, p. 16-17).

Além disso, a abordagem de Arretche (2012) direciona-se à relação entre o governo central e os governos subnacionais, na qual o governo central exerce o papel de regulador. A autora acrescenta:

Em suma, a combinação de dominação federal com autonomia política das unidades subnacionais explica a dinâmica das relações verticais do Estado federativo brasileiro. Esse não é um ‘jogo de soma-zero’, em que a expansão da autoridade da União significaria necessariamente supressão da autoridade dos governos subnacionais. Diferentemente, a União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas. Ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas (Arretche, 2012, p. 24).

Dentre os aspectos legais que se relacionam com as IMES e os municípios, no que diz respeito à atuação municipal na educação, bem como à vinculação orçamentária aos níveis de ensino, elementos centrais desta tese, destaca-se o art. 211 da CF/1988, o qual determina que a prioridade de atuação dos municípios se refere ao ensino fundamental e à educação infantil. Os arts. 29 e 30 da CF/1988 asseguram aos municípios a auto-organização política, dotada de autonomia para normatização própria. Além disso, associa-se à atuação municipal na educação superior a condição imposta pelo art. 242 da CF/1988 em relação à oferta da educação superior. Nesse sentido, por se tratar de uma exceção, preservam-se situações institucionais preexistentes ao novo pacto constitucional. Entretanto, cria-se uma contradição permanente e constitutiva com o disposto no art. 206 da norma constitucional, que, em seu inciso I, estabelece a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988).

A CF/1988 e a LDBEN/96 determinam que o ente municipal deve garantir, prioritariamente, a educação infantil e o ensino fundamental, podendo atuar em outros níveis de ensino apenas sob duas condições: a) atendimento pleno às etapas de ensino prioritárias sob sua responsabilidade; e b) disponibilidade de recursos superiores aos 25% vinculados de impostos e transferências à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Além disso, na CF/1988, o art. 30, que estabelece as competências dos municípios, determina que a eles compete: “I – legislar sobre assuntos de interesse local” e, a partir da alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, “VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. Portanto, o referido inciso não faz qualquer referência à possibilidade de o município ofertar educação superior (Brasil, 1988).

O art. 211 da CF/1988 e o artigo 8º da LDBEN definem as responsabilidades dos entes federados em seus respectivos sistemas de ensino. No que se refere à CF/1988, além de delimitar a atuação do município na esfera educacional por meio do regime de colaboração, o art. 211, ao estabelecer a necessidade de definição do padrão mínimo de qualidade, teve seu § 7º alterado pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, passando a especificar que esse padrão deve considerar as condições adequadas de oferta, referenciadas no Custo Aluno Qualidade (CAQ), embora ainda não regulamentado para sua devida implementação (Brasil, 1988).

Ranieri (2019) aponta que a LDBEN/1996 enfatiza o papel dos municípios na educação infantil e no ensino fundamental, confirmando a tendência do moderno federalismo de delegar à menor esfera de governo as necessidades básicas da população, “dentro de um modelo de colaboração entre os entes federados” (Ranieri, 2019, p. 270). Entretanto, para a autora, o fato de a CF/1988 não ter determinado à União atuação prioritária em nenhum nível de ensino

[...] reforça-se a sua ação supletiva e redistributiva em todos os níveis. Considerando-se o amplo escopo desta atribuição (todos os níveis de ensino), fica claro que à União compete oferecer o ensino superior à ausência do seu oferecimento pelas demais esferas de governos. (p. 269) [...] Verifica-se, portanto, uma concorrência cumulativa – todos os entes atuam em todos os níveis, salvo na educação infantil (exclusiva dos Municípios) e do ensino superior (não liberada aos Municípios, salvo em casos de comprovação de pleno atendimento do ensino fundamental e da educação infantil e de utilização de recursos acima do percentual mínimo de 25%, exigidos pelo art. 212 da CF) – combinada com mecanismos de atuação concertada. A responsabilidade pelo oferecimento de ensino superior tem caráter supletivo e residual para a União, não sendo estimulado o seu oferecimento por Estados e Municípios (Ranieri, 2019, p. 270).

Ainda assim, constata-se que, com a CF/1988, ocorreram mudanças importantes na condição político-administrativa dos municípios, como a elevação ao *status* de ente federativo e o aumento do poder municipal. Os municípios, ao adquirirem autonomia política, administrativa e financeira, permaneceram, contudo, vinculados ao Judiciário estadual. A CF/1988 prevê, em seu art. 29, que os municípios elaborem a Lei Orgânica do Município (LOM), com o objetivo de estabelecer as regras de funcionamento da administração pública e dos poderes municipais, a partir dos princípios estabelecidos na própria Constituição, especialmente no que se refere à vinculação de impostos à manutenção e ao desenvolvimento da educação municipal.

A partir dos estudos realizados por Meireles (2017) e Andrade e Santos (2015), entende-se que, em um cenário da década de 2020, apesar das limitações dos governos municipais, ainda são eles que funcionam como célula local, encarregando-se, por meio de seus gestores, de promover serviços de interesse específico da comunidade municipal, nas diferentes áreas, dentre elas a educacional. Além disso, o município é visto por Araújo (2005, p. 53) como a “instância de governo mais qualificada para fazer avançar o poder popular”. Entretanto, a autora afirma que o município nem sempre esteve associado à autonomia e, muito menos, focado em atender aos interesses da população local. Acrescente-se que, no período colonial brasileiro, os municípios foram estruturados com a finalidade de participar de uma estratégia política de centralização do poder (Araújo, 2010).

A análise desenvolvida nesta tese, ao concentrar-se na compreensão do financiamento municipal da educação infantil e do ensino fundamental, em um contexto no qual a estrutura do federalismo brasileiro se torna determinante para o financiamento educacional, evidencia que a autonomia municipal e a descentralização influenciam os municípios tanto na capacidade de captação de receitas necessárias ao cumprimento de suas obrigações constitucionais com a educação infantil e o ensino fundamental quanto na possibilidade de atuação no âmbito da educação superior.

Com a CF/1988, segundo Martins Sena (2011), houve a descentralização de recursos fiscais para os estados e, sobretudo, para os municípios, com a ampliação da vinculação de percentuais financeiros e o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados. O autor acrescenta que parte da arrecadação de impostos da União é transferida aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e parte do que é arrecadado pelos estados é transferida aos municípios. Por ser o menor núcleo na estrutura da federação, os impostos arrecadados pelos próprios municípios permanecem exclusivamente no âmbito municipal.



O município, com a CF/1988, obteve um grau de autonomia, sendo reconhecido como ente federativo que, sob a ótica do Neoinstitucionalismo Histórico, emerge em um Estado moderno que interage com a sociedade, no qual as instituições políticas são mais autônomas, sem desconsiderar a importância do contexto social, em que Estado, sociedade e instituições se afetam mutuamente. Além disso, a CF/1988 representou, no cenário da atuação da educação municipal, uma mudança significativa, rompendo com estruturas de poder que se mantinham até então.

### **1.5 Conceitos de autarquia e fundação**

Na estrutura administrativa municipal, as IMES são descentralizadas da administração direta, sendo constituídas como fundações municipais ou autarquias municipais de regime especial, sob a justificativa de assegurar autonomia e flexibilidade administrativa.

Assim, esta seção tem como escopo mapear os conceitos de autarquias e de fundações que distinguem as instituições pertencentes à administração indireta do Estado brasileiro. Optou-se por utilizar a legislação e a produção acadêmica nacional que abordam o contexto brasileiro. Para tanto, o ponto de partida foi o Código Civil brasileiro, Lei nº 3.071/1916, que já regulamentava a figura jurídica da fundação, na Seção IV, em seu art. 24, ao determinar que, para a criação de uma fundação, são necessários escritura pública ou testamento, a disponibilização dos bens de forma especial, com destinação especificada e definição de como serão administrados. De acordo com Callioli (1988), a fundação é uma pessoa jurídica, tal como as sociedades civis e associações, constituída por meio de um patrimônio destinado a um fim de interesse público ou social e que adquire personalidade jurídica na forma da lei. O autor destaca que “as origens da fundação podem ser explicadas pelo espírito de solidariedade, apanágio do ser humano, presidindo a uma procura de meios de auxiliar as pessoas necessitadas” (Callioli, 1988, p. 276).

A origem das fundações, segundo Callioli (1988), remonta ao período da colonização, sendo a primeira delas a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro. O autor afirma que as fundações criadas no Brasil Colônia eram reconhecidas e gozavam de personalidade jurídica, estando sujeitas à interferência do Ministério Público, que se tornou “agente, assistente e consulente”, além de instância responsável pela aprovação de seus estatutos (Callioli, 1988, p. 285).

Sérgio de Andreia Ferreira (1988), membro do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, ao interpretar o art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, que regulamentou as fundações públicas, analisa que o legislador, ao equiparar as fundações às empresas públicas, não considerou as diferenças estruturais entre os dois institutos (empresa e fundação), ao estabelecer suas características com o objetivo de inseri-las na administração indireta. Segundo o autor, antes do Decreto-Lei nº 200/1967:

Essas fundações recebiam as designações de fundações de direito privado instituídas pelo poder público; de fundações privadas governamentais; de fundações supervisionadas; de fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Por vezes, eram chamadas de fundações públicas, à semelhança das empresas públicas, também pessoas jurídicas de direito privado, mas igualmente integrante da administração pública (p. 66).

Embora o Decreto Lei200/1967<sup>28</sup> seja anterior à CF/1988, por ainda estar vigente, nele se buscou o entendimento de fundação pública como:

O Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se

.....

IV - **Fundação Pública** - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987) (Brasil, 1967, grifo nosso).

Di Pietro (1989) questiona a classificação das fundações públicas como pessoas jurídicas de direito privado. A autora destaca que, dentre as entidades da administração indireta, “a fundação é, sem dúvida alguma, a que tem provocado maiores divergências doutrinárias no que diz respeito à sua natureza jurídica e às consequências que daí decorrem” (Di Pietro, 1989, p. 173).

Gasparini (2000), em parecer emitido por solicitação da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), fundamentado em Mello (1973), Di Pietro (1999) e Ferreira (1973), destaca o conceito de fundação, seja pública ou privada, como um conjunto de bens direcionado a determinado fim, constituindo o patrimônio, essência da fundação, regulamentada por normas jurídicas, tornando-se sujeito de direitos e obrigações. Quanto à finalidade, a fundação pode ser de natureza educacional, cultural ou científica, desde que

<sup>28</sup> Decretos-Leis são instrumentos jurídicos com força de lei, expedidos por Presidentes da República em dois períodos da história constitucional brasileira: de 1937 a 1946 e de 1965 a 1988. A atual Constituição Federal não prevê essa possibilidade.

voltada ao interesse público. Segundo o autor, uma fundação, ainda que de direito privado e instituída pela Administração Pública, não pode perseguir finalidade de interesse privado. Gasparini (2000, p. 11) afirma que “pode-se conceituar, em termos operacionais, a fundação pública como sendo o patrimônio público personalizado segundo regras de Direito Público, destinado à persecução de finalidades de interesse da coletividade”, e acrescenta que a fundação pública é uma espécie de autarquia.

Em relação à autarquia, para Tácito (1981), o conceito já havia sido elaborado na legislação brasileira a partir da década de 1920 e foi reafirmado a partir de 1930, como forma de estímulo à descentralização, sendo consolidado na definição legal do Decreto-Lei nº 200/1967. Assim, a figura jurídica da autarquia foi definida da seguinte forma:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - **Autarquia** - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (Brasil, 1967, grifo nosso).

Entretanto, no Decreto-Lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943<sup>29</sup>, a figura jurídica da autarquia foi mencionada como pessoa jurídica de direito público, com imunidade tributária quanto aos bens, às rendas e aos serviços, bem como com a possibilidade de ser criada por qualquer ente federado.

Boccanera (1981) aponta que, como regra geral, e com base no art. 41 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que substituiu o Código Civil vigente desde 1916, há referência às autarquias apenas para estabelecer que são “pessoas jurídicas de direito público interno”. Dessa forma, a autarquia é caracterizada por ser constituída por lei, possuir personalidade jurídica e especialização de fins, ou seja, atender a objetivos específicos; é controlada pelo Estado e possui autonomia administrativa, patrimonial e financeira (Boccanera, 1981, p. 154). O autor, com base em Tácito (1975), acrescenta que as autarquias são autônomas, mas não independentes da administração do Estado (Boccanera, 1981, p. 155). Afirma, ainda, que a autarquia surge no direito brasileiro como uma forma de manifestação da política assistencial ou econômica implantada pelo Estado, destinada a viabilizar a descentralização administrativa, distinta da entidade paraestatal<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> O decreto dispõe sobre a imunidade dos bens, rendas e serviços das autarquias e dá outras providências. Para mais informações, ver: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/).

<sup>30</sup> Entidade paraestatal, para Boccanera (1981) *apud* Meireles, é pessoa jurídica de direito privado, criada por lei, com patrimônio público ou misto, destinada à realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado (p. 157).

Em relação às fundações, o Código Civil dedica um capítulo que compreende os arts. 62 a 69. Esses dispositivos preveem as finalidades das fundações, inclusive para fins educacionais, a disponibilidade dos bens a elas destinados, as condições para aprovação de seus estatutos, bem como sua submissão à supervisão e à extinção pelo Ministério Público do estado ao qual estão vinculadas. O que se depreende é que, diante dos conceitos apresentados, não há elementos suficientes para diferenciar, de modo claro, a autarquia da fundação.

Após a contextualização a respeito das fundações e das autarquias, o foco passa a ser a identificação de como a natureza jurídica das IES foi tratada no âmbito da questão educacional. A organização jurídica dessas instituições foi estabelecida no art. 81 da Lei nº 4.024/1961, que definiu as formas pelas quais as universidades poderiam se organizar.

Art. 81. As universidades [...] vetado [...] serão constituídas sob a forma de autarquias, fundações [...] vetado [...] ou associações. A inscrição do ato constitutivo no registro civil das pessoas jurídicas será precedido de autorização por decreto do governo federal ou estadual (Brasil, 1961) (Revogado pelo Decreto-Lei nº 464, de 1969).

Entretanto, no entendimento de Tácito (1981), não foi definida, na norma brasileira, mais especificamente na lei orgânica da administração pública federal, a caracterização de autarquia de regime especial, tampouco foi localizada uma definição específica para fundação municipal. Assim, o conceito de fundação pública e de autarquia é aquele constante do Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal.

Com o objetivo de obter respaldo legal para orientar as instituições públicas de educação superior, em 1981, o então Ministro da Educação, General Rubem Carlos Ludwig, encaminhou consulta ao Conselho Federal de Educação, atual Conselho Nacional de Educação (CNE), solicitando parecer sobre qual forma jurídica (fundação ou autarquia especial) deveria servir de referência para a organização das universidades públicas, desde que fossem garantidas a autonomia e a qualidade da educação superior. O então conselheiro Caio Tácito foi o relator da consulta e responsável pela emissão do parecer, publicado na Revista de Direito Administrativo, da Fundação Getúlio Vargas.

Por meio do Aviso nº 288, de 3 de abril de 1981, do Ministério da Educação, sob o título “Vantagens e Desvantagens das Formas de Constituição Jurídica Autárquica e Fundacional para os Estabelecimentos Oficiais de Ensino Superior no País”, o relator destaca que a forma como foi formulada a consulta abrangia todas as instituições públicas de educação superior.

Tácito (1981), ao analisar a legislação vigente, afirma que não foi especificada, na legislação brasileira, a caracterização de autarquia especial. Segundo o autor: “não se

qualificou, porém, nessa lei orgânica da administração pública federal, ou em qualquer outra, diferenciação entre autarquias comuns e autarquias de regime especial” (Tácito, 1981, p. 205). Apenas leis específicas têm facultado a algumas autarquias autonomia operacional<sup>31</sup>.

No entanto, a organização jurídica dos estabelecimentos de educação superior, em 1968, com a promulgação da Lei nº 5.540, da Reforma Universitária, permitiu, em seu artigo 4º, que as universidades e os estabelecimentos oficiais de educação superior isolados (faculdades) pudessem ser organizados como autarquias de regime especial ou como fundações de direito público [...], ou, no caso das instituições particulares, sob a forma de fundações ou associações que cobram mensalidades. Com a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, a forma de organização jurídica manteve-se conforme o estabelecido na Lei nº 4.024/1961, ao dispor:

Art. 4º As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.

Art. 5º A organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, os quais serão submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente (Brasil, 1961).

Tácito (1981) afirma que a Lei nº 5.540/1968, conhecida como Lei da Reforma Universitária, ao legislar sobre as instituições de educação superior, estabeleceu que estas poderiam se constituir como autarquias de regime especial, sem, contudo, especificar suas características ou vinculá-las ao sistema autárquico geral. O autor destaca que a mesma lei previu, como alternativa jurídica, a constituição de “fundações de direito público” para instituições oficiais de ensino, e afirma que o processo normativo relativo a essa categoria é marcado pelas “ambiguidades que se oferecem” (Tácito, 1981, p. 205).

A doutrina vacila entre os que situam tais fundações entre as entidades paraestatais (Hely Lopes Meirelles), qualificam-nas como espécie do gênero autarquia (Celso Antonio Bandeira de Mello, Cotrim Neto, Sergio de Andrea Ferreira), admitem a qualificação como fundações de direito público (Cretella Junior, Miguel Reale), negam-lhe essa qualidade (Manoel de Oliveira Franco Sobrinho) ou as definem como pessoas administrativas (Homero Senna e Clovis Zobarán Monteiro). A lei federal não contribui para pacificar os conceitos (Tácito, 1981, p. 206).

Segundo Ranieri (2013, p. 30), “as autarquias são entidades públicas descentralizadas que se autoadministram com vistas à eficiente administração de interesses coletivos”. A autora questiona, portanto, se as autarquias poderiam ser consideradas autônomas e se deteriam

---

<sup>31</sup> Tácito (1981) menciona as leis que instituíram órgãos como o Banco Central do Brasil, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), entre outros.

autonomia na condução de suas atividades. A prerrogativa da autonomia estaria vinculada à necessidade de administração própria e se exerceria, especificamente, em espaço circunscrito às suas atribuições, em acordo e em coordenação com os interesses do Estado. Para a autora, como as autarquias apenas podem administrar a si mesmas, o termo “autonomia” deve ser utilizado com restrição, embora seja necessário que disponham de condições para gerir seu patrimônio, autoadministrar-se e prestar o serviço que lhes foi atribuído.

Na interpretação de Lucchesi (2014), embora as primeiras IMES tenham sido criadas na década de 1950, foi a Lei nº 4.024/1961, por meio de seu art. 21, que possibilitou a constituição dessas instituições como fundações municipais com cobrança de mensalidades, permissão mantida pela CF/1988 para as IMES já existentes, mas vedada para aquelas criadas após sua promulgação. De acordo com o texto legal, ficou estabelecido que:

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).

Dourado (2005), ao analisar as fundações no âmbito da educação superior, com a participação dos municípios e a anuência dos Conselhos Estaduais de Educação, considera ambígua a natureza da criação e implementação dessas fundações. Para o autor, trata-se de uma estratégia e de uma forma de expansão “à luz do setor público”, por meio de subsídios diretos ou indiretos, contratos de prestação de serviços e outros benefícios, concretizada na criação de instituições municipais de ensino superior.

Além das fundações e das autarquias, identificou-se a existência da autarquia de regime especial, categoria na qual também se enquadram as IMES. Nesse sentido, buscou-se, na literatura e na norma, o entendimento acerca desse tipo de regime jurídico. Segundo Azevedo (1998), a partir da definição de autarquia constante no Decreto-Lei nº 200/1967, a criação da autarquia sob regime especial visa diferenciá-la da autarquia comum, conferindo-lhe, por meio de lei, maiores prerrogativas, de modo a possibilitar maior autonomia e melhores condições para o adequado cumprimento de suas finalidades. O autor cita como exemplos de autarquias de regime especial o Banco Central do Brasil e as agências reguladoras, destacando que essa classificação passa a constar expressamente na lei de criação da instituição.

Ao realizar o levantamento no Sistema e-MEC sobre a natureza jurídica das mantenedoras das IMES, é possível supor que houve, em alguns casos, a alteração de natureza jurídica de fundação pública para autarquia de regime especial. Como exemplo, cita-se a situação da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), uma das universidades municipais objeto desta pesquisa. Consta, em seu cadastro no Sistema e-MEC, como fundação; contudo, a Lei Municipal nº 743/2010, em seu artigo 2º, estabelece a FURB como autarquia municipal de regime especial. Da mesma forma, o Decreto Municipal nº 9.199, de 30 de junho de 2010, que homologa seu estatuto, dispõe, em seu artigo 1º, que a instituição “[...] é uma pessoa jurídica de direito público interno e integrante da Administração Pública Indireta do Município de Blumenau na forma de Autarquia Municipal de regime especial”.

Tendo como referência o parecer de Gasparini (2000), elaborado por solicitação da FURB, o entendimento é que as universidades municipais, ao optarem pela alteração da natureza jurídica para autarquia de regime especial, buscam maior autonomia administrativa, técnica e financeira em relação à gestão municipal.

Identificou-se, ainda, na Portaria Normativa MEC nº 21, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o Sistema e-MEC e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior, a definição atribuída, para fins do referido sistema, às instituições municipais de ensino superior (IMES). Essa definição consta na seção denominada Anexo, intitulada “Manual de Conceitos para as Bases de Dados do Ministério da Educação sobre Educação Superior”, especificamente no item 4, que estabelece a categoria administrativa da instituição, a partir da natureza jurídica da mantenedora à qual está vinculada:

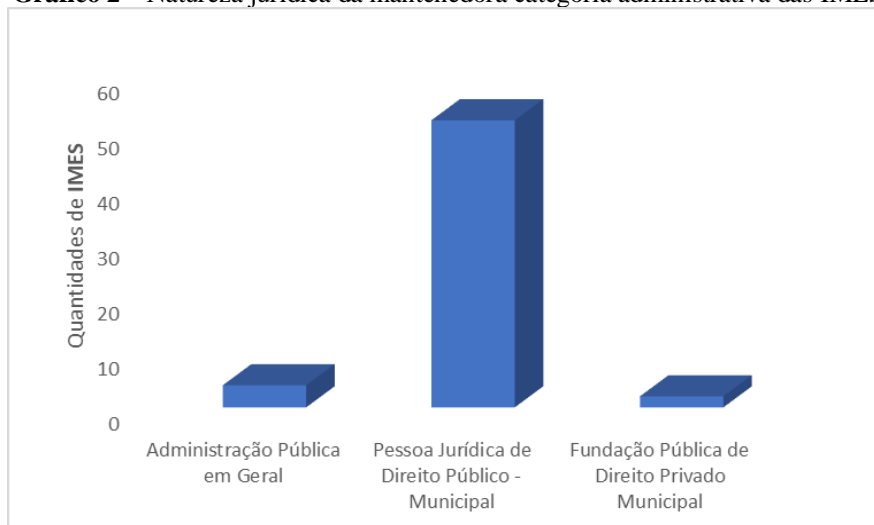
4. Categoria administrativa da instituição Classificação da instituição de ensino superior decorrente da natureza jurídica da mantenedora da qual está vinculada.
- 4.1. Pública Instituições criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público.
  - 4.1.1. Federal Instituição mantida pelo Poder Público federal, com gratuidade de matrículas e mensalidades;
  - 4.1.2. Estadual Instituição mantida pelo Poder Público estadual, com gratuidade de matrículas e mensalidades;
  - 4.1.3. Municipal Instituição mantida pelo Poder Público municipal, com gratuidade de matrículas e mensalidades;**
  - 4.1.4. **Especial Instituição educacional oficial criada por lei estadual ou municipal** e existente na data da promulgação da Constituição Federal, que não seja total ou preponderantemente mantida com recursos públicos, **portanto não gratuita**. São instituições educacionais públicas enquadradas na forma do artigo 242 da Constituição Federal, desde que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 tenha sido mantido o vínculo, o controle e a manutenção pelo ente público instituidor. (MEC, 2017, grifo nosso).

Ao buscar a regulamentação específica das IMES quanto à categoria administrativa, observa-se que a seção 4 do Anexo da Portaria Normativa MEC nº 21, de 21 de dezembro de 2017, especifica que as instituições municipais são aquelas mantidas pelo Poder Público municipal, com gratuidade de matrículas e mensalidades. Já as instituições criadas antes de outubro de 1988, por lei estadual ou municipal, em conformidade com o estabelecido no art. 242 da CF/1988, são classificadas como “especiais”, e não como uma categoria administrativa.

Considerando a definição do item 4.1.3 da referida Portaria, segundo o levantamento realizado, apenas seis IMES poderiam ser classificadas como “Municipal”, em termos de categoria administrativa. No entanto, no Sistema e-MEC, essas instituições foram registradas genericamente como pertencentes à “Categoria – Públicas” e, mais especificamente, 34 IMES foram classificadas como “Pública Municipal” e 24 como “Especial”.

A partir de um levantamento realizado no Sistema e-MEC, foi possível identificar a classificação da natureza jurídica das mantenedoras das IMES, conforme apresentado no **Gráfico 2**.

**Gráfico 2** – Natureza jurídica da mantenedora categoria administrativa das IMES



Fonte: Sistema e-MEC (2023). Elaboração Própria.

Ao analisar o **Gráfico 2**, observa-se que a natureza jurídica da maioria das mantenedoras das IMES, cadastradas no Sistema e-MEC, é de pessoa jurídica de direito público municipal que cobra mensalidades. Ainda que respaldadas pelo art. 242 da CF/1988, constata-se uma contradição: uma instituição de direito público ter, na cobrança de mensalidades, sua principal fonte de arrecadação.

Garcia (2006) destaca que as fundações educacionais criadas pelos municípios implantaram escolas superiores voltadas para suas próprias necessidades de desenvolvimento, com prioridade para a formação de quadros para o magistério, para a administração pública



municipal e para a capacitação profissional voltada aos interesses do empresariado local. Para o autor, essas instituições foram criadas sob a inspiração do Poder Público, com a participação de lideranças políticas e empresariais locais. Enfatiza, ainda, em sua análise, que existem, em alguns municípios brasileiros, faculdades e até universidades criadas pelo poder público municipal, constituídas como autarquias ou fundações, mesmo que sua principal fonte de receita seja a cobrança de mensalidades dos estudantes.

De um total de cinquenta e oito (58) IMES, vinte (20) são autarquias de regime especial e vinte e seis (26) são fundações municipais, sendo que todas as IMES pernambucanas possuem a natureza jurídica de autarquia de regime especial. Dos sete (7) Centros Universitários, quatro (4) são autarquias de regime especial e três (3) são fundações municipais. Entre as universidades, duas (2) são fundações e três (3) são autarquias de regime especial. Do total de cinquenta e oito (58) instituições, 38,5% são autarquias de regime especial e 61,5% são fundações municipais, as quais apresentam, majoritariamente, a seguinte designação, conforme registros no Sistema e-MEC e nos estatutos das IMES: fundação com natureza de pessoa jurídica de direito público municipal.

Garcia (2006), ao analisar o aspecto legal e a categorização das fundações municipais de educação superior no âmbito público/privado, destaca a necessidade de regulamentação dos artigos 19, 20 e 54 da LDBEN/1996 e salienta a ambiguidade legal e constitucional das IMES quanto à sua natureza jurídica.

No que se refere às fundações municipais de ensino superior, Garcia (2012), em outro estudo, destaca que, à luz da legislação vigente, essas instituições estão, em determinadas situações, sujeitas às normas do direito privado; em outras, submetem-se ao regime de direito público, como nos casos em que realizam concurso público para contratação de pessoal. Nesse aspecto, são consideradas “fundações públicas de direito privado”.

Dourado (2001) e Pinto (2004) questionam o caráter público dessas instituições, uma vez que muitas estão organizadas sob a forma de fundações de direito privado, configurando-se como um arranjo jurídico ambíguo que viabiliza a expansão do setor privado por meio da prestação de serviços e da cobrança de mensalidades dos estudantes. Nesse sentido, Dourado (1997), ao analisar as fundações municipais, destaca a situação jurídica em que, por meio da adoção do regime fundacional, essas instituições apresentam características de entidades privadas, embora atuem sob respaldo legal e com financiamento do poder público municipal.

Em complementação ao que foi afirmado sobre as fundações, Lückmann (2015) observa que o conceito de público atribuído às instituições de ensino superior comunitárias “certamente

não é o conceito de público que comumente é atribuído às instituições públicas estatais de educação superior” (Lückmann, 2015, p.163). O autor destaca a necessidade de desconstruir a concepção de que “o público tem a ver com o Estado e o privado com o mercado” (Lückmann, 2015, p. 164). Acrescenta, ainda, que o “conceito de público associado a esse novo projeto de Estado vincula-se, portanto, à ideia do de público não-estatal” (Lückmann, 2015, p. 164), sendo incluídas nessa categoria as instituições de ensino superior comunitárias<sup>32</sup>, entendimento que pode ser estendido às instituições municipais de ensino superior.

### **Síntese do capítulo**

Neste capítulo, buscou-se apresentar os fundamentos teóricos a partir da perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, com o intuito de identificar como se estabelecem as relações institucionais no contexto federativo do Estado brasileiro, as quais moldam os processos políticos. O texto fundamentou-se nessa abordagem teórica para definir instituições como normas, regulamentos e legislações, além de permitir a compreensão do modelo de federalismo brasileiro e seus reflexos nas políticas educacionais.

Ainda sob a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, buscou-se identificar os aspectos relacionados à dependência da trajetória e os momentos em que é possível reconhecer uma ruptura com a ordem previamente estabelecida no Brasil, particularmente a partir da CF/1988. Essa ruptura se evidencia nas novas configurações atribuídas aos entes federados e, em especial, no reconhecimento do município como ente federativo, dotado de autonomia política, administrativa e financeira.

Posteriormente, ao tratar do Estado brasileiro em distintos períodos, é possível compreender como o Estado e as instituições nacionais moldaram as decisões políticas educacionais, de acordo com os interesses políticos e econômicos característicos de cada contexto histórico analisado. Na sequência, ao abordar a distinção entre descentralização, federação e federalismo, observa-se que a federação, enquanto arranjo composto por unidades regionais, pode participar dos processos decisórios no contexto federativo por meio de acordos

---

<sup>32</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foi o responsável pela reforma orientada à desregulamentação das relações sociais, expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, elaborado pela Câmara da Reforma do Estado — composta pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado, Ministro do Trabalho, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento e Orçamento e pelo Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, sob a presidência do Chefe da Casa Civil. Bresser Pereira desenvolveu o conceito de público não estatal na obra *A Reforma do Estado* (década de 1990), em que distingue as atividades exclusivas do Estado, os serviços sociais e científicos, e a propriedade pública não estatal da propriedade estatal e da privada. Para Bresser (1998), “o espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal” (p. 67). Fonte: [www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais).

estabelecidos, inclusive com o propósito de limitar eventuais atuações arbitrárias e autoritárias de autoridades nos diferentes níveis de governo que compõem a estrutura do federalismo. Já a descentralização das políticas públicas, bem como a descentralização fiscal, implica na ampliação de responsabilidades, especialmente diante do aumento dos recursos arrecadados e transferidos.

Ao tratar do federalismo educacional, foi possível compreender que, no caso brasileiro, sua consolidação ocorreu a partir da CF/1988, a qual atribuiu a cada ente federado, especialmente ao município, competências prioritárias, bem como limitações quanto à oferta em determinados níveis e etapas de ensino.

O percurso de análise conduziu à compreensão de que a CF/1988, com as normas dela decorrentes, constitui um referencial não apenas legal, mas também histórico, ao marcar uma mudança estrutural nas relações institucionais dos municípios, sobretudo no campo educacional. Esse marco definiu, para os entes federados, a repartição de poder e as competências relativas à organização de seus respectivos sistemas de ensino.

A apresentação dos referenciais teóricos e conceituais permitiu compreender a atuação municipal na educação, especialmente na educação superior, por meio das IMES, as quais são descentralizadas da administração direta e constituídas sob a forma de fundações municipais ou autarquias municipais de regime especial, com a justificativa de assegurar autonomia e conferir flexibilidade à gestão acadêmica e financeira. No que se refere à categoria administrativa e à natureza jurídica das IMES, observou-se a existência da categoria autarquia de regime especial, a qual se subentende como uma forma institucional que pressupõe maior independência em relação à autoridade formal da gestão, quando comparada às autarquias comuns.

## **CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E AS IMES NO TERRITÓRIO NACIONAL**

O segundo capítulo tem por propósito analítico realizar o mapeamento das IMES no território brasileiro, tendo em vista o quantitativo de instituições e de matrículas na educação superior, bem como a categoria administrativa. A análise objetiva identificar o papel das Instituições Municipais de Ensino Superior, tendo em vista a contribuição dessas instituições para a interiorização entre 1950 e 1988, bem como a criação de IMES no período de 1990 a 2010, com destaque para as limitações enfrentadas no processo de expansão desse modelo institucional, em consonância com o segundo objetivo específico.

Ao apresentar o mapeamento das IMES no território brasileiro, considerando o quantitativo e a oferta de cursos, bem como a categoria administrativa, parte-se de uma compreensão geral da educação brasileira, com a finalidade de entender as Instituições Municipais de Ensino Superior, buscando assimilar o percurso de interiorização e expansão por elas realizado, bem como seu perfil acadêmico e administrativo, resultante dos “impactos do processo de industrialização sobre as formas de intervenção e atuação do Estado” (Arretche, 1995, p. 5).

Dessa forma, ao observar os aspectos das IMES no território brasileiro, a questão norteadora deste capítulo é: qual o quantitativo de IMES, o perfil e o quantitativo de cursos ofertados e de alunos, bem como suas categorias administrativa e acadêmica? A análise tem por objetivo identificar, no âmbito da educação superior, como se inserem as Instituições Municipais de Ensino Superior e qual o papel que exercem nesse contexto. Busca-se, assim, apresentar a função dessas instituições na educação superior entre as décadas de 1950 e 1980 e no período posterior a 1988, tendo como referencial a CF/1988 e a criação das IMES entre as décadas de 1950 e 2010, considerando as limitações enfrentadas para a continuidade de sua expansão.

Para a compreensão da oferta de educação superior no âmbito municipal, torna-se necessário contextualizar a trajetória da educação superior brasileira. A abordagem desse nível de ensino no Brasil apresenta-se em diferentes vertentes, tais como regulação, avaliação e financiamento, entre outras. Para os fins deste trabalho, será considerada, contudo, a vertente do financiamento, a partir da análise do percurso histórico desse segmento educacional nos séculos XX e XXI, período em que foram criadas as IMES, com o objetivo de situá-las no contexto educacional.

## 2.1 Educação superior no Brasil a partir dos anos de 1930

Ferreira (2015), ao discorrer sobre a concepção de Weber a respeito da universidade, apresenta o entendimento de que essa análise pode ser estendida à educação superior<sup>33</sup>. Assim, partindo da compreensão de instituição na perspectiva do neoinstitucionalismo e tomando a afirmação de Ferreira (2015) como referência:

[...] universidade tem o papel universal de moldar homens e de propagar doutrinas políticas, éticas ou culturais vigentes na sociedade da época [...] nas aulas universitárias se pode exercer uma influência real e valiosa apenas por intermédio de uma formação especializada, levada a cabo por professores qualificados, e que, portanto, a probidade intelectual será a única virtude específica que se deve inculcar nos estudantes (Ferreira, 2015, p. 3).

Sousa (2021) busca, por intermédio das reflexões de Weber, destacar a importância da universidade no âmbito da educação superior em uma sociedade moderna, associando-a à formação social, econômica, política e religiosa em um modelo capitalista. Por conseguinte, esse será o ponto de partida para a compreensão da inserção das primeiras IMES na educação superior brasileira, no contexto do Estado nacional, em meados do século XX, período em que o Brasil vivenciou a transição de uma economia agroexportadora para a industrialização e a urbanização<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> A expressão educação superior, tomando Sousa (2021) como referência, pode ser compreendida como um campo mais amplo de atuação, que “configura-se como espaço no qual os agentes e as IES que o compõem possuem interesses distintos” (p. 30). O autor observa que, no plano mundial, na literatura especializada, é comum o uso do termo “universidade”, e não da expressão “educação superior”. Entretanto, alerta que o art. 21 da LDB/1996 (Lei nº 9.394/1996) utiliza a “expressão educação superior” (p. 32). Outro aspecto destacado pelo autor é a distinção entre “ensino superior” e “educação superior”, feita por Dias Sobrinho (2010), e acrescenta “que há uma forte tendência em reduzir a educação superior ao ensino superior, o que implica um empobrecimento do sentido e alcance da última para a formação dos indivíduos” (p. 32). De acordo com Sousa, Max Weber apresentou contribuições sobre a universidade como espaço de crítica e sobre os efeitos da burocracia no campo educacional.

<sup>34</sup> Sousa (2021), na “Enciclopédia Brasileira da Educação Superior”, volume 2, capítulo I – “História da Educação Superior”, apresenta categorias e conceitos sobre a evolução histórica da educação superior, considerando diferentes elementos e momentos históricos para traçar uma cronologia que remonta ao século XI, com a criação da Universidade de Bolonha, em 1088, até o século XIX, com destaque para o cenário mundial. Analisa, ainda, o contexto da América Latina e, especialmente, do Brasil, no período que compreende os séculos XVI a XIX, com o objetivo de abordar os estudos superiores conduzidos pelos jesuítas e a implantação de cursos superiores anteriores ao século XX. A compreensão desse período histórico é relevante; contudo, a descrição temporal não integra o escopo desta tese.

### 2.1.1 Educação Superior no Brasil entre 1930 e 1988

Ainda que o recorte temporal para a apresentação dos dados tenha considerado o período compreendido entre 1950 e 2023, uma vez que as primeiras IMES, objeto de análise desta tese, foram criadas a partir de 1950, fatos históricos ocorridos a partir da década de 1930 exerceram impacto nas décadas subsequentes. Nesse sentido, segundo Sousa (2021), o cenário político e social brasileiro da década de 1930 caracterizou-se por agitação e efervescência cultural e intelectual, em consonância com as transformações que ocorriam no mundo, as quais repercutiram no processo educacional.

Os conflitos gerados entre forças sociais contrárias contribuíram, sobremaneira, para que diversos educadores começassem a compreender que a questão educacional não poderia continuar sendo objeto de discussões e decisões isoladas de determinados Estados, mas devia ser encarada como um problema nacional que afetava toda a sociedade. [...] O sistema da Educação Superior assumia um papel fundamental na discussão da relação entre uma estrutura social e econômica sem bases democráticas e esse sistema igualmente desprovido de relações verdadeiramente democráticas (Sousa, 2021, p. 109).

Na análise de Cunha (2007), a política educacional que emergiu na década de 1930 não foi resultado de um programa educacional estruturado, tampouco apresentou resultados homogêneos. Ela surgiu em decorrência do que o autor denominou “conflitos cruzados” entre segmentos das classes dominantes, burocracia estatal, classe média emergente e classe trabalhadora, sob a égide de um poder central autoritário e repressivo.

No que se refere à década de 1930, esta foi marcada pela reorganização do Estado brasileiro. No campo educacional, uma das ações relevantes foi a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, com a atribuição de tratar dos assuntos relativos ao ensino, à saúde pública e à assistência hospitalar, incluindo atividades pertinentes à saúde, ao esporte e ao meio ambiente. Ademais, o Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras, que estabeleceu os critérios para a organização das universidades no país.

Outro evento significativo da década de 1930 foi a publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, em 1932. Ao buscar definir o entendimento ou o conceito moderno de universidade, o documento caracterizou a universidade brasileira como uma instituição voltada predominantemente à formação de profissionais liberais, como engenheiros, médicos e juristas, incapaz, naquele contexto, de se constituir plenamente como uma instituição de educação universitária. Essa limitação decorria da ausência de articulação entre a

organização acadêmica denominada universidade e as demais formas de arranjos institucionais legalmente existentes.

Embora o ensino superior fosse restrito às elites, como afirma Saviani (2010), ainda durante a Era Vargas (1930-1945), o país vivenciou uma transformação econômica e política decorrente das medidas trabalhistas implementadas, além de um processo de urbanização. Segundo Cunha (2000), no que se refere à educação superior, mesmo sob um regime autoritário instaurado por Getúlio Vargas, que se apropriou da bandeira da reforma educacional, havia mobilização estudantil crítica à política educacional vigente. A atuação e a mobilização estudantil desse período foram abordadas por Durham (2002):

Mas as críticas mais contundentes às práticas desenvolvidas nas instituições brasileiras de ensino superior e suas relações com o Estado partiram dos estudantes, numa sintonia tardia, mas significativa, com o ideário da Reforma Universitária que duas décadas antes se irradiara de Córdoba para toda a América Latina. [...] Vinte anos depois da Carta de Córdoba<sup>35</sup>, seu conteúdo reapareceu no ‘Plano de sugestões para uma Reforma Educacional Brasileira’, no congresso onde foi criada a União Nacional de Estudantes. No ano seguinte ao da inauguração do Estado Novo, no auge da onda repressiva que ele desencadeara e de que se alimentava, foi criada a União Nacional dos Estudantes (UNE) (Durham, 2002, p. 169).

Para a compreensão do período de 1945 a 1964, quando surgem as primeiras instituições municipais de educação superior, Dourado (2001) o caracteriza como um período marcado pela contradição. Ao mesmo tempo em que ocorria uma reorganização do poder pelos setores dominantes, emergia um contexto propício à manifestação política dos movimentos populares, associada à modernização da sociedade, “que se revela quando apreendido em sua constituição interna como manipulação e integração política das classes populares” (Dourado, 2001, p. 37). No plano educacional, o autor destaca a expansão do ensino superior e a federalização das instituições então existentes.

Na análise de Fávero (1999), Cunha (1989) e Martins (2009), o contexto da educação superior brasileira, na década de 1950, foi caracterizado pela estruturação da universidade e a instituição de fundos nacionais de pesquisa, decorrentes da inexistência da pesquisa científica nas instituições que ofertavam a educação superior. A criação desses fundos também foi

---

<sup>35</sup> A Carta de Córdoba ou Manifesto de 21 de junho de 1918 é um documento elaborado na Argentina, em 1918, como resultado da mobilização dos estudantes universitários. Embora o sistema universitário argentino à época contasse com três universidades nacionais (Córdoba, Buenos Aires e La Plata) e duas provinciais (Santa Fé e Tucumán), foi na Universidade de Córdoba que o movimento por reforma do ensino superior ganhou maior força. A efervescência culminou na eclosão do movimento estudantil em 1918. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/a-reforma-universitaria-de-cordoba-1918-um-manifesto>.

impulsionada pelo cenário mundial, no qual prevalecia a concepção de que o conhecimento e a tecnologia gerados pela ciência possibilitavam o desenvolvimento e a soberania de uma nação. Nesse contexto, os fundos de pesquisas se tornam fundamentais para a estruturação da ciência<sup>36</sup>.

Um aspecto importante na década de 1950 foi o processo de federalização das instituições de ensino superior, em contraposição à Reforma Rivadavia<sup>37</sup>. Isso, segundo Saviani (2010) e Fávero (2006), decorreu da persistente restrição de acesso ao ensino superior na década de 1940, o qual permanecia limitado às elites e não se destinava, tampouco refletia, as necessidades sociais e fundamentais da época.

No entanto, com o desenvolvimento da sociedade brasileira em direção ao padrão urbano-industrial, as pressões populares subverteram aquela finalidade do ensino secundário, ampliando-se a demanda por vagas no ensino superior que ganhava grande visibilidade com a figura dos excedentes, isto é, os jovens que obtinham a nota mínima de aprovação nos exames vestibulares, mas que não podiam ingressar no ensino superior por falta de vagas (Saviani, 2010, p. 8).

Na década de 1950, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), a Lei nº 1.254, de 4 de dezembro de 1950, estabeleceu, em seu artigo 1º, que o sistema federal de ensino superior seria composto por estabelecimentos mantidos pela União e por estabelecimentos mantidos pelos poderes públicos locais, como suplementares aos sistemas estaduais (Brasil, 1950). Para Cury (2014), a promulgação dessa lei abriu a possibilidade de federalização de outras instituições de ensino superior existentes nos estados, permitindo que as IMES fossem incorporadas ao sistema federal. Com essa medida, segundo Cunha (2007), a legislação possibilitou que, no período entre as décadas de 1950 e 1960, as instituições de ensino superior federalizadas superassem, em número, as privadas.

<sup>36</sup> Em 1951, foram criadas as duas principais instituições responsáveis pelo fomento à pesquisa e à pós-graduação no Brasil. A Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, instituiu o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), cujo “objetivo precípua era desenvolver a pesquisa científica e tecnológica em todos os campos do conhecimento, devendo para tanto fixar critérios de concessão de bolsas, sobretudo a professores e pesquisadores, bem como auxílio às universidades”. No mesmo ano, o Decreto nº 29.741/1951 criou a Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), “com a missão a expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado)”. Ademais, a Capes tornou-se, a partir de 1995, a instituição responsável pela avaliação dos cursos de pós-graduação no país. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br>.

<sup>37</sup> A “Reforma Rivadavia Corrêa” foi uma reforma educacional implementada pelo Decreto nº 8.659/1911, denominado “Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental”, que retirou definitivamente o caráter oficial do ensino superior. Como explica Cury (2014, p. 606): “Com a Reforma Rivadavia (1911), o governo do presidente Hermes da Fonseca, por meio do seu ministro da Justiça, o jurista Rivadavia Corrêa, ambos seguidores da doutrina positivista, buscou o fim do status oficial do ensino superior. O Decreto n. 8.659/1911 de Rivadavia Corrêa, desoficializando o ensino superior, introduz o Conselho Superior de Ensino e o exame de admissão para esse ensino (vestibular)”.



Na década de 1950, tomando Fávero (2006) como referência, com o fim do Estado Novo e sob a égide da Constituição Federal de 1946, o processo de industrialização e de crescimento econômico passou a exigir, de forma cada vez mais intensa, mão de obra especializada e qualificada, o que ampliou a demanda por vagas na educação superior, com o objetivo de elevar a qualificação profissional e permitir o enfrentamento das novas realidades impostas pelas transformações econômicas. É nesse contexto que se intensificam a interiorização e a expansão do ensino superior, tendo como um dos fatores a criação de instituições voltadas à oferta de cursos de graduação, o que abriu espaço e criou condições para a implantação das Instituições Municipais de Ensino Superior.

No período posterior ao Estado Novo de Getúlio Vargas e anterior à instauração do regime político de 1964, o contexto político brasileiro, conforme analisado por Cunha (2000), Dourado (2001) e Fávero (2006), foi marcado por profundas transformações econômicas, fortemente influenciadas por fatores externos. Esse período abrange, sobretudo, os governos de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, sendo caracterizado pela adoção de uma política desenvolvimentista, orientada pela industrialização e pela emergência do populismo.

Para Cunha (2000), havia uma demanda crescente pela oferta de ensino superior, impulsionada pela “expansão da escola secundária” (Cunha, 2000, p. 171). Segundo o autor, novas instituições de ensino superior foram criadas por meio da federalização de faculdades estaduais, municipais e privadas, as quais foram reunidas em universidades, provocando a ampliação da oferta pública de ensino superior gratuito. Ademais, emergiu um movimento voltado à modernização do ensino superior, com forte participação do movimento estudantil, que apresentava propostas de reforma estrutural da universidade.

No que se refere à regulamentação da educação brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), prevista na Constituição de 1946, teve seu primeiro projeto encaminhado à Câmara dos Deputados em novembro de 1948, após elaboração por uma comissão presidida por Lourenço Filho. Somente em 20 de dezembro de 1961 foi publicada a Lei nº 4.024/1961<sup>38</sup>, que passou a conferir, por meio do art. 21, respaldo legal à criação de instituições de ensino superior por meio de lei municipal. Nesse contexto, destacam-se os

---

<sup>38</sup> A tramitação da LDB na Câmara dos Deputados e no Senado Federal durou treze anos, considerando-se o início com a Mensagem Presidencial nº 605, de 29 de outubro de 1948, que apresentou ao Poder Legislativo o anteprojeto da lei, elaborado por uma comissão de educadores presidida por Manoel Lourenço Filho. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/mosaico>.

artigos da referida lei que tratam da estrutura administrativa das instituições de educação superior:

Art. 80. As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos.

Art. 81. As universidades ... VETADO ... serão constituídas sob a forma de autarquias, fundações .... vetado .... ou associações. A inscrição do ato constitutivo no registro civil das pessoas jurídicas será precedido de autorização por decreto do governo federal ou estadual

.....

Art. 85. Os estabelecimentos isolados ... VETADO ... serão constituídos sob a forma de autarquias, de fundações ... VETADO ... ou associações.

Art. 86. Os estabelecimentos isolados, constituídos sob a forma de fundações, terão um conselho de curadores, com as funções de aprovar o orçamento anual, fiscalizar a sua execução e autorizar os atos do diretor não previstos no regulamento do estabelecimento.

Art. 87. A competência do Conselho Universitário em grau de recurso será exercida, NO CASO DE ESTABELECIMENTOS ISOLADOS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS PELOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO; e, no caso de estabelecimentos federais, ou particulares, pelo Conselho Federal de Educação (Brasil, 1961).

A segunda metade do século XX representou, para a universidade, um período de significativa expansão de matrículas, com a “inclusão de diversos grupos sociais e a produção de novos comportamentos sociais” (Sousa, 2021, p. 122), embora permeado por dificuldades nas relações com o Estado, especialmente em razão da “falta de autonomia e liberdade acadêmica” (Sousa, 2021, p. 122). Embora tenham ocorrido “iniciativas de luta por uma autonomia universitária, tanto externa como interna, todavia, a situação é complexa” (Fávero, 2006, p. 28), pois o contexto brasileiro dos anos 1960 foi marcado por “reivindicações por modernização do ensino superior no Brasil [...] e o ritmo de desenvolvimento no país, provocado pela industrialização e pelo crescimento econômico” (Fávero, 2006, p. 29).

Ainda no início dos anos 60, algumas universidades, entre elas a Universidade do Brasil, elaboram planos de reformulação estrutural. No caso da UB, o Conselho Universitário designa, em fevereiro de 1962, uma comissão especial para tratar da questão. De seus trabalhos resulta o documento Diretrizes para a Reforma da Universidade do Brasil. Em junho de 1963, essas diretrizes são aprovadas pelo Conselho Universitário, mas, com o golpe militar de 1964, sua implantação é sustada (Fávero, 2006, p. 30).

Como foi abordado, o Brasil das décadas de 1950 e do início de 1960 foi marcado por reivindicações e transformações políticas, especialmente pela efervescência do movimento estudantil na defesa do ensino público e de um modelo de universidade pública e gratuita. A partir de 1964, o país entrou no período da Ditadura Civil-Militar, que perdurou até 1985.

Segundo Durham (2002), o regime instaurado em 1964 interferiu de forma significativa no ideário de universidade proposto pelas reformas, sobretudo aquelas formuladas pelo movimento estudantil, o qual defendia um modelo de ensino superior ministrado por “universidades públicas gratuitas que associam ensino e pesquisa, as quais devem ser autonomamente governadas por representantes eleitos diretamente por professores, alunos e funcionários” (Durham, 2002, p. 14).

Entretanto, para a compreensão do período que se iniciou em 1964, faz-se necessária a contextualização de um momento histórico anterior, o qual pode ser associado ao cenário de inquietação interna vivenciado no Brasil, marcado por um acirramento do quadro político nacional. Trata-se da conjuntura mundial posterior à Segunda Guerra Mundial, caracterizada pela polarização entre duas potências: os Estados Unidos da América (EUA) e a ex-União Soviética (URSS), definida por um conflito político-ideológico conhecido como “Guerra Fria”, que perdurou até o fim da URSS, em 26 de dezembro de 1991<sup>39</sup>. Esse foi um período de polarização ideológica que desencadeou uma divisão global na qual, segundo Judt (2008) e Hobsbawm (1995), as duas potências “acordaram” uma distribuição geopolítica com a formação de dois blocos, estabelecendo um equilíbrio de poder.

Daquele período, marcado pela divisão entre duas potências, o Brasil permaneceu sob a influência dos Estados Unidos, conforme consta no documento de 1968, “Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES)”, acordo MEC-USAID. Ao apresentar os resultados dos trabalhos, o relatório traz um resumo histórico que relata como se deu a cooperação Brasil-Estados Unidos, a partir de 1950, com vistas ao incentivo cultural externo e ao desenvolvimento econômico do país.

19 de dezembro de 1950 — Acordo geral entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos para estabelecer «o intercâmbio de conhecimentos técnicos e a cooperação em atividades correlatas» visando a «contribuir para um desenvolvimento equilibrado e coordenado dos recursos econômicos e da capacidade produtiva do Brasil».

30 de maio de 1953 — «Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais entre o Governo dos Estados Unidos e o do Brasil» (Ministro João Neves da Fontoura e Embaixador Walter M. Wahnsley) estabelecendo o fornecimento pelo Governo americano ao Governo brasileiro «de serviços técnicos e especializados em qualquer setor de atividades que se relacione com o desenvolvimento econômico do Brasil», «sempre que este o solicitar e (o Governo americano) concordar». Este Acordo completa o de dezembro de 1950 (Brasil, 1968, p. 11).

<sup>39</sup> Segundo Judt (2008) e Hobsbawm (1995), após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), não se instaurou um período homogêneo, mas sim uma guerra singular. A União Soviética passou a controlar, por meio de alinhamento político com o Partido Comunista e o Exército Vermelho, os países da Europa Oriental. Em contrapartida, os Estados Unidos controlavam ou exerciam influência sobre o mundo capitalista, sobre “o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais” (Hobsbawm, 1995). Como parte do acordo tácito entre as potências, os EUA não interfeririam no bloco sob dominação soviética.

Daquele período, destacam-se as propostas referentes à educação superior, as quais impactaram diretamente a Reforma Universitária de 1968. Esta foi resultado da crise decorrente da mobilização e das manifestações estudantis, bem como dos debates que se generalizavam nas universidades públicas, iniciados ainda na década de 1940, e que envolviam questões como a ausência de vagas, os problemas na estrutura organizacional das universidades públicas e a inexistência de professores em regime de dedicação exclusiva.

Assim, segundo Fávero (2006, p. 30), foram apresentadas medidas oficiais para as universidades, tais como: “o plano de assistência técnica estrangeira, consubstanciado pelos acordos *United States Agency for International Development* e o MEC” (conhecido como o Acordo MEC/USAID de 1968, o Plano Atcon<sup>40</sup>, de 1966, e o Relatório Meira Mattos<sup>41</sup>, de 1968. Conforme Lima *et al.* (2008, p. 21), as reformas propostas para a educação superior brasileira foram influenciadas por políticas externas, ou seja, “por modelos estrangeiros, relatórios teóricos e por *think tanks*<sup>42</sup> transnacionais”. Howllet *et al.* (2013), ao analisarem o papel dos atores e das instituições, destacam que os *think tanks*, na condição de atores, atuam e desempenham funções na recomendação ou no monitoramento de propostas políticas.

Após a formalização do Acordo MEC/USAID, o documento correspondente foi oficialmente apresentado ao Grupo de Reforma Universitária, instituído pelo Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968. O acordo tratava do assessoramento técnico norte-americano aos profissionais brasileiros encarregados de estudar a reforma do ensino superior. Muitas das sugestões contidas no documento foram posteriormente incorporadas às decisões do Governo à época, no contexto da Reforma do Ensino Superior, conforme descrito a seguir:

[...]Acordo entre a USAID, o Ministério da Educação («atuando através da DESu») e o representante do Brasil para a Cooperação Técnica. Este Acordo tem como finalidade «a elaboração de uma série de planos exequíveis para a ampliação e reestruturação do sistema nacional de ensino superior» e medidas correlatas; inclusive a «criação de um quadro de técnicos em planejamento educacional brasileiro» e «o contrato pela USAID com instituição técnica competente dos E. U. A., de 5 assessores educacionais (americanos) para trabalhar com o grupo de educadores brasileiros durante um período de 24 meses» (Brasil, 1968, p. 12).

<sup>40</sup> Documento apresentado a partir do estudo realizado pelo consultor americano Rudolph Atcon, entre junho e setembro de 1965, com base em visitas a diversas instituições do país.

<sup>41</sup> O “Relatório Meira Matos” resultou do trabalho da comissão criada pelo Decreto nº 62.024, de 29 de dezembro de 1967, coordenada pelo general Carlos Meira Matos, destinada a opinar sobre as atividades estudantis e propor diretrizes governamentais para as atividades de ensino com impacto sobre o corpo discente. O governo militar, a partir desse contexto, desmobilizou o movimento estudantil e promoveu uma profunda reforma no ensino superior.

<sup>42</sup> Em tradução livre, *think tanks* significa “grupos de reflexão”. Howlett *et al.* (2013), ao analisarem o papel dos atores e das instituições, destacam que os *think tanks*, enquanto atores, atuam na recomendação e no monitoramento de propostas políticas.

Dentre os planos e acordos resultantes da assistência técnica estrangeira implementada, o Plano Atcon foi, segundo Venerio (2012), o que norteou a estruturação das IMES, sobretudo aquelas criadas no estado de Santa Catarina, que foram organizadas sob a forma de fundações e autarquias especiais. Segundo Fávero (2006, p. 31), o Plano Atcon foi um documento elaborado por iniciativa da Diretoria do Ensino Superior do MEC, à época, com o propósito de orientar a implantação da “nova estrutura administrativa universitária baseada num modelo cujos princípios básicos deveriam ser o rendimento e a eficiência”.

O Plano Atcon propôs a reestruturação institucional do ensino superior, tendo como pressupostos a racionalidade, a eficiência e a produtividade. Ao final do documento, são apresentadas vinte recomendações para a organização universitária, entre as quais: a) constituição de um Conselho de Reitores; b) criação de centros universitários voltados para a integração do ensino de formação; c) criação de carreira própria; d) concessão de recursos financeiros adicionais para as universidades; e) reorganização do Conselho Federal de Educação (atual Conselho Nacional de Educação) e do próprio MEC, dentre outras.

Para Cunha (2007), o Plano Atcon, ao recomendar a autonomia universitária, destacava a não intervenção do Estado no âmbito da administração, considerando três aspectos correlatos: a) os de natureza acadêmica e científica, que se manifestariam com a criação de centros universitários como alternativa à estrutura tradicional de universidade; b) a gestão financeira; e c) a gestão administrativa, especialmente no que se refere ao trabalho docente. No que concerne aos centros universitários, essa modalidade administrativa foi criada pelo Governo Federal apenas na década de 1990, no âmbito da Secretaria de Políticas Educacionais do MEC, durante a gestão do então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza.

Esses documentos alteraram decisivamente a educação superior brasileira, como se pode observar nas análises de Cunha (1985), Fernandes (1975) e Romanelli (2007) a respeito das medidas governamentais implantadas. Os autores destacam a influência dos Estados Unidos sobre o Brasil no que se refere à educação superior. Embora reconheçam que houve um processo de modernização, argumentam que este foi conservador, com maior impacto sobre o segmento público, tendo como objetivo conter o movimento estudantil<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Segundo Huerta (2018), o movimento estudantil no Brasil, em 1968, esteve conectado a um fenômeno global de dimensão planetária; no entanto, no contexto brasileiro, assumiu características particulares, uma vez que o país vivia sob uma Ditadura Militar desde 1964. O movimento estudantil se destacou como um dos setores dinâmicos e comprometidos com a modernização da universidade brasileira, além de representar um espaço de resistência frente ao regime autoritário.

Do ano de 1968 até o período que antecede a promulgação da CF/1988, a educação superior brasileira vivenciou a implantação da Lei nº 5.540/1968, a qual estabeleceu normas para a organização e o funcionamento da educação superior, bem como sua articulação com o ensino médio. Gatti (1992) observa que esse período foi marcado pelo predomínio de discussões acerca do acesso à educação superior, especialmente no que se referia às formas de ingresso nas instituições de ensino. A autora destaca que a universidade possui um compromisso histórico com uma dimensão qualitativa da realidade: “ela só se justifica pela qualidade que representa e que produz, não só qualidade acadêmica, como também social, política e cultural” (Gatti, 1992, p. 89).

No que se refere ao acesso à educação superior, na década de 1970, o Brasil vivenciou um período de desenvolvimento econômico que, segundo Santos e Cerqueira (2009), beneficiou especialmente a classe média, a qual, “enriquecida, dentre outros hábitos de consumo, aumentou a demanda pelo ensino superior com o aumento providencial dos recursos federais e o orçamento destinado à educação” (Santos; Cerqueira, 2009). Para Carvalho (2002), no período da Ditadura Civil-Militar, houve um crescimento significativo nas matrículas, nos cursos e nos estabelecimentos de educação superior, o que, aliado às mudanças na estrutura administrativa das universidades, “retrataram o compromisso do regime militar com os interesses das forças políticas externas e internas que o legitimaram” (Carvalho, 2002, p. 163).

Para Romanelli (2007), o acesso à educação superior no Brasil, que por muitos anos foi restrito a uma elite dominante, passou, nos anos de 1970, a oportunizar o ingresso de estudantes pertencentes às camadas economicamente menos favorecidas. Nesse contexto de expansão e com o intuito de observar os resultados dessa política, foram considerados os dados do INEP referentes ao período de 1980 a 1988, os quais retratam a evolução das instituições e das matrículas no âmbito da educação superior.

**Tabela 2** – Evolução do número de IES por dependência administrativa (1980-1988)

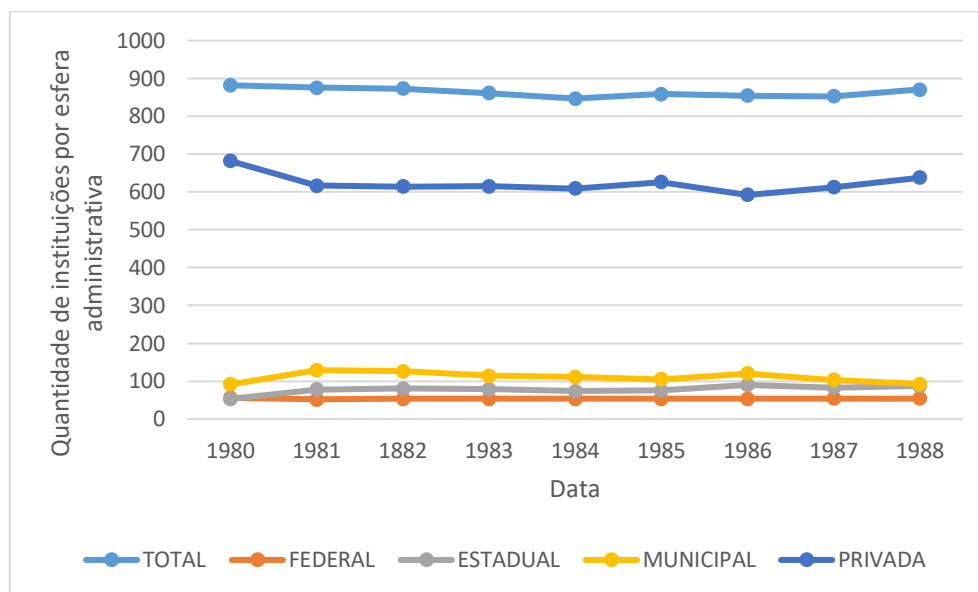
Instituições Públicas (1980-1988)					
ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
1980	882	56	53	91	682
1981	876	52	78	129	617
1982	873	53	80	126	614
1983	861	53	79	114	615
1984	847	53	74	111	609
1985	859	53	75	105	626
1986	855	53	90	120	592
1987	853	54	83	103	613
1988	871	54	87	92	638
1988/1980 $\Delta\%$	-1%	-4%	64%	1%	-6%

Fonte: Documento -Evolução da Educação Superior 1980-1998MEC/INEP/SEEC (2000). Elaboração Própria.

Na **Tabela 2**, que compreende a década de 1980, anterior à CF/1988, observa-se que, no total de IES, houve uma diminuição de 1%. As IES federais reduziram-se em 4% e as privadas, em 6%. A expansão ocorreu nas IES estaduais e municipais; contudo, como o acréscimo das IES municipais correspondeu a apenas 1%, torna-se evidente que a expansão mais significativa se deu entre as IES estaduais. Ao se analisar separadamente os dados da evolução quantitativa das IES municipais, verifica-se que, no recorte temporal de 1981 a 1986, essas instituições representavam, em comparação com as IES federais, mais que o dobro, permitindo inferir que, na década de 1980, houve estímulo à expansão da educação superior por meio da gestão municipal.

Ainda em referência à **Tabela 2**, em 1981 observa-se que o total de IES era de 876, e as IES municipais totalizavam 129, representando 15% do total. No mesmo ano, considerando apenas a comparação entre as IES públicas, a quantidade de IES municipais era 2,5 vezes superior ao número de IES federais e 1,7 vezes ao de IES estaduais.

O **Gráfico 3** representa os dados da **Tabela 2** e tem por finalidade apresentar a distribuição do número de IES por dependência administrativa, no período de 1980 a 1988, possibilitando a análise das IES, nesse intervalo, segundo essa variável.

**Gráfico 3** – Evolução do número de IES por dependência administrativa (1980-1988)

Fonte: Evolução da Educação Superior 1980-1998 MEC/INEP/SEEC (2000). Elaboração Própria

Em relação à representação gráfica, observa-se que, no período de 1980 a 1988, ao se considerar o quantitativo de IES, as instituições privadas, além de serem mais numerosas, superaram significativamente o conjunto das públicas. Entre as públicas, as IES das três esferas apresentam quantidades relativamente próximas, sendo as municipais ligeiramente superiores. Isso indica que, até o ano de 1988, as IES municipais foram numericamente representativas no cenário da educação superior. Ainda no mesmo período, foi realizado um levantamento das matrículas por dependência administrativa.

A **Tabela 3** apresenta os dados de matrículas e, segundo o estudo de Carvalho (2002), que analisa a expansão das matrículas na educação superior durante os anos de 1970 como resultado das demandas decorrentes da percepção de que “a mobilidade social e a manutenção do status social seriam possíveis por meio do diploma de nível superior” (Carvalho, 2002, p. 114), observa-se que, entre 1981 e 1984, o incremento de matrículas foi ínfimo, havendo, inclusive, declínio em 1984. Com base em Bresser-Pereira (2022), esse cenário está relacionado à crise econômica que marcou o início da década de 1980, caracterizada pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista, pela elevação da inflação, pelo aumento do endividamento externo e pela retração dos investimentos públicos. Além disso, o período corresponde ao final do Regime Civil-Militar, marcado por instabilidade política e por restrições fiscais, fatores que limitaram a capacidade de expansão do sistema de educação superior, especialmente no segmento público.



Nesse sentido, buscaram-se os dados por dependência administrativa com a finalidade de verificar como se deu a distribuição entre as IES federais, estaduais, municipais e privadas na década de 1980.

**Tabela 3** – Evolução do número de matrículas – IES – por dependência administrativa (1980-1988)

Matrículas IES 1980-1988									
ANO	TOTAL	FEDERAL	%Federal/ Total	ESTADUAL	%Estadual/ Total	MUNICIPAL	%Municipal/ Total	PRIVADA	%Privada/ Total
1980	<b>1.377.286</b>	316.715	23%	109.252	8%	66.265	5%	885.054	64%
1981	<b>1.386.792</b>	313.217	23%	129.659	9%	92.934	7%	850.982	61%
1982	<b>1.407.987</b>	316.940	23%	134.901	10%	96.547	7%	859.599	61%
1983	<b>1.438.992</b>	340.118	24%	147.197	10%	89.374	6%	862.303	60%
1984	<b>1.399.539</b>	326.199	23%	156.013	11%	89.667	6%	827.660	59%
1985	<b>1.367.609</b>	326.522	24%	146.816	11%	83.342	6%	810.929	59%
1986	<b>1.418.196</b>	325.734	23%	153.789	11%	98.109	7%	840.564	59%
1987	<b>1.470.555</b>	329.423	22%	168.039	11%	87.503	6%	885.590	60%
1988	<b>1.503.560</b>	317.831	21%	190.736	13%	76.784	5%	918.209	61%
Δ% 1988 - 1980	9%	0%		75%		16%		4%	

Fonte: Evolução da Educação Superior 1980-1998 MEC/INEP/SEEC (2000). Elaboração Própria.

Na **Tabela 3**, que compreende a década de 1980, portanto anterior à CF/1988, observa-se que a variação do total de matrículas foi de 9%. No segmento federal, as matrículas mantiveram-se estáveis, o que permite supor a ausência de estímulo por parte do Governo Federal à implantação de políticas públicas voltadas ao aumento da oferta de educação superior pública e gratuita nesse segmento. O segmento que apresentou maior incremento de matrículas foi o estadual, público e gratuito, com 75%, seguido pelo municipal, com 16%, o qual, embora público, realiza a cobrança de mensalidades. No caso dos municípios, supõe-se que, como não havia, até então, responsabilidades ou determinações legais quanto à atuação municipal na educação, passaram a incrementar as matrículas na educação superior sob sua gestão. Quanto à participação dos quatro segmentos, observa-se uma relativa estabilidade na distribuição do total de matrículas, sendo que o setor privado respondeu por cerca de 60% do total na educação superior.

### 2.1.2 Educação superior no Brasil a partir de 1988

O fim da década de 1980 foi marcado por uma transição política conduzida pela Assembleia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, que resultou na promulgação da Constituição de 1988. Esse processo culminou em transformações nas instituições brasileiras e, conforme Abrucio (2022), propiciou uma ruptura na trajetória de

influências das decisões políticas e econômicas que se repetiam historicamente, especialmente no que se refere à organização da educação.

Portanto, a partir de 1988, a oferta da educação superior brasileira, nas três esferas (federal, estadual ou municipal), passou a ser regulamentada, em nível nacional<sup>44</sup>, pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/96. Na esfera estadual, em complementação às normas de abrangência nacional, existem as Constituições Estaduais e as leis que normatizam os sistemas estaduais de ensino. As normas estaduais foram apresentadas na seção 2.3, intitulada “Aspectos legais da oferta da educação superior municipal – a partir de 1988”.

Até 1988, não havia normas legais que limitassem ou estabelecessem a forma de atuação do município na educação superior. No entanto, a CF/1988 e a LDBEN/1996, como já abordado no **Capítulo 1**, passaram a ter impacto significativo no processo de expansão das IMES, ao estabelecerem a obrigatoriedade da atuação prioritária do município na educação infantil e no ensino fundamental. Ainda que, conforme afirmam Lima *et al.* (2008), não existam normas legais específicas regulamentando a educação superior brasileira em sua totalidade, deve-se considerar que, além da LDB, os decretos e as interpretações do CNE constituem o conjunto normativo que regula esse nível de ensino.

No Brasil não existe, atualmente, [período correspondente às décadas de 2000 e 2010, **destaque nosso**] uma norma legal de ensino superior consolidada. O que há, após o descarte das normativas que balizaram as políticas educativas e universitárias durante o regime militar, é um conjunto de leis (entre elas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), medidas provisórias e resoluções ministeriais e do Conselho Nacional de Educação (CNE) que, pouco a pouco, vem delineando o modelo universitário (Lima *et al.*, 2008, p. 21).

Ao se analisar o cenário político brasileiro a partir da década de 1990, observa-se, de forma semelhante ao ocorrido nos anos de 1960 e 1970, durante o contexto da Guerra Fria, a presença de influência externa na formulação de políticas para a educação superior, como no caso da Reforma Universitária de 1968. Essa influência, exercida por organismos internacionais, não se restringiu àquele período. Ela reapareceu entre 1995 e 2002, em

---

<sup>44</sup> A LDBEN/1996, em seu art. 45, define que a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. Já o Decreto nº 9.235/2017, que dispõe sobre os procedimentos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, estabelece, em seu art. 15, que as Instituições de Ensino Superior (IES), de acordo com sua organização e prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas para oferta de cursos superiores de graduação nas seguintes categorias: a) faculdades; b) centros universitários; e c) universidades.

decorrência das transformações econômicas ocorridas no cenário internacional, afetando novamente o processo de reestruturação ao qual a educação superior brasileira foi submetida<sup>45</sup>.

Essa afirmação é corroborada por Silva (2003), que, em sua análise, destaca a atuação contínua dos organismos multilaterais, iniciada na década de 1960 e retomada com intensidade na década de 1990.

Não é apenas a presença das missões e dos técnicos do Banco Mundial que nos preocupa, algo que vem sendo praticado desde 1964, quando foram assinados os Acordos MEC-USAID, entregando a reorganização da educação brasileira aos técnicos da Agency for International Development (AID) [...], mas a receptividade que este pensamento encontra nos técnicos brasileiros e que se materializa na criação de uma estrutura paralela ao MEC para fiscalizar, avaliar e pressionar, com a anuência do governo federal. A presença e a atuação desses técnicos foi exemplar na década de 1990, pela sua capacidade de servir-se da estrutura organizacional para canalizar seus objetivos, ideologias, estratégias e concepção de educação (Silva, 2003, p. 288).

Além disso, ao se observar as iniciativas do Ministério da Educação no período da gestão do ministro Paulo Renato Souza, de 1995 a 2002<sup>46</sup>, verifica-se que essas medidas implicavam a desoneração da União em relação à educação superior, ainda que tenham promovido o resgate histórico do processo da educação fundamental no país. No que se refere às ações voltadas à educação superior, as propostas do governo estavam alinhadas às diretrizes dos organismos internacionais, os quais consideravam elevado o custo da educação superior pública nos países da América Latina. É possível, portanto, supor que a autonomia defendida estava associada à captação de recursos na iniciativa privada, diversificando as fontes de financiamento, como sugere o documento do Banco Mundial *“La Educación en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas”*, publicado em 2000.

O Banco Mundial aponta que o modelo tradicional das universidades públicas em países em desenvolvimento é oneroso e que o setor vem enfrentando uma crise. Nesse contexto, recomenda que a redução da pobreza ocorra por meio do investimento público prioritário na educação básica. Como solução, sugere uma reforma desse setor educacional, fundamentada

---

<sup>45</sup> Em referência aos documentos produzidos pelo Banco Mundial e pela Unesco, especificamente os voltados à educação superior, destacam-se: *“La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia”* (1994) e *“La Educación en los Países en Desarrollo: peligros y promesas”* (2000), ambos do Banco Mundial; e o documento da Unesco *“Tendências da Educação Superior para o Século XXI”* (1998, Paris). Este último, também publicado sob o título *“Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior”*, corresponde à compilação dos resultados da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em Paris, em 1998, e está estruturado em dois documentos principais: Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação e Marco de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior.

<sup>46</sup> Paulo Renato de Souza, em sua obra *“A Revolução Gerenciada: educação no Brasil 1995-2002”*, defende uma forma de gestão influenciada pelo período em que atuou no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), instituição financeira multilateral voltada ao financiamento de projetos de desenvolvimento na América Latina e no Caribe.

em maior autonomia administrativa das instituições públicas de educação superior, visto que, segundo Sguissardi e Amaral (2000), ao propor

[...] quatro características essenciais do sistema de educação superior – autonomia, estratificação, cooperação e maior abertura, demonstra o Banco a continuidade de sua crença no mercado, embora não o veja, em razão da sua necessidade intrínseca de lucro, como solução para todas essas demandas. (Sguissardi; Amaral, 2000, p. 72).

No tocante às fontes de financiamento, o Banco Mundial propõe que as instituições públicas de educação superior diversifiquem suas formas de captação de recursos, buscando apoio com os estudantes, bem como com as empresas privadas e públicas, de modo a partilhar essa responsabilidade de forma racional e eficiente, tendo em vista que os países em desenvolvimento apresentam gastos elevados com a educação superior. Essa proposta está relacionada à criação das fundações de apoio, instituídas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994<sup>47</sup>.

Ainda no que se refere aos recursos destinados à educação superior, o Banco Mundial atribui a baixa qualidade do ensino, nos países em desenvolvimento, à má administração dos recursos alocados, e não à insuficiência de sua quantidade. Dessa forma, reduz o problema da educação superior pública a uma questão de ordem gerencial. Contudo, para Souza (2005), há outras implicações:

As universidades não gozam de autonomia administrativa e financeira. Estavam – e ainda hoje estão – submetidas a regras estritas do serviço público tanto em pessoal como nos demais gastos, sendo esta, em minha opinião, a causa principal do seu elevado custo e da ineficiência que se observa no sistema (Souza, 2005, p. 184).

No que se refere às universidades públicas federais brasileiras, embora a autonomia e o financiamento estejam previstos tanto na CF/1988 quanto na LDBEN de 1996, os aspectos fundamentais para a garantia da qualidade e do funcionamento dessas instituições foram objeto da reforma administrativa delineada no Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995<sup>48</sup>, bem como de outras medidas que interferiram tanto em sua autonomia quanto em seu financiamento.

---

<sup>47</sup> As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) poderão contratar, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes.

<sup>48</sup> A Reforma Administrativa formatada com o “Plano Diretor da Reforma do Estado”, de 1995, constitui um plano “destinado a criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (p. 10). Documento disponível em: [www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais). Acesso em: 24 fev. 2025.

Em relação ao estabelecido na CF/88, destaca-se o disposto no art. 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).

Por sua vez, a LDBEN/1996 prevê que: “Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantida” (Brasil, 1996).

A autonomia universitária está referendada no art. 207 da CF/1988:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (Brasil, 1988).

Ainda na década de 1990, segundo Carvalho (2011), o conjunto das políticas sociais e econômicas estava fortemente influenciado pelo neoliberalismo, caracterizado pela ampla mobilidade do capital, que extrapolava as fronteiras nacionais. A economia brasileira passava por um processo de integração ao mercado financeiro internacional, abertura comercial, privatização de empresas públicas, ajuste fiscal, controle do déficit público e ampliação de investimentos voltados à estabilização econômica do país.

O alcance dessa estabilidade exigiu contrapartidas, especialmente o controle do déficit público e a implementação de medidas de ajuste fiscal, defendidas pelos organismos internacionais.

O controle do déficit público esteve sempre presente como questão essencial na política macroeconômica e por isso os organismos multilaterais, dentre eles, o Banco Mundial, defenderam o controle orçamentário como medida inicial da política de ajustamento (Carvalho, 2011, p. 95).

Segundo Amaral *et al.* (2003), as mudanças ocorridas na sociedade capitalista liberal, com o declínio do Estado de bem-estar social na Europa a partir da década de 1970, manifestaram-se em dimensões econômicas, político-ideológicas, monetárias e tecnológicas, com repercussões na geopolítica mundial e reflexos na estrutura tradicional do Estado-nação. Os autores apontam a mundialização do capital, marcada pela predominância do pensamento único, pela orientação dos países capitalistas centrais, pelas ideias ultraliberais e pela disputa

entre países pelo capital financeiro, com efeitos negativos nos países capitalistas periféricos, como o desemprego e o elevado endividamento da população. Este último fator levou os países em desenvolvimento a seguir o receituário dos organismos internacionais, com impactos significativos na expansão da educação superior.

No Brasil, na perspectiva de Amaral *et al.* (2003), os reflexos dessas transformações foram assimilados a partir da década de 1990, atingindo seu ponto culminante no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que, além da restrição dos gastos públicos e da reformulação da administração pública, promoveu uma reforma da educação superior caracterizada por um

[...] processo de metamorfose institucional que desencadeou alterações significativas no modo de agir das IES, sobretudo das públicas, a reestruturação se deu por intermédio da mercantilização da produção do trabalho acadêmico [...] como consequência desse conjunto de mudanças, o campo universitário passou a conviver com palavras de ordem, como eficiência, privatização, produtividade, gerenciamento empresarial, fontes alternativas de financiamento etc. Nesse sentido, buscou-se reformular as funções do Estado em relação à educação superior, o que levou a assumir uma perspectiva mais reguladora, gerencialista e avaliadora, sem que isso significasse ampliação de recursos do fundo público para manutenção e desenvolvimento das IES públicas (Amaral *et al.*, 2003, p. 223).

O governo Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado pela adoção do modelo de nova administração pública gerencial, que, segundo Cardoso (2011), fundamentou-se na primazia da gestão sobre o planejamento, na crítica à burocracia e na difusão do empreendedorismo norte-americano, baseado nos princípios gerenciais das organizações privadas.

Dessa forma, ao se tomar como referência os fundamentos teóricos do neoinstitucionalismo histórico para compreender a expansão e a interiorização da educação superior em um contexto pós-1988, entende-se que o Estado brasileiro, por meio de suas instituições e de sua estrutura organizacional, atuou, influenciou e moldou, para além dos reflexos das forças sociais, os processos políticos na estrutura da educação superior, nos aspectos relacionados às normas, ao orçamento, às políticas públicas e à regulação de todos os elementos concernentes à organização formal desse segmento educacional.

Nesse contexto, com a justificativa de expandir e interiorizar a educação superior, foram instituídas duas políticas fundamentais: a) o Programa Universidade para Todos (Prouni), destinado a beneficiar o segmento privado da educação superior<sup>49</sup>; e b) o Programa de

---

<sup>49</sup> O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, inspirado em programa implementado pela Prefeitura de São Paulo, que previa isenção parcial do Imposto Sobre Serviços

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)<sup>50</sup>, que teve por objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior no segmento público federal. Ambos os programas compuseram propostas de governo no período de 2003 a 2010, tendo sido criados e implementados a partir de 2004, destacando-se como instrumentos de expansão da educação superior.

O Prouni resultou de uma decisão política, por meio de ação estatal prioritária do governo Lula (2003-2010), combinada com a política fiscal, sendo operacionalizado por um mecanismo indireto de financiamento público, por meio da renúncia fiscal concedida às instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. Outro programa voltado ao setor privado é o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), criado pelo Governo Federal e em funcionamento desde 1999, com a finalidade de financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior.

O Reuni constituiu uma proposta do Governo Federal para a expansão e interiorização do ensino superior, com o objetivo de promover a reestruturação das universidades federais por meio da adequação aos novos paradigmas sociais e econômicos vigentes. Tratou-se da possibilidade de um novo projeto de expansão, voltado à promoção da inclusão social e à redução das desigualdades (Campos, 2015).

Portanto, com o intuito de verificar os resultados da implantação das políticas públicas de expansão e interiorização da educação superior no século XXI, elaborou-se a **Tabela 4**, que apresenta os dados referentes à expansão nos segmentos público e privado.

Para demonstrar o cenário das IES e para a elaboração da **Tabela 4**, considerou-se, para melhor compreensão da categoria administrativa relacionada à natureza jurídica da mantenedora, o estabelecido na LDBEN: as instituições podem ser públicas (federais, estaduais

---

(ISS), em março de 2004. Foi instituído pelo Governo Lula com o objetivo de oferecer bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior em todo o território nacional. As bolsas podiam ser integrais (100%) ou parciais (50%), com a finalidade de ampliar o acesso ao ensino superior para pessoas de baixa renda e cumprir a meta do PNE (2001-2010), que previa elevar o percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados na educação superior para 30% até o ano de 2010 (Carvalho, 2014). No contexto do setor privado da educação superior, destaca-se também o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), estruturado pela Lei nº 10.260/2001, destinado a financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos. Disponível em: <https://sisfiesportal.mec.gov.br/>.

<sup>50</sup> O Reuni foi implantado em 2007, por meio do Decreto nº 6.096, com duração prevista de dez anos. Tratou-se de uma proposta de expansão e interiorização do ensino superior, com o objetivo de promover a reestruturação das universidades federais. O programa surgiu a partir de uma iniciativa da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), criada em 23 de maio de 1989, que atua como representante oficial das universidades federais na interlocução com o Governo Federal, com as associações de docentes, técnico-administrativos, estudantes e com a sociedade em geral. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/>.

ou municipais), privadas (com ou sem fins lucrativos) ou comunitárias<sup>51</sup>. Quanto à organização acadêmica, classificam-se como universidades, institutos federais, centros universitários ou faculdades. O recorte temporal adotado compreende o período de 2008 a 2023, considerando, ainda, a reestruturação e a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com a publicação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a qual constitui referência para a ampliação, interiorização e diversificação da educação profissional e tecnológica no país.

No conjunto das IES apresentadas na **Tabela 4**, observa-se que as instituições privadas, entre 2008 e 2023, constituem o maior quantitativo. Dentre essas, constata-se uma redução no número de IES sem fins lucrativos, ao passo que aquelas com fins lucrativos praticamente dobraram em quantidade. Esse fenômeno pode ser atribuído, entre outros fatores, aos programas de expansão da educação superior, aqui abordados, implantados pelo Governo Federal no referido período<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Embora a categoria administrativa “comunitária” esteja regulamentada na LDBEN/1996, no Sistema e-MEC, em agosto de 2025, não consta tal categoria, o que impossibilita a identificação das Instituições de Ensino Superior (IES) que compõem esse segmento.

<sup>52</sup> Como não é objeto desta pesquisa analisar de forma detalhada o Prouni, o Fies e o Reuni, ressalta-se que, em relação a essas políticas públicas, há outros fatores, de ordem regulatória, econômica e relacionados à demanda populacional por educação superior, que contribuíram para o crescimento, especialmente, do setor privado lucrativo. Para uma análise mais aprofundada sobre os fatores que explicam esse crescimento, ver: Santos Filho (2016), Goellner e Carvalho (2024).



**Tabela 4** – Representação das IES: expansão da educação superior 2008 a 2023

ANO	Total	Total por Dependência Administrativa						
		Pública				Privada		
		Total	Federal*	Estadual	Municipal	Total	Com Fins Lucrativos	Sem Fins Lucrativos
2008	2.252	236	93	82	61	2.016	-	-
2009	2.314	245	94	84	67	2.069	1779	290
2010	2378	278	99	108	71	2.100	951	1149
2011	2365	284	103	110	71	2.081	975	1106
2012	2416	304	103	116	85	2.112	989	1123
2013	2.391	301	106	119	76	2.090	991	1.099
2014	2.368	298	107	118	73	2.070	998	1.072
2015	2.364	295	107	120	68	2.069	1.011	1.058
2016	2.407	296	107	123	66	2.111	1.052	1.059
2017	2.448	296	109	124	63	2.152	1.153	999
2018	2.537	299	110	128	61	2.238	1.303	935
2019	2.608	302	110	132	60	2.306	1.389	917
2020	2.457	304	118	129	57	2,153	1.291	862
2021	2.574	313	119	134	60	2.261	1.385	876
2022	2.595	312	120	133	59	2.283	1.449	834
2023	2.580	316	121	138	58	2.264	1.473	791
2023/2008 Δ%	15%	34%	30%	68%	-5%	12%	55%	-31%

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior 2008-2023. Censo da Educação /INEP

\*O quantitativo abrange todas as instituições federais que oferecem educação superior: universidades federais, institutos federais de educação, ciência e tecnologia e centros federais de educação tecnológica.

Elaboração Própria.

Em 2023, de um total de 2.580 IES, as instituições privadas (com e sem fins lucrativos) representavam 88% da oferta da educação superior brasileira, sendo 57% desse total compostas por instituições com fins lucrativos. As instituições públicas (federais, estaduais e municipais), por sua vez, correspondiam a 12%. No que se refere às IMES, ao comparar os dados das **Tabelas 2 e 4**, observa-se que, em 1981, existiam 129 instituições municipais, enquanto em 2023 esse número foi reduzido para 58, o que evidencia uma redução significativa de aproximadamente 50%.

Ao discorrer sobre a **Tabela 5**, observa-se que o período de análise para o segmento privado compreende os anos de 2010 a 2023, uma vez que, em 2008, o conjunto das instituições privadas não estava discriminado entre aquelas com ou sem fins lucrativos. Em relação a 2009, entende-se que, ao se considerar os anos subsequentes, o agrupamento desse ano não apresenta coerência com os demais, motivo pelo qual foi desconsiderado na análise.

**Tabela 5** – Expansão das matrículas na educação superior 2008 a 2023

ANO	TOTAL GERAL	Matriculas - IMES - Período 2008-2023													
		Públicas								Privada					
		Total	%Total Publica/Total Geral	Federal	%Federal/Total Geral	Estadual	% Estadual/Total Geral	Municipal	%Municipal/Total Geral	Total	Total	Com Fins Lucrativos	%Com Fins Lucrativos/Total Geral	Sem Fins Lucrativos	%Sem Fins Lucrativos/Total Geral
2008	5.080.056	1.273.965	25%	643.101	13%	490.235	10%	140.629	3%	3.806.091	75%	2.448.801	48%	1.357.290	27%
2009	5.985.873	1.525.190	25%	839.432	14%	567.354	9%	118.404	2%	4.460.683	75%	3.455.861	58%	1.004.822	17%
2010	6.407.733	1.643.671	26%	938.704	15%	601.307	9%	103.660	2%	4.764.062	74%	2.066.473	32%	2.697.589	42%
2011	6.765.540	1.773.642	26%	1.033.014	15%	619.459	9%	121.169	2%	4.991.898	74%	2.254.464	33%	2.737.434	40%
2012	7.058.084	1.897.818	27%	1.087.508	15%	625.474	9%	184.836	3%	5.160.266	73%	2.558.445	36%	2.601.821	37%
2013	7.322.964	1.933.016	26%	1.137.951	16%	604.725	8%	190.340	3%	5.389.948	74%	2.772.669	38%	2.617.279	36%
2014	7.839.765	1.961.566	25%	1.180.205	15%	616.101	8%	165.260	2%	5.878.199	75%	3.171.300	40%	2.706.899	35%
2015	8.033.574	1.952.585	24%	1.214.759	15%	618.883	8%	118.943	1%	6.080.989	76%	3.328.769	41%	2.752.220	34%
2016	8.052.254	1.990.498	25%	1.249.453	16%	623.710	8%	117.335	1%	6.061.756	75%	3.387.329	42%	2.674.427	33%
2017	8.290.911	2.048.086	25%	1.306.472	16%	644.450	8%	97.164	1%	6.242.825	75%	3.597.400	43%	2.645.425	32%
2018	8.451.748	2.077.835	25%	1.325.026	16%	661.166	8%	91.643	1%	6.373.913	75%	4.241.339	50%	2.132.574	25%
2019	8.604.526	2.080.418	24%	1.335.281	16%	656.830	8%	88.307	1%	6.524.108	76%	4.446.480	52%	2.077.628	24%
2020	8.680.945	1.956.606	23%	1.254.088	14%	623.975	7%	78.543	1%	6.724.339	77%	4.833.599	56%	1.890.740	22%
2021	8.987.120	2.078.906	23%	1.371.134	15%	634.024	7%	73.748	1%	6.908.214	77%	5.133.362	57%	1.774.852	20%
2022	9.444.116	2.076.753	22%	1.344.836	14%	655.727	7%	76.190	1%	7.367.363	78%	5.632.854	60%	1.734.509	18%
2023	9.977.217	2.069.366	21%	1.327.057	13%	664.797	7%	77.512	1%	7.907.851	79%	6.163.089	62%	1.744.762	17%
Δ% 2023/2008	96%	62%		106%		36%		-45%		108%	113%	152%	158%	29%	30%

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior 2008-2023. Censo da Educação /INEP

\*O quantitativo abrange todas as instituições federais que oferecem educação superior: universidades federais, institutos federais de educação, ciência e tecnologia e centros federais de educação tecnológica.

Elaboração Própria.

A **Tabela 5** apresenta a expansão das matrículas, no período de 2008 a 2023, no conjunto das IES. Dois segmentos registraram aumento significativo em suas matrículas. O primeiro refere-se ao segmento público federal, com crescimento de 106%, composto pelas universidades federais, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Centros Federais de Educação Tecnológica, impulsionado pelas políticas públicas de reestruturação e expansão do ensino superior público e gratuito. O segundo corresponde ao segmento privado com fins lucrativos, que apresentou aumento de 152%, estimulado, principalmente, pelo FIES e pelo Programa Prouni. Observa-se, assim, que a expansão da educação superior ocorreu de forma desigual e concentrou-se nos segmentos público federal e privado com fins lucrativos. As IMES, por sua vez, apresentaram um declínio de 45%.

Ainda com base na **Tabela 5**, observa-se que a representatividade anual das matrículas, por categoria administrativa, revela uma ligeira redução no total das instituições públicas. Quando analisadas separadamente, as IES federais apresentam oscilações ao longo do período; as estaduais registram uma leve diminuição; e as municipais, entre 2008 e 2014, apresentam variações, seguidas de declínio a partir de 2015, mantendo-se posteriormente estáveis. No segmento privado, considerando o conjunto das instituições, há oscilações entre 2008 e 2018, seguidas de crescimento contínuo a partir de 2019, o qual se acredita estar associado ao expressivo aumento das instituições com fins lucrativos entre 2014 e 2023. Por sua vez, as

instituições privadas sem fins lucrativos apresentaram movimento inverso em relação às congêneres.

Dessa forma, ao se considerar o cenário da educação superior brasileira no século XXI, observa-se que as IMES não foram contempladas pelas políticas públicas de expansão e interiorização do ensino superior. O Prouni, por exemplo, é destinado exclusivamente a estudantes matriculados em instituições privadas com ou sem fins lucrativos, o que exclui as IMES. Além disso, por serem instituídas por leis municipais e vinculadas aos sistemas estaduais de ensino, essas instituições não são elegíveis para programas voltados exclusivamente às universidades federais, como é o caso do Reuni. Soma-se a isso o fato de que a expansão das IMES encontra-se condicionada às determinações do art. 242 da CF/1988. Nesse contexto, conforme manifestação da Associação Nacional das Instituições Municipais de Ensino Superior (ANIMES)<sup>53</sup>,

As IMES não participam do programa PROUNI, pois este contempla as IES privadas e ou comunitárias que podem pagar os Tributos Sociais Federais e o INSS com os títulos da dívida pública. Isentas do pagamento de tributos federais e com recolhimento voltado para a previdência municipal, conclui-se que o PROUNI não é voltado para os alunos das IMES, o que prejudica uma parcela importante da população que apesar da falta de recursos tem o desejo em frequentar os bancos dessas IMES (ANIMES, 2023, p. 2).

Outrossim, a análise da expansão e interiorização da educação superior permite refletir sobre as IMES e compreender o percurso por elas trilhado nesse processo. No período anterior à promulgação da CF/1988, essas instituições contavam com respaldo para sua expansão, uma vez que não havia restrições legais à atuação dos municípios, sendo, inclusive, permitida a cobrança de matrículas, mensalidades e outras taxas escolares. A partir de 1988, contudo, os municípios, enquanto entes federados, passaram a ter sua atuação na educação superior limitada pelas disposições da Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996. Além disso, as IMES não foram contempladas pelos programas federais, como o Prouni e o Reuni, o que contribui para explicar sua reduzida participação no cenário da educação superior brasileira.

Nesse contexto, os estudos de Chaves (2005), Carvalho (2011, 2013, 2017) e Chaves *et al.* (2020) evidenciam o movimento de expansão do segmento privado com fins lucrativos, regulamentado pela LDBEN/1996. Essa expansão caracteriza-se pela transformação do caráter social da educação superior, concebida como um direito, em uma lógica de prestação de

---

<sup>53</sup> O tema sobre a participação das IMES em Programas do Governo Federal voltados para financiamento da educação superior, será retomado na seção “**2.2.2. A trajetória das IMES no território nacional a partir de 1988**”.

serviços, frequentemente operada por grandes conglomerados empresariais. Esses grupos, em muitos casos, abriram seu capital na Bolsa de Valores e passaram a ser financiados por fundos de *private equity*, em detrimento do financiamento ao segmento público federal.

Ao se considerar o cenário econômico e político do início do século XXI, observa-se, segundo Souza (2022), que, no processo de interiorização e expansão da educação superior, não foram as IMES que assumiram papel de destaque, mas sim o segmento privado, em especial aquele com fins lucrativos, impulsionado por estímulos de diferentes governos brasileiros. Essa expansão, conforme argumentam Chaves (2005), Carvalho (2011) e Chaves, Santos e Kato (2020), foi decisiva na transformação do caráter social da educação superior, concebida como um direito, em uma prestação de serviço orientada pelo lucro, conduzida por grandes conglomerados empresariais. Esse processo promoveu a ampliação da oferta privada de educação superior, com impactos financeiros significativos sobre o Fundo Público Federal.

Senkevics (2021), ao destacar o crescimento desproporcional do setor privado na expansão da educação superior, acrescenta que, na América do Sul, o Brasil ocupa a segunda posição, atrás apenas do Chile, em termos de participação das IES privadas na oferta de cursos e na quantidade de vagas ofertadas, considerando que se fosse

[...] apenas um aprofundamento da privatização da oferta, não haveria motivo para enunciar o desequilíbrio público-privado como uma tendência do segundo ciclo. De fato, há uma novidade qualitativa nesse fenômeno, que se refere à mudança de caráter do setor privado em uma guinada rumo ao segmento empresarial lucrativo (Tagliari, 2021 *apud* Senkevics, 2021, p. 66).

Nesse sentido, a expansão da educação superior no período posterior à CF/1988 pode ser compreendida em dois momentos distintos: a) o primeiro, correspondente ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, inserido em uma agenda econômica de orientação liberal, resultou na reforma do Estado conduzida por Bresser-Pereira, com estímulo à expansão da educação superior por meio do segmento privado; b) o segundo, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conforme aponta Carvalho (2011), caracterizou-se pela continuidade da expansão do setor privado, concomitante ao investimento público voltado à recuperação, criação e ampliação de instituições públicas federais de educação superior.

## 2.2 As IMES no território nacional

Com a finalidade de compreender o que motivou a implantação de instituições de ensino superior por iniciativa municipal, destaca-se que, antes da criação das primeiras IMES no Brasil (a partir da década de 1950), houve a estruturação de um cenário político e econômico, na década de 1930, que contribuiu para o surgimento desse segmento da educação superior. Conforme afirma Romanelli (2007), nesse período ocorreu mobilidade social decorrente da nova ordem política e econômica, que rompeu com a ordem social dualista, possibilitando o surgimento de oportunidades de acesso à educação superior para as camadas sociais intermediárias emergentes, residentes nos novos centros urbanos.

Romanelli (2007) destaca ainda que a organização de um sistema educacional para atender às mudanças sociais requer coerência externa e interna. A coerência interna refere-se ao próprio sistema educacional, sendo propiciada pela articulação entre os diferentes níveis de ensino que o compõem. A coerência externa, por sua vez, está diretamente articulada às exigências dos contextos social, político e econômico, ganhando destaque na presente pesquisa, com a finalidade de compreender o contexto brasileiro que levou à interiorização da educação superior por meio da gestão municipal.

[...] a coerência externa de um sistema educacional se define por sua capacidade de responder às solicitações que o contexto lhe faz. Incluem-se entre elas as solicitações do sistema econômico vigente. Um sistema de industrialização dependente, que importa tecnologia, evidentemente tem solicitações a fazer quanto à formação de recursos humanos para o trabalho especializado, mas tem poucas solicitações a fazer quanto à formação de pesquisadores e cientistas (Romanelli, 2007, p. 67).

Considerando a coerência externa, no que diz respeito à compreensão do contexto brasileiro, as IMES, quando implantadas nas décadas de 1950 e 1960, tinham como objetivo formar profissionais e, simultaneamente, fixá-los em sua região de origem, contribuindo para a interiorização do ensino superior, até então concentrado nas capitais dos estados brasileiros (Zilio, 2004; Lucchesi, 2014; Neves, 2018). Nesse período, as primeiras IMES foram criadas no interior do Estado de São Paulo, impulsionando o processo de expansão e interiorização da educação superior.

Portanto, as IMES surgiram sob a influência do poder público municipal, que ofereceu incentivo financeiro e patrimonial, em articulação com o poder público federal, durante um período de expansão da industrialização e de modernização do país, impulsionado por novas

exigências relacionadas à escolarização e à qualificação da mão de obra, o que demandou a ampliação de vagas na educação superior.

Em relação aos aspectos legais, as IMES passaram por diferentes fases em seu processo de criação. Lucchesi (2010) indica que, entre 1951 e 1961, essas instituições foram criadas e reconhecidas por decreto federal, com base em norma estabelecida durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), conforme previsto na Lei nº 1.254, de 4 de dezembro de 1950. Essa legislação determinava que as instituições de ensino superior existentes, incluindo as IMES, fossem instituídas por decreto federal. Com a promulgação da LDBEN/1961, os municípios passaram a contar com respaldo legal para regulamentar as IMES por meio de leis municipais.

Nesta pesquisa, optou-se por associar a implantação das IMES a três etapas que marcam sua criação e trajetória no Brasil. Duas delas correspondem às IMES instituídas antes da CF/1988, enquanto a terceira abrange aquelas criadas após sua promulgação. A primeira etapa refere-se à criação das primeiras IMES no período de 1950 a 1970, durante o ciclo desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek (1955-1960), com destaque para os estados de São Paulo, Santa Catarina e Goiás, abrangendo faculdades, centros universitários e universidades. A segunda etapa, compreendida entre 1970 e 1980, corresponde ao período da Ditadura Civil-Militar, sendo representada, especialmente, pelas IMES criadas no estado de Pernambuco, com foco no ensino e na formação de professores, todas constituídas como faculdades. A terceira etapa contempla as IMES criadas entre 1996 e 2016, já sob os efeitos da CF/1988. Por força do art. 242 da Carta Magna, essas instituições são públicas e gratuitas, sendo todas faculdades. Em relação aos sete centros universitários e cinco universidades, embora tenham sido credenciados após a CF/1988, são originários de faculdades instituídas por leis municipais antes de 1988, mantendo a mesma mantenedora, sem alteração legal, o que lhes garante a continuidade sob os critérios do art. 242.

## 2.2.1 As IMES no território nacional entre 1950 e 1988

Em se tratando das IMES criadas na década de 1960, Siewerdt (2010), em estudo sobre a implantação do ensino superior no estado de Santa Catarina<sup>54</sup> por meio da criação de

---

<sup>54</sup> O estado de Santa Catarina possui, conforme o Censo da Educação Superior de 2023, apenas duas Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES): a Universidade Regional de Blumenau e a Faculdade Municipal de Palhoça. No entanto, já existiram 18 instituições desse tipo no estado. Em 2023, Santa Catarina conta com 14 universidades comunitárias, sendo a Universidade Regional de Blumenau a única que permanece vinculada ao sistema estadual de ensino.

fundações municipais, destaca que essa medida foi a alternativa encontrada pelos dirigentes catarinenses para a formação de mão de obra com nível superior “por meio do ensino pago em instituições municipais fundacionais de direito privado” (Siewerdt, 2010, p. 35). Ao mesmo tempo, essa criação estava vinculada ao projeto nacional desenvolvimentista brasileiro e relacionada “às agendas de recomendações de organismos internacionais para a economia e a educação” (Siewerdt, 2010, p. 95). O autor afirma que havia a necessidade de integração entre a expansão da educação superior, via instituições municipais, e os planos estaduais e regionais de desenvolvimento.

No que se refere à interiorização do ensino superior no estado de São Paulo, no período inicial da criação das IMES (entre 1950 e 1980), segundo Lucchesi (2010), essa iniciativa possibilitou a permanência dos jovens na região e sua formação em cursos de graduação. Além disso, para a autora, as IMES tinham por objetivo atender às exigências da classe média ascendente por mais vagas no ensino superior:

Pode-se entender que a ausência de oferta de ensino superior para os jovens do interior de São Paulo tenha levado dois poderes diferentes a perceberem a urgência de criá-los. A expansão do ensino superior brasileiro articula-se pelo esforço de modernização, iniciado no governo JK. O governo militar deu continuidade a essa política desenvolvimentista (Lucchesi, 2010, p. 5).

Em um estudo do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE/SP), de 1995, verifica-se que, na década de 1960, houve uma expansão acentuada do ensino superior municipal no estado, por meio da criação de estabelecimentos isolados de ensino superior. Segundo o estudo, esse crescimento acompanhou o ritmo acelerado e desordenado da implantação de instituições de ensino superior em todo o país. No entanto, a distribuição das IMES pelo estado de São Paulo ocorreu, de certa forma, de maneira equilibrada, contemplando diversas regiões do território paulista. Conforme o levantamento, em 1993 havia 41 instituições municipais distribuídas em 28 municípios, todas sob a regulação do CEE/SP.

No que diz respeito à criação das primeiras IMES catarinenses, na década de 1960, Bastiani *et al.* (2018) destacam um aspecto importante ao apontarem a existência de divergência entre o que foi pleiteado e o que, de fato, ocorreu em relação à reivindicação feita na época da implantação do ensino superior no interior do estado de Santa Catarina. A proposta inicial era de que o ensino superior criado via município fosse público e gratuito; entretanto, não havia condições políticas e orçamentárias nos municípios para que isso se concretizasse. Assim, em municípios de médio porte, surgiu uma modalidade específica de fundações educacionais,

apoiadas pelos municípios, mas que cobravam mensalidades. Em contextos como esse, nos quais o poder público municipal subvencionou a implantação de instituições de ensino superior em várias localidades do país, segundo Dourado (2001), surgiu uma modalidade de educação superior com características, natureza e caráter híbridos entre o público e o privado.

No contexto catarinense, por ter sido o primeiro estado a realizar um diagnóstico de sua situação educacional, proposto no âmbito do acordo MEC/INEP/UNESCO, na década de 1960, foi contemplado com apoio governamental para a adequação de seu modelo institucional, com ênfase na modernização da educação, conforme proposto por Rudolph Atcon.

Já em 1963 recomendava Atcon (*apud* Fávero, *op. Cit.*, p. 21), entre outras, que ‘a universidade latino-americana deve consolidar sua autonomia e adquirir um grau maior de independência real. O melhor sistema legal para alcançar este grau de liberdade é a transformação da universidade estatal em uma fundação privada’ [...] (p. 111) [...] Assim, pode-se depreender daí que se o sonho de Atcon resultou frustrado na esfera federal, na particularidade de Santa Catarina, porém, as oligarquias regionais deram conta de torná-lo realidade: regime fundacional público de direito privado, ensino pago, professores em regime de trabalho celetista e horista e torneira gotejante na obtenção de recursos públicos para o financiamento educacional em nível superior, contribuíram efetivamente para que neste Estado surgisse um modelo único e destoante de todo o país (Siewerdt, 2010, p. 113).

A implantação do ensino superior municipal no interior de Santa Catarina ocorreu, segundo Venerio (2012, p. 23), “predominantemente a partir de um sistema único em suas características”, por meio de instituições municipais em regime de direito privado. Para o autor, as instituições municipais catarinenses, originadas da reivindicação local pelo direito à educação superior, mantiveram, por muito tempo, o “monopólio” da oferta de educação superior no interior do estado, sob a coordenação da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE)<sup>55</sup>.

Em se tratando do quantitativo das IMES catarinenses, ao realizar um levantamento no portal da ACADE, observou-se que, inicialmente, foram criadas 18 instituições por leis municipais no estado de Santa Catarina, das quais 17 deixaram de ser vinculadas ao Sistema Estadual de Educação e migraram para o Sistema Federal de Educação, como instituições comunitárias.

Em relação às IMES criadas no estado de Goiás, no período que antecede a CF/1988, destaca-se a análise feita por Dourado (2001), que, em estudo sobre a expansão e a

---

<sup>55</sup> A ACADE é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 1974, no estado de Santa Catarina, por dirigentes de fundações educacionais instituídas por leis estaduais e municipais, com a finalidade de representá-las junto a órgãos municipais, estaduais e federais.



interiorização da educação superior no estado, aponta que esse processo, por meio dos municípios, teve como justificativa a busca por integração e desenvolvimento. Compreende-se, assim, que a formação adquirida por meio da educação superior tornava a mão de obra mais especializada, “o que gerou ao mesmo tempo qualidade de vida e oferta de serviços para a população” (Dourado, 2001, p. 89). O processo de implantação das IMES no estado de Goiás segue a mesma tendência e justificativa do estado de São Paulo, sendo possível inferir a influência deste sobre aquele.

No estado de Pernambuco, a criação das IMES remonta às décadas de 1970 e 1980, caracterizando o segundo período de criação dessas instituições, com a mesma concepção das implantadas no estado de São Paulo. Segundo Paz Silva (2011), o objetivo era levar a educação superior ao interior do estado, uma vez que esta se concentrava na cidade do Recife. Enquanto as IMES paulistas surgiram no contexto do desenvolvimento econômico dos anos 1950, voltadas à formação de mão de obra qualificada para a indústria em expansão, as IMES pernambucanas atenderam às metas do Governo Federal estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social e no Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo, documentos do período de 1969 a 1973, que incluíam a educação como componente do desenvolvimento, com foco na formação docente durante a Ditadura Civil-Militar.

Paz Silva (2011), em um estudo sobre a Faculdade de Formação de Professores de Arcoverde, destaca:

[...] compreender a História da FAFOPA é pensar o processo de implantação do ensino e da formação universitária, em espaços formação de professores e atuação dos profissionais no processo de ensino aprendizagem, em regiões que se encontravam, de certa maneira, em desvantagem na ampliação e oferta de educação (Silva, 2011, p. 13).

Em relação às IMES criadas no período anterior a 1988, foram identificadas 52 instituições, sendo sete centros universitários, cinco universidades e 40 faculdades, todas criadas entre 1951 e 1988, conforme distribuição apresentada na **Tabela 6**.

**Tabela 6** – IMES criadas antes de 1988

IMES		
Estado	Quantidade	Período de criação
SP	24	1951-1988
SC	1	1964
PE	19	1969-1986
ES	1	1973
GO	4	1973-1985
PR	2	1966-1974
TO <sup>56</sup>	1	1885

Fontes: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior de 2023. Elaboração Própria.

Quanto às características das 52 IMES, elas são, de acordo com Venerio (2012, p. 24), instituições híbridas: “nem públicas, nem privadas, públicas e privadas”, com acesso a recursos públicos e imunidades tributárias decorrentes de sua natureza pública, ao mesmo tempo em que cobram mensalidades pelos serviços educacionais que prestam.

As faculdades, segundo Franco (2021), constituem uma forma de organização acadêmica considerada como etapa inicial de ingresso no Sistema da Educação Superior. No caso das universidades públicas federais, conforme destaca o autor, “elas são sempre criadas por processo legislativo já com esse *status*” (Franco, 2006, p. 206). Esse processo é evidenciado nas IMES, nas quais os centros universitários e universidades se originaram de faculdades criadas antes de 1988, o que garantiu a possibilidade de cobrança de mensalidades, mesmo após a transformação em centros universitários e universidades ocorrida posteriormente a 1988.

Em relação às IMES, ao se comparar as faculdades municipais com os centros universitários e universidades, observa-se que as faculdades representam a maioria (**Tabela 7**) e, conforme Franco (2021), não possuem obrigatoriedade de desenvolver atividades de pesquisa, devendo, contudo, ofertar o ensino e promover a extensão.

<sup>56</sup> A Universidade de Gurupi, criada em 1985, pertencia originalmente ao estado de Goiás. Com a criação do estado do Tocantins, em 1988, a instituição deixou de integrar o conjunto das IMES goianas e da Região Centro-Oeste, passando a estar localizada na Região Norte.

**Tabela 7** – Perfil acadêmico das faculdades municipais, criadas antes de 1988

Faculdades Municipais			
Relação de faculdades IMES	Quantidade de alunos	Quantidade cursos de graduação	Quantidade de IMES
FMJ; FACAPE; FEMA; FDF; EPP; FACIGA; CESA; ESSA.	entre 1000 e 3.000	entre 4 e 12	8
FDSBC; CESVASF; FAMASU; UNIFADRA; FBJ; FACHUSC; FASP; FADIMAB; FACISA.	entre 500 e 999	Entre 4 e 15	9
FACHUCA; FACIP; FACIAGRA; FAFOPA; FACIP; -FACHUSST; FAFOPST; FACISST; FACAL, IMES Catanduva; Faculdade Municipal de Palhoça; ESEF; FIRA; Faculdade Anicuns; FAMA; IMESB-VC; FATEB; -FAFIMAN; FFCL-FEUC; FCLBP; FIEC; IMES- São Manoel	entre 10 e 499	entre 1 e 12	23

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior/2023.Sistema e-MEC. Plataforma Sucupira  
Ver o detalhamento Apêndice X com especificação dos nomes com respectivas siglas. Elaboração Própria

Dentre as faculdades com mais de mil alunos, destacam-se a Faculdade de Direito de Franca (FDF), que oferta apenas um curso, e a Faculdade de Medicina de Jundiaí (FMJ), que possui dois cursos e é a única a oferecer mestrado acadêmico. Já a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC) conta com apenas um curso, com mais de 500 alunos.

No que se refere à regulação das IMES, embora estejam vinculadas aos sistemas estaduais e sejam avaliadas por esses sistemas, para participarem de programas federais relacionados à educação superior, devem atender aos critérios estabelecidos nos respectivos editais, entre eles o Índice Geral de Cursos (IGC)<sup>57</sup>, cujo valor varia de 5 (o mais alto) a sem conceito (SC). Dentre as faculdades, nenhuma obteve IGC 5; apenas seis alcançaram IGC 4, 18 obtiveram IGC 3 e outras 18, IGC 2. Isso indica que, considerando esse único indicador de avaliação da educação superior, a qualidade dos cursos de graduação de 45% das faculdades municipais é insatisfatória, conforme os dados do INEP, por apresentarem IGC inferior a 3.

Em se tratando dos critérios de avaliação utilizados pelos programas federais para o financiamento de ações destinadas à educação superior, os quais devem ser cumpridos pelas IMES ao pleitearem recursos federais, Pinto (2023), ao analisar a avaliação institucional com base no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), afirma que “os índices

<sup>57</sup> O Índice Geral de Cursos (IGC) é um indicador de qualidade que avalia as instituições de educação superior com base nos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Os valores 1 e 2 são considerados insatisfatórios; 3 e 4, bons; e 5, excelente. O IGC considera as médias dos cursos de graduação e pós-graduação, o número de alunos, bem como aspectos relacionados à infraestrutura, aos recursos didáticos e ao corpo docente, configurando-se como uma medida da qualidade institucional. Ver: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indice-geral-de-cursos-igc>.

têm assumido mais protagonismo e capilaridade no campo da educação superior, ultrapassando o uso regulatório” (Pinto, 2023, p. 125). A autora acrescenta que o IGC e o índice de avaliação relacionado ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)<sup>58</sup> têm sido utilizados para nortear políticas e programas do Governo Federal, cuja adesão pelas instituições de educação superior está condicionada aos resultados obtidos nesses indicadores. Com base em Hora (2019), a autora aponta que, ao ser utilizado com tal finalidade, o Sinaes propicia um tratamento diferenciado entre as IES que pleiteiam algum benefício, favorecendo aquelas que se sobressaem nas respectivas avaliações.

A respeito do perfil das faculdades municipais criadas antes de 1988, em consulta às suas páginas eletrônicas oficiais, verificou-se que 23 instituições (correspondendo a 57% do total de faculdades municipais) ofertam entre um e nove cursos, sendo que uma delas possui apenas dez alunos, conforme dados do Censo da Educação Superior de 2023 (INEP, 2023).

De modo geral, o perfil das faculdades municipais contempla cursos das áreas de Humanas e Ciências Sociais, seguindo a tendência de atender às demandas regionais, com ênfase em bacharelados e licenciaturas, à exceção daquelas criadas inicialmente com vocação para os cursos de Direito, Engenharia e Medicina. No que se refere à oferta de pós-graduação *stricto sensu*, apenas a Faculdade de Medicina de Jundiaí e a Faculdade de Direito de Franca, ambas localizadas em São Paulo, oferecem curso de mestrado, sendo um em cada instituição.

Na **Tabela 8**, são apresentados os sete centros universitários<sup>59</sup>, localizados nos estados de São Paulo (quatro), Goiás (dois) e Paraná (um).

<sup>58</sup> Conforme a Nota Técnica nº 12/2024/CEI/CGGI/DAES-INEP, o Enade é um dos pilares do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que é composto também pelos processos de Avaliação de Cursos de Graduação e de Avaliação Institucional. Esses três componentes formam o conjunto avaliativo que possibilita conhecer o funcionamento e a qualidade dos cursos oferecidos pelas Instituições de Educação Superior (IES) em todo o Brasil. Os resultados do Enade constituem insumos para o cálculo dos principais indicadores de qualidade da educação superior brasileira: o Conceito Enade, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC).

<sup>59</sup> Em publicação de 2007 da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), intitulada “O Impacto dos Centros Universitários no Ensino Superior Brasileiro 1997-2007”, é possível identificar as origens e a finalidade dos centros universitários. No artigo elaborado por Eunice R. Durham, intitulado “1 – Fundamentos Teóricos e Arcabouço Jurídico da Concepção dos Centros Universitários – A Criação dos Centros Universitários”, a autora justifica que o nível de exigência estabelecido pela LDB para a criação de universidades, com “exigência de atividades de pesquisa e produção científica, tornava extremamente difícil o credenciamento como universidades de instituições privadas, e seu acesso à autonomia. Era necessário encontrar um caminho alternativo” (p. 22). Segundo a autora, na década de 1990, o caminho encontrado, à época, pela Secretaria de Políticas Educacionais/MEC foi “criar uma nova categoria de instituição de ensino superior e em lhe oferecer autonomia como estímulo e recompensa a um ensino de qualidade” (p. 22).

**Tabela 8** – Perfil acadêmico dos centros universitários municipais, criados antes de 1988

Centro Universitário IMES						
Relação dos Centros Universitários	Quantidade de alunos na graduação	Quantidade cursos de graduação - presencial	Curso <i>lato sensu</i>	Quantidade de cursos <i>stricto sensu</i>	ano de criação	IGC
Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino – FAE (SP)	3.700	15	1	0	1965	4
Centro Universitário de Santa Fé do Sul – UNIFUNEC (SP)	3.000	14	0	0	1972	3
Centro Universitário de Adamantina – FAI (SP)	2.818	25	9	0	1968	3
Centro Universitário de Mineiros – UNIFIMES (GO)	2.801	12	19	0	1985	3
Centro Universitário de Goiatuba- UNICERRADO (GO)	2.387	15	0	0	1985	3
Centro Universitário Municipal de Franca - Uni-FACEF (SP)	1.596	15	5	1	1951	3
Centro Universitário de União da Vitória – UNIUV (PR) <sup>60</sup>	600	14	0	0	1974	3

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior/2023. Plataforma Sucupira; Sistema e-MEC.  
Elaboração Própria.

Os centros universitários, segundo Franco (2021), abrangem mais de uma área do conhecimento, possuem autonomia e não são obrigados a realizar pesquisa. Todos começaram como faculdades, sob a justificativa da necessidade de formação em nível superior para contribuir com o desenvolvimento regional, por meio da educação superior, e foram transformados em centros universitários entre 2004 e 2018, com exceção do Centro Universitário Municipal de Franca/SP (Uni-FACEF), que, segundo sua página oficial, foi criado como Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas de Franca, em 20 de março de 1951, por meio do Decreto Federal nº 29.377/1951. Trata-se da primeira IMES criada.

O Uni-FACEF/Franca tornou-se centro universitário em 1996. Dentre os centros universitários municipais, é o único a oferecer mestrado acadêmico interdisciplinar, com área de concentração em Desenvolvimento Regional.

<sup>60</sup> Em relação ao Centro Universitário de União da Vitória – UNIUV (PR), consta na página oficial da instituição que, após a sanção da Lei do Estado do Paraná nº 22.859/2025, foi oficializado o processo de incorporação da UNIUV pela Universidade Estadual do Paraná (Unespar), em 5 de dezembro de 2025. Trata-se de uma instituição pública estadual, mantida pelo Governo do Estado do Paraná. O processo completou 400 dias de tramitação em 14 de maio, tendo passado por várias etapas, estando, atualmente, na Divisão de Recursos Humanos da Secretaria de Administração e Previdência do Paraná (SEAP). Disponível em: <https://uniuv.edu.br/processo-de-incorporacao-da-uniuv-pela-unespar-completa-400-dias-de-tramitacao/>.

Em relação à oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*<sup>61</sup>, o UNIFIMES (GO), centro universitário, possui o maior quantitativo, com dezenove cursos. Outro dado relevante é que, do total de centros universitários, três oferecem somente cursos de graduação.

Na oferta de cursos de graduação nos centros universitários, o quantitativo de cursos varia, em geral, de 12 a 25. Quanto às matrículas, o UNIUV (PR), embora possua 14 cursos, apresenta o menor número de estudantes, com média de 43 alunos por curso.

Ainda que as cinco universidades municipais sejam objeto de análise no **Capítulo 3**, no qual serão apresentadas de forma detalhada, elas estão dispostas na **Tabela 9**, com o intuito de completar as informações sobre o conjunto das IMES.

**Tabela 9** – Perfil das universidades – IMES – criadas antes de 1988

Universidades Municipais						
Universidades	Quantidade de alunos na graduação	Quantidade cursos de graduação - presencial	Quantidade de cursos <i>lato sensu</i>	Quantidade de curso <i>stricto sensu</i>	Ano de criação	IGC
Universidade Regional de Blumenau – FURB	6.289	45	11	17	1964	4
Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS	10.454	82	27	4	1967	3
Universidade de Taubaté – UNITAU	6.289	39	11	14	1974	3
Universidade de Rio Verde - UNIRV	10.923	24	2	3	1973	3
Universidade de Gurupi - UNIRG	3.381	19	6	2	1985	2

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior/2023. Plataforma Sucupira. Sistema e-MEC.  
Elaboração Própria.

Quanto ao processo de criação das universidades municipais, todas se originaram de faculdades e, à medida que ampliaram o quantitativo de cursos de graduação, foram transformadas em universidades por meio de leis municipais e credenciadas pelos Conselhos Estaduais de Educação.

A Universidade Regional de Blumenau (FURB) surgiu no contexto do processo de interiorização da educação superior em Santa Catarina, sendo a primeira faculdade do interior

<sup>61</sup> A oferta da pós-graduação *lato sensu* é implementada por instituições de educação superior que aprovam tais cursos em seus respectivos Conselhos Universitários e os cadastram no sistema e-MEC. Havia a Resolução CNE nº 01/2018, que estabelece diretrizes quanto ao tipo de curso de pós-graduação. Apenas em 2025, com a publicação do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que trata, entre outros temas, da regulação da educação a distância em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, foi incluída a regulação de cursos de pós-graduação *lato sensu*, apenas para as IES vinculadas ao sistema federal de educação. Em relação às IMES, essa regulação deve ser realizada pelos respectivos conselhos estaduais de educação. Somente no estado de Goiás foi identificada a Resolução CEE/Pleno nº 03, de 29 de abril de 2016, que faz menção à regulação da pós-graduação *lato sensu*.

do estado, criada em 1964. Somente em 1995, pela Lei Complementar Municipal nº 80, foi transformada em universidade fundacional, sendo posteriormente convertida em autarquia municipal de regime especial, em 2010.

A Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) iniciou suas atividades em 1968, com o nome de Faculdade de Ciências Econômicas, Políticas e Sociais, oferecendo os cursos de Economia e de Ciências Políticas e Sociais. Em 2000, foi transformada em centro universitário e, em 2004, em universidade.

A Universidade de Rio Verde (UniRV) iniciou seu funcionamento como Faculdade de Filosofia, em 1973. Em 2003, foi transformada em universidade, por meio da Lei Municipal nº 4.541/2003. A Universidade de Taubaté (UNITAU) teve origem na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, criada em 1956, sendo transformada em universidade em 1969<sup>62</sup>.

A Universidade de Gurupi (UnirG), criada em 1985, funcionou como faculdade até 2004. Foi credenciada como centro universitário em 2008 e transformada em universidade em 2018.

Ao observar o processo de transformação de faculdades em centros universitários e/ou universidades, embora essas instituições tenham sido criadas antes de 1988, tal transformação ocorreu sob a nova regulação do art. 242 da CF/1988. No entanto, a mudança permaneceu vinculada à norma original que instituiu a faculdade, garantindo, assim, a continuidade da cobrança de mensalidades. A leitura da norma que regulamenta essa transformação permite perceber que a faculdade passa a ser denominada centro universitário e/ou universidade, como se a mudança se restringisse a uma simples alteração de nomenclatura por meio do recredenciamento.

### 2.2.2 A trajetória das IMES no território nacional a partir de 1988

Com o advento da CF/1988, no que se refere às IMES, o disposto no art. 242, nas disposições gerais, impacta especialmente a expansão dessas instituições:

---

<sup>62</sup> Informações retiradas das páginas oficiais das respectivas universidades:  
<https://uscs.edu.br/>; <https://www.unirv.edu.br/>  
<https://www.unirg.edu.br/>;  
<https://www.furb.br/web/1488/institucional/a-furb/apresentacao>;  
<https://unitau.br/>.

O princípio do art. 206, IV [gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais], 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).

Nesse sentido, fica evidente que, a partir de 1988, a delimitação das responsabilidades atribuídas aos entes federados (União, estados e municípios) em relação aos níveis e às modalidades de ensino, bem como os condicionantes para que os municípios ofertem educação superior, contribuiu para a diminuição significativa do número de IMES. Isso ocorre porque a cobrança de mensalidades constitui parcela importante das receitas próprias dessas instituições e é fator relevante para sua gestão. Além disso, a limitação orçamentária municipal não permite que os municípios ofertem educação superior gratuita. Observa-se, na **Tabela 10**, que, após 1988, somente seis IMES foram criadas, todas faculdades públicas e gratuitas, no período de 1995 a 2016.

**Tabela 10** – Perfil das IMES – faculdades criadas após 1988

IMES IDENTIFICADAS COMO GRATUITAS				
Nome	quantidade de cursos	Quantidade de alunos	IGC	Localização, Ano de criação
Faculdade Municipal de Palhoça	4	421	4	Palhoça/SC. Criada no ano de 2005
Instituto Superior de Educação do Município de Itaperuna (ISEMI)	4	132	3	Itaperuna/RJ. Criada no ano de 1991
Faculdade Professor Miguel Ângelo da Silva Santos (FEMASS)	4	1.167	4	Macaé/RJ. Criada no ano de 1996
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ibitinga (FAIBI)	3	168	3	Ibitinga/SP. Criada no ano de 2000
Faculdade De Ensino Superior De Linhares (FACELI)	3	1.100	3	Linhares/ES. Criada no ano 2005
Faculdade Municipal de Educação e Meio Ambiente (FAMA)	3	285	3	Clevelândia/PR. Criada no ano de 2016

Fontes: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior. Site oficial da IMES. Elaboração Própria.

As IMES criadas após a promulgação da CF/1988, conforme consta em seus *sites* oficiais, têm em comum o fato de serem gratuitas e mantidas pelo poder público municipal. Sua finalidade prioritária é a oferta de vagas a estudantes oriundos de escolas públicas, principalmente daqueles residentes nos municípios onde estão sediadas, com cursos voltados, sobretudo, para a área de Humanas.



A Faculdade Professor Miguel Ângelo da Silva Santos (FEMASS) está localizada no município de Macaé/RJ, importante polo de extração e produção de combustíveis fósseis, contemplado com *royalties*, fator que justificaria a disponibilidade orçamentária municipal para manter uma instituição de educação superior gratuita. Das seis faculdades, apenas duas (a de Macaé/RJ e a de Linhares/ES) possuem mais de mil alunos, ainda que o número de cursos seja semelhante ao das demais, abrangendo: Administração, Letras, Matemática, Pedagogia, além de Sistemas de Informação e Engenharia de Produção.

A Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ibitinga (FAIBI) oferta os cursos de Administração e Pedagogia. Conforme consta na página oficial da IMES, a oferta desses cursos tem, entre suas finalidades, a preparação dos alunos para o mercado de trabalho.

A Faculdade de Ensino Superior de Linhares (FACELI) oferta os cursos de graduação em Administração, Direito e Pedagogia.

A Faculdade Municipal de Educação e Meio Ambiente (FAMA), em Clevelândia, passou por um processo de estatização de uma instituição privada em 2015. Dentre os três cursos ofertados, Administração, Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas e Pedagogia, entende-se que este último pode contribuir para a melhoria da educação infantil e do ensino fundamental municipal.

Embora as três faculdades ofertem outros cursos, o de Pedagogia tem como objetivo formar profissionais aptos a exercer a docência na educação infantil, nos anos iniciais do ensino fundamental, atuar como gestores escolares e como docentes em cursos de formação em nível médio, além de possibilitar a atuação em espaços não escolares, o que implica colaboração na melhoria da educação infantil e do ensino fundamental, atividades primordiais da gestão municipal.

Neste item, além de apresentar as IMES criadas após 1988, busca-se abordar o cenário das décadas de 1990 a 2020 e as transformações vivenciadas por essas instituições no contexto da educação superior brasileira pós-CF/1988. Para tanto, são considerados dois aspectos: a) a diversidade institucional, relacionada às características que diferenciam as IMES entre si; b) os distintos elementos que compõem as IES, como categoria administrativa, organização acadêmica e natureza jurídica à qual estão vinculadas. Para compreender a diversidade institucional da educação superior brasileira, recorre-se à análise de Pinto (2023), que relaciona o movimento de expansão a um processo de natureza internacional, permitindo diferentes arranjos institucionais. Com base em Sousa (2021), a autora discorre sobre essa diversidade.

Sousa (2021) contribui para o entendimento da diversidade a partir da identidade institucional. O autor destaca que a identidade da IES não se estabelece de maneira isolada e independente das demais, mas toma como referência as relações estabelecidas entre elas. Assim sendo, para entender a diversidade institucional, deve-se considerar as mudanças sofridas no campo da educação superior e que implicaram o surgimento de estabelecimentos que apresentam características institucionais próprias. Dentre essas características, podem ser consideradas a vocação acadêmica, a localização, a organização acadêmica e a categoria administrativa, dentre outras (Pinto, 2023, p. 141).

Ainda com base na análise de Pinto (2023), acerca da diversidade institucional na educação superior brasileira, é possível identificar diferentes pontos de vista, dos quais se destacam dois: a) o discurso oficial, que a apresenta de forma positiva, como uma oportunidade e como expressão da liberdade de ensino e de escolha para os estudantes; b) o posicionamento da comunidade acadêmica, que manifesta ressalvas quanto ao processo de diversificação da estrutura e organização das instituições, bem como em relação aos modelos curriculares adotados. A autora argumenta que a diferenciação institucional estaria relacionada à tese da incapacidade da educação superior brasileira de absorver a demanda de estudantes e de prepará-los para o mercado de trabalho. Acrescenta, ainda, que a diversidade decorre da alternativa ao modelo universitário instituído após a Reforma Universitária de 1968, considerado oneroso por exigir, além do ensino e da extensão, a pesquisa.

Nessa perspectiva, segundo a autora, a diversificação institucional pode ser compreendida como uma forma e uma estratégia adotada pelas IES para se manterem em funcionamento e atuantes na oferta da educação superior, com reflexos em seu desempenho nos processos avaliativos. Essa estratégia se materializa na ampliação e na diferenciação dos formatos institucionais, dos cursos e das modalidades de oferta, permitindo às instituições continuar ofertando educação superior, ainda que sob novas configurações organizacionais, com impactos diretos sobre seu desempenho institucional, especialmente no âmbito das avaliações (Pinto, 2023).

Assim, a diversificação institucional também se apresenta como uma estratégia adotada pelas instituições municipais de educação superior (IMES), conforme assinala Pinto (2023), com o objetivo de assegurar sua permanência e continuidade no sistema de educação superior, em um contexto marcado por restrições fiscais, indefinições normativas quanto à atuação municipal nesse nível de ensino e disputas pelo fundo público local. Essa diversificação manifesta-se na adoção de distintos arranjos institucionais, modalidades de oferta e formatos de cursos, permitindo às IMES manterem-se em funcionamento e atenderem às demandas locais por educação superior, ainda que sob limites estruturais e financeiros. Esse movimento,

entretanto, produz reflexos diretos sobre o desempenho institucional, especialmente nos processos de avaliação, na consolidação da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e na própria caracterização dessas instituições enquanto universidades.

Em se tratando das IMES, a alternativa encontrada foi buscar estratégias com predomínio na oferta de cursos voltados ao ensino e na expansão *multicampi*, condição legalmente permitida às universidades e centros universitários, conforme o Decreto nº 9.235/2017. No caso das faculdades municipais, essa busca se concentrou, sobretudo, na criação de novos cursos, em especial, o de Medicina.

No contexto da diversidade institucional das instituições de educação superior, a **Tabela 11** apresenta a trajetória das IMES, estabelecendo sua relação com o total de IES, com base em levantamento realizado a partir dos dados divulgados pela “Sinopse Estatística do Ensino Superior”, desde o ano de 1995, quando a publicação passou a ser sistematizada. Para a análise, foram consideradas as três formas de organização acadêmica presentes nas IMES: universidade, centro universitário e faculdade.

**Tabela 11** – Trajetória das IMES após CF 1988 – entre 1995 e 2023

Perfil das IMES entre 1995-2023					
Ano	Total de IMES	Organização Acadêmica -IMES			Total Geral das IES
		Universidade	Centro Universitário	Faculdade	
1995*	77	6	5	66	894
1996	80	6	7	67	922
1997	81	8	1	72	900
1998	78	8	0	70	973
1999	66	3	2	55	1097
2000	54	2	3	49	1180
2001	53	2	3	48	1391
2002	57	4	2	48	1637
2003	59	4	5	50	1859
2004	62	5	5	52	2013
2005	59	5	7	47	2165
2006	60	5	8	47	2270
2007	61	6	8	47	2281
2008	61	6	5	50	2252
2009	67	7	6	54	2314
2010	71	5	6	60	2378
2011	71	6	6	59	2365
2012	85	11	9	65	2416
2013	76	11	9	56	2391
2014	73	10	9	54	2368

2015	68	6	8	54	2364
2016	66	6	9	51	2407
2017	63	4	7	52	2448
2018	61	4	9	48	2537
2019	60	5	9	46	2608
2020	57	5	9	43	2457
2021	60	5	9	46	2574
2022	59	5	8	45	2595
2023	58	5	7	44	2580
$\Delta(\%)$ 2023/1995	-25%	-17%	40%	-33%	189%

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior. Censo da Educação Superior /INEP. \*Ano da primeira Sinopse Estatística.  
Elaboração Própria.

Ao analisar a **Tabela 11**, observa-se que, entre 1995 e 2023, houve uma variação significativa no quantitativo das IMES, especialmente entre as universidades, o que permite supor que, considerando o conjunto das IMES, tenha ocorrido migração para o sistema federal ou incorporação a outras IES. Verifica-se uma redução de 25% no total de IMES, enquanto o número de instituições de educação superior cresceu 189%. Em 1995, as IMES representavam 9% das IES; em 2023, passaram a representar apenas 2%. Na **Tabela 1** deste capítulo, constata-se que, em 1981, o número de IMES era de 129, enquanto o de instituições federais era de 52, o que indica que as IMES superavam as federais em 60%; no mesmo ano, as estaduais representavam um total 78% superior ao das IMES. Entre as IMES, apenas os centros universitários registraram expansão, com crescimento de 40% no período, o que permite inferir que essa ampliação tenha se originado de faculdades criadas antes de 1988, mediante processo de ampliação de cursos de graduação.

As IMES, em sua totalidade, apresentam variações quanto ao perfil dos cursos ofertados. Inicialmente, possuíam vocação acadêmica voltada prioritariamente à oferta do ensino, com ênfase na formação de professores. Com as transformações ocorridas no cenário da educação superior brasileira, essas instituições passaram a adotar estratégias para manter sua presença, independentemente da finalidade que motivou sua criação. A seguir, discute-se de que forma as IMES se modificaram para permanecer no cenário da educação superior brasileira.

O destaque recai sobre as faculdades localizadas no estado de Pernambuco: embora ainda mantenham a oferta de licenciaturas (sua finalidade original) e cursos voltados à formação de professores, observa-se que seis delas passaram a oferecer cursos de Medicina. Três dessas instituições já contam com o curso em funcionamento, são elas: a) a Faculdade de Ciências da

Saúde de Serra Talhada (FACISST)<sup>63</sup>, com 100 vagas, conforme a Portaria SEE nº 5.873, de 20/12/2023; b) a Faculdade de Petrolina (FACAPE), com 100 vagas, de acordo com o Parecer CEE/PE nº 041/2021-CES; e c) as Faculdades Integradas de Garanhuns (FACIGA), com 90 vagas, conforme aprovação do Parecer CEE/PE nº 137/2022-CES<sup>64</sup>.

As IMES pernambucanas com curso de Medicina em fase de implantação, previsto para 2025, são: a) a Faculdade de Belo Jardim (FBJ), com 100 vagas, cuja criação foi aprovada pelo Parecer CEE/PE nº 022/2024-CES; b) a Escola Superior de Arcoverde (ESSA), também com 100 vagas, conforme aprovação do Parecer CEE/PE nº 044/2024-CES; e c) as Faculdades de Belém do São Francisco (FACESF), com 60 vagas, conforme o Parecer CEE/PE nº 063/2024.

A partir da identificação da criação de cursos de Medicina nas faculdades municipais localizadas no estado de Pernambuco, o que caracteriza uma mudança em relação à proposta original de sua finalidade, buscou-se identificar o quantitativo de cursos de Medicina existentes naquele estado.

Nesse sentido, Moraes *et al.* (2023) realizaram uma pesquisa sobre a expansão dos cursos de Medicina, públicos e privados, no estado de Pernambuco, com o objetivo de verificar a ampliação do número de vagas disponíveis, identificar em qual rede de ensino (pública ou privada) estão alocadas e se estão localizadas na região metropolitana da capital pernambucana ou no interior do estado.

No **Quadro 1**, observa-se que a criação de cursos de Medicina pelas IMES ocorreu em municípios que já contavam com essa modalidade de curso, seja por meio de instituições públicas, estaduais ou federais, seja por instituições privadas com fins lucrativos. Contudo, não foi possível identificar a capacidade das IMES que oferecem cursos de Medicina de atrair estudantes, considerando as mensalidades que variam entre R\$ 7.499,95 e R\$ 8.000, em

<sup>63</sup> A Faculdade de Ciências da Saúde de Serra Talhada (FACISST), criada pelo município por meio da Lei Complementar nº 062, de 19 de dezembro de 2007, compõe, com outras duas instituições, a Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Serra Talhada, autorizada a funcionar em 2010, e a Faculdade de Formação de Professores de Serra Talhada, criada em 1975, a Autarquia Educacional de Serra Talhada (AESET), instituída em 1985. Esta teve início com a faculdade voltada à formação de professores.

<sup>64</sup> O valor da mensalidade do curso de Medicina da Faculdade de Ciências da Saúde de Serra Talhada (FACISST) foi consultado em: <https://penoticias.com.br/blog/faculdade-de-ciencias-da-saude-de-serra-talhada>. O valor integral é de R\$ 8.000,00, com desconto de pontualidade, reduzindo-se para R\$ 7.600,00 nos pagamentos efetuados até a data de vencimento. Na Faculdade de Petrolina (FACAPE), conforme Edital nº 004/2023, referente ao processo seletivo do 1º semestre de 2024 para o curso de Medicina, o valor da mensalidade é de R\$ 8.585,00, com desconto de pontualidade reduzindo para R\$ 7.499,95. Já nas Faculdades Integradas de Garanhuns (FACIGA), conforme o Edital AESGA/CESPA nº 007/2023, processo seletivo do curso de Medicina, o valor da mensalidade é de R\$ 8.197,00, com desconto de pontualidade para R\$ 7.787,15.

localidades onde há oferta gratuita, conforme demonstrado no **Quadro 1** que apresenta os cursos de medicina ofertados por IMES no interior do estado de Pernambuco<sup>65</sup>.

**Quadro 1** – Cursos de medicina ofertados por IMES no interior do estado de Pernambuco

Curso de Medicina e IES Municipal	Município	Ano de Criação
Faculdade de Petrolina (FACAPE)	Petrolina	2021
Faculdade de Ciências da Administração de Garanhuns (FACIGA)	Garanhuns	2022
Faculdade de Ciências e Saúde de Serra Talhada (FACISST)	Serra Talhada	2023
Escola Superior de Saúde de Arcoverde – ESSA	Arcoverde	2024

Fonte: Sistema e-MEC. Elaboração Própria

Ao se deparar com a implantação de cursos de medicina em IMES, toma-se como referência Carvalho *et al.* (2024), que, ao analisarem o crescimento desses cursos e o interesse das IES privadas brasileiras, apontam que “há fases em que determinadas tendências prevalecem e reconfiguram o setor” (Carvalho *et al.*, 2024, p. 12).

Tal interesse, fundamentado pelos autores, decorre de mudanças estratégicas nas IES como forma de se manterem competitivas na disputa por alunos. No que se refere às IMES, deduz-se que, diante da expansão e interiorização dos cursos de graduação pelos segmentos privado e público gratuito, elas buscam garantir seu espaço de atuação, seguindo a tendência de crescimento ao implantar cursos que ainda possibilitam a captação de estudantes, mesmo que adotando moldes característicos da iniciativa privada (Carvalho *et al.*, 2024).

Em relação à ampliação das IMES após 1988, observa-se que esta ocorreu, principalmente, por meio da criação de novos cursos. Exemplos disso são os cursos implementados por IMES pernambucanas nos municípios-sede, bem como aqueles criados por meio da instalação de novos *campi*<sup>66</sup> inclusive fora de sede. A UniRV, por exemplo, conta com

<sup>65</sup> Em um estudo realizado por Moraes *et al.* (2023), que identificou os cursos de Medicina ofertados no interior do estado de Pernambuco, foram mapeadas as seguintes instituições: Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco, instituição pública federal criada em 2004, no município de Petrolina; Faculdade de Medicina de Garanhuns, privada com fins lucrativos, criada em 2022; e Universidade de Pernambuco, pública estadual, com dois cursos, um criado em 2011, em Garanhuns, e outro em 2013, em Serra Talhada. Também foram identificados os seguintes cursos: Universidade Federal de Pernambuco, pública federal, criada em 2014, em Caruaru; Faculdade de Medicina do Sertão, privada com fins lucrativos, criada em 2020, em Arcoverde; Faculdade Paraíso de Araripina, privada com fins lucrativos, criada em 2021, em Araripina; e Faculdade Tiradentes de Goiana, privada com fins lucrativos, criada em 2021, em Goiana. Em alguns desses municípios, instituições municipais de ensino superior (IMES) passaram a ofertar também cursos de Medicina após a criação dos cursos mencionados.

<sup>66</sup> A criação de *campi* por instituições de ensino superior somente é permitida a centros universitários e universidades, conforme estabelecido na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e no Decreto nº 9.235/2017.

seis *campi*; a FURB, com oito *campi* fora de sede; a UNIRG, com um *campus* fora de sede; e a UNITAU e a USCS possuem, cada uma, dois *campi* fora de sede. Dentre os centros universitários, apenas a UNIFIMES possui um *campus* fora de sede. Todos os procedimentos de credenciamento desses *campi* foram realizados com a autorização dos Conselhos Estaduais de Educação dos respectivos estados. Esse tema será abordado no **Capítulo 3**.

Ainda que tenham buscado diversificar a oferta de cursos, é possível verificar como se apresenta, atualmente, a oferta de cursos voltados à formação de professores, em especial os cursos de Pedagogia e demais licenciaturas, que constituíam a principal finalidade da criação dessas instituições. Para tanto, foi realizado um levantamento nos oito estados analisados, sendo constatado que Pernambuco possui o maior quantitativo de cursos voltados à formação docente, com 52 cursos, dos quais 12 são de Pedagogia. Esse dado indica que, em alguma medida, as IMES pernambucanas ainda cumprem a finalidade inicial de sua criação, mesmo tendo ampliado a oferta em outras áreas, como a da saúde. O estado de São Paulo contabiliza 37 cursos voltados à formação de professores, seguido de Santa Catarina, com 13. Os demais cinco estados ofertam entre dois e cinco cursos.

**Tabela 12** – Oferta de curso de licenciaturas por Unidade Federada

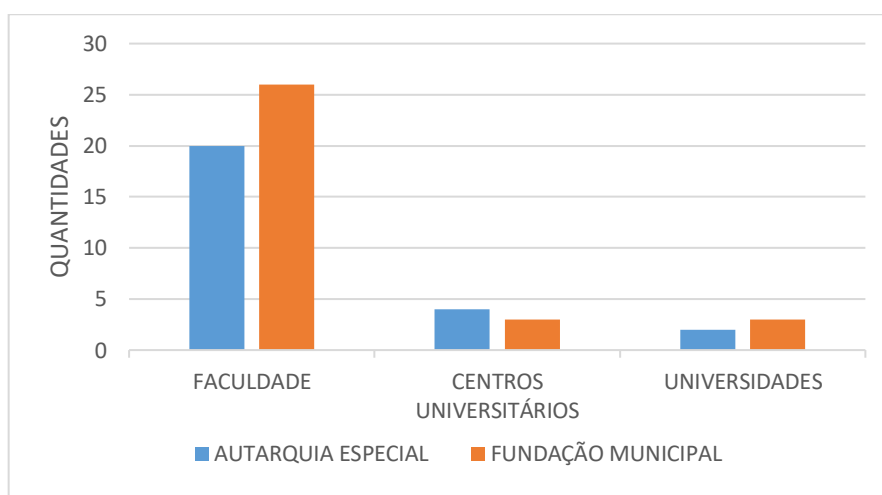
Número de Ordem	Licenciaturas (presencial)	SP	PE	GO	SC	RJ	ES	PR	TO
1	Pedagogia	13	12	4	2	-	2	2	1
2	Ciências Biológicas	5	6	-	1	-	-	-	-
3	Matemática	2	9	-	1	1	1	-	-
4	Letras	3	8	1	1	-	1	-	1
5	História	3	7	-	1	-	1	1	-
6	Geografia	-	3	-	-	-	-	-	-
7	Física	-	1	-	-	-	-	-	-
8	Química	2	-	-	1	-	-	-	-
9	Educação Física	5	6	-	1	1	-	-	-
10	Artes Visuais	1	-	-	1	-	-	-	-
11	Ciências Sociais	-	-	-	1	-	-	-	-
12	Dança	-	-	-	1	-	-	-	-
13	Música	-	-	-	1	-	-	-	-
14	Teatro	-	-	-	1	-	-	-	-
15	Ciências da Natureza	2	-	-	-	-	-	-	-
16	Ciências Humanas	1	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	37	52	5	13	2	5	3	2

Fontes: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior. Elaboração Própria.

Ainda no contexto do conjunto das IMES, observa-se que, por meio de suas mantenedoras<sup>67</sup>, essas instituições apresentam características de pessoas jurídicas de direito público, organizadas predominantemente sob o modelo de fundações municipais ou autarquias de regime especial. No que se refere à organização acadêmica, predomina o formato de faculdades isoladas, na condição de mantidas (Neves; Martins, 2014).

No **Gráfico 4**, são apresentadas as IMES segundo as categorias administrativa e acadêmica. Observa-se que, apenas entre os centros universitários, predomina o formato de autarquia de regime especial, enquanto, entre as faculdades e universidades, prevalece o modelo de fundação municipal.

**Gráfico 4** – Categoria administrativa e categoria acadêmica das IMES, em 2023



Fonte: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior de 2023; ANIMES e Informações dos Conselhos Estaduais de Educação. Elaboração Própria

Ao prevalecer a organização acadêmica de faculdades entre as IMES, o estudo de Carvalho *et al.* (2023) constatou certa vulnerabilidade orçamentária e financeira dessas instituições, uma vez que apenas 5% dos municípios destinam algum recurso financeiro à educação superior. No mesmo estudo, a partir da análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2021, as autoras verificaram que, embora as IMES estejam incorporadas ao orçamento municipal, as receitas previstas não são efetivadas em sua totalidade. Constatou-se

<sup>67</sup> A Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, instituiu o Sistema e-MEC, uma plataforma eletrônica destinada ao gerenciamento das informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de ensino. Essa portaria, em seu anexo intitulado “Quadro de Conceitos de Referência para as Bases de Dados do Ministério da Educação”, convencionou os conceitos de mantenedora e mantida: “mantenedora – pessoa jurídica que provê os recursos necessários ao funcionamento da instituição de ensino e a representa legalmente; mantida – instituição de ensino superior que realiza a oferta da educação superior”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Ressalta-se, contudo, que as instituições de educação superior municipais e estaduais também estão cadastradas no Sistema e-MEC.



ainda que, devido à inadimplência nas mensalidades, essas instituições não conseguem se manter apenas com recursos próprios.

No processo de interiorização e expansão da educação superior, no início do século XXI, segundo Souza (2022), as instituições nos moldes das IMES não desempenharam papel de destaque, uma vez que a CF/1988 e a LDBEN/1996 estabeleceram limites e condicionantes para a atuação dos municípios no ensino médio e na educação superior. O segmento privado, especialmente o com fins lucrativos, foi o que recebeu estímulo de diferentes governos brasileiros.

Com a finalidade de apresentar dados mais precisos sobre as IMES, foi realizada consulta às informações contidas no Sistema e-MEC<sup>68</sup>, do Ministério da Educação (MEC), aos microdados do Censo da Educação Superior de 2023, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), à relação disponível na Associação Nacional das Instituições Municipais de Ensino Superior (ANIMES) e aos dados obtidos junto aos oito Conselhos Estaduais de Educação (CEE) dos estados onde existem IMES. Após essa consulta, optou-se por considerar os dados dos CEE e da ANIMES<sup>69</sup>.

A escolha pela consulta aos CEEs deve-se ao fato de serem os órgãos reguladores das IMES em cada estado, com acesso a dados mais atualizados sobre o quantitativo dessas instituições. No caso da ANIMES, a opção se justifica por se tratar da associação que congrega todas as IMES, razão pela qual também dispõe de informações atualizadas.

Com base em dados de 2023, provenientes do Sistema e-MEC, Censo da Educação Superior, Plataforma Sucupira e informações dos Conselhos Estaduais de Educação, apresenta-se um quadro síntese com informações quantitativas e acadêmicas das IMES. Observa-se que essas instituições possuem vocação predominante para a oferta de cursos de graduação. Apenas uma faculdade e um centro universitário oferecem curso de pós-graduação *stricto sensu*, em

<sup>68</sup> “Os dados do cadastro e-MEC devem guardar conformidade com os atos autorizativos dos cursos e das IES, editados pelo poder público ou órgão competente das instituições nos limites do exercício de sua autonomia”. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/emec>.

<sup>69</sup> As alterações identificadas foram as seguintes: no estado do Tocantins, embora constem no sistema e-MEC três IMES em três municípios distintos, segundo informação do CEE/TO, uma delas foi privatizada, a Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Paraíso (FECIPAR), no município de Paraíso do Tocantins, e a Faculdade FAPAF, em Pium, foi descredenciada por decisão do mesmo conselho, permanecendo apenas a Universidade de Gurupi (UnirG). Em Santa Catarina, conforme informação do CEE/SC, o Centro Universitário Municipal de São José foi descredenciado por desativação voluntária, por meio do Parecer CEE/SC nº 158/2022. Em relação às IMES de Pernambuco, também se verificaram alterações no quantitativo de instituições existente no e-MEC, situação semelhante à observada no estado de São Paulo, conforme respostas recebidas do CEE/SP, do CEE/PE e da Associação das Autarquias Municipais de Pernambuco (ASSIESPE). Assim, constata-se uma divergência entre os dados do e-MEC e as informações extraídas dos microdados do Censo da Educação Superior e dos Conselhos Estaduais de Educação, sendo que os dois últimos apresentam dados coincidentes.

nível de mestrado. Na pós-graduação, predomina a modalidade *lato sensu*. As universidades concentram, proporcionalmente, o maior número de cursos de graduação e de estudantes. No entanto, entre elas, nem todas ofertam cursos de doutorado.

**Tabela 13** – Dados Gerais – IMES – em 2023

Síntese - em números - das IMES.					
INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS	QUANTIDADES DE IMES	TOTAL - ALUNOS	CURSOS		
			GRADUAÇÃO	STRICTO CENSO	LATO CENSO
Universidades	5	36.480	208	40	57
Centros Universitários	7	16.902	110	1	34
Faculdades	46	28.045	242	1	99
TOTAL	58	81.427	560	42	190

Fontes: Sistema e-MEC; Sinopse do Censo da Educação Superior; Plataforma Sucupira. Dados de 2023.  
Elaboração Própria.

Ainda que as IMES, considerando sua condição de instituições municipais e isentas do pagamento de tributos, não participem do Prouni e do Reuni, em relação ao FIES, por cobrarem mensalidades, são contempladas pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que, em seu artigo 1º, garante a concessão de financiamento a estudantes matriculados em cursos não gratuitos, sem especificar se são oferecidos por instituições públicas ou privadas.

Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores, na modalidade presencial ou a distância, não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério, de acordo com regulamentação própria (Brasil, 2001).

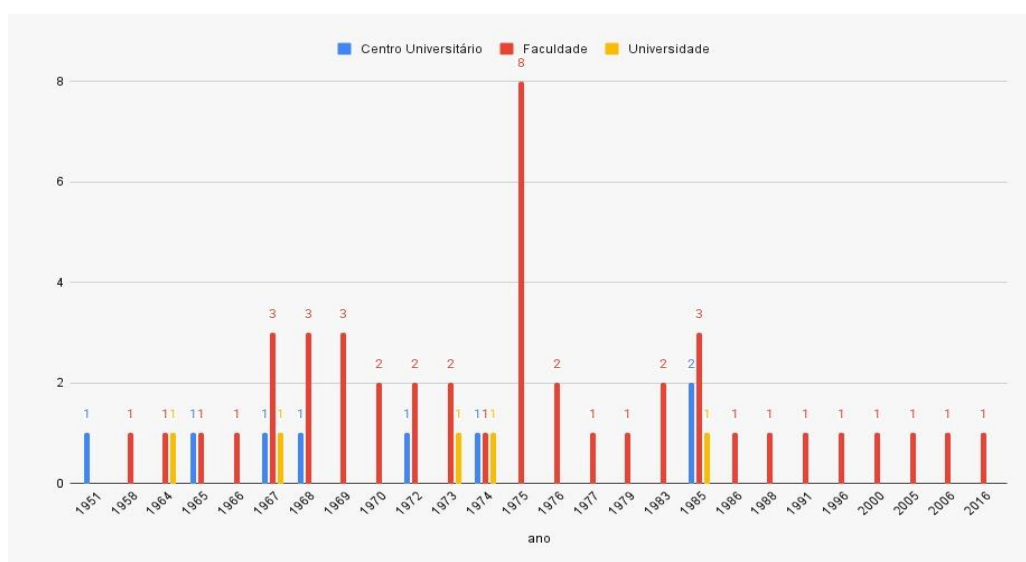
Em artigo de Carvalho *et al.* (2023), ao analisarem o financiamento das IMES, as autoras destacam que o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), vinculado ao MEC, constitui um dos poucos programas do Governo Federal dos quais essas instituições participam, com base no art. 1º da Lei nº 10.260/2001, que instituiu o fundo de natureza contábil destinado a conceder financiamento a estudantes de cursos superiores, presenciais ou a distância, não gratuitos, desde que os cursos apresentem avaliação positiva nos processos realizados pelo MEC, conforme regulamentação específica.

Ainda em referência à participação das IMES em programas do Governo Federal, segundo Neves e Martins (2014), embora essas instituições não sejam reguladas pelo Ministério da Educação, por integrarem os sistemas estaduais, para participar de tais programas, quando possível, estão sujeitas “às leis e às normas federais quando disputam recursos públicos

federais, de bolsas de estudos e de pesquisas” (Neves; Martins, 2014, p. 102). No caso do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID)<sup>70</sup>, por exemplo, as IMES interessadas devem atender a todos os pré-requisitos estabelecidos pelos editais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), incluindo os indicadores do processo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)<sup>71</sup>, especialmente o Índice Geral de Cursos (IGC) igual ou superior a conceito 3. Como são vinculadas aos sistemas estaduais de educação, a avaliação e o acompanhamento dos cursos ficam sob responsabilidade dos Conselhos Estaduais de Educação, órgãos reguladores da educação estadual.

A seguir, apresenta-se a representação gráfica da criação das IMES ao longo do tempo, no período de 1951 a 2016, classificadas segundo a sua dependência administrativa.

**Gráfico 5** – Quantidade de IMES por ano de criação



Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior de 2023; ANIMES e Informações dos Conselhos Estaduais de Educação. Ver detalhamento no **Apêndice C**.

\* Em 24/08/1988, foi criada Fundação Educacional do Município de Assis-FEMA, menos de dois meses da promulgação da CF/1988, portanto, não sujeita ao estabelecido no Artigo 242 da nova Constituição.

Fonte: Elaboração Própria.

<sup>70</sup> O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) é uma iniciativa que integra a política nacional de formação de professores do Ministério da Educação. É coordenado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e tem por finalidade fomentar a iniciação à docência, por meio da concessão de cotas de bolsas às Instituições de Ensino Superior (IES), as quais realizam as seleções internas dos bolsistas participantes de seus subprojetos aprovados. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-basica/pibid/pibid>.

<sup>71</sup> O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Tem por finalidade avaliar os cursos de graduação, com o objetivo de impulsionar a melhoria da qualidade da educação superior e da formação acadêmica dos estudantes brasileiros. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>.

No **Gráfico 5**, são apresentadas as IMES por ano de criação, destacando-se que, enquanto não havia condicionamentos legais para que os municípios criassem instituições no âmbito de sua gestão, o período entre 1951 e 1985 concentrou o maior número de criações, com destaque para o ano de 1975, quando foram instituídas oito faculdades. A partir de 1986, observa-se uma acentuada redução no número de novas IMES; entre 1990 e 2016, essa limitação torna-se ainda mais evidente, refletindo os impactos da regulação federal.

Com o intuito de apresentar a distribuição das IMES pelos estados brasileiros, foi elaborado o Mapa da Localização das IMES no Brasil (2024). Identificou-se a existência de 58 IMES, vinculadas a 52 mantenedoras, localizadas em todas as regiões do país, embora distribuídas em apenas oito dos 26 estados brasileiros. A seguir, apresentam-se os dados:

a) Quanto à categoria acadêmica: são cinco universidades, sete centros universitários e 46 faculdades;

b) Quanto à localização: duas estão no Espírito Santo, quatro em Goiás, três no Paraná, 19 em Pernambuco, duas no Rio de Janeiro, duas em Santa Catarina, 25 em São Paulo e uma em Tocantins.

Na distribuição das IMES por estados da federação, observa-se que São Paulo e Pernambuco concentram a maioria dos estabelecimentos de ensino, com 23 e 13 municípios, respectivamente, de um total de 52. Assim, esses dois estados reúnem 63% das IMES, conforme indicado na **Figura 1**, que apresenta sua localização nos oito estados brasileiros.

**Figura 1** – Mapa da localização das IMES no Brasil (2024)

Fontes: Consulta aos Conselhos Estaduais de Educação e Sistema e-MEC. Elaboração Própria. Ver detalhamento nos quadros e tabelas do **Apêndice B**.

Nos dois últimos Censos da Educação Superior (2022 e 2023), o número de IMES informado é de 57, havendo, portanto, uma divergência em relação aos dados fornecidos pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEE). Essa diferença concentra-se no quantitativo de IMES nos estados de São Paulo e Santa Catarina.

Em Santa Catarina, a divergência decorre da Portaria MEC nº 589, de 10 de dezembro de 2020, que classificou a Universidade do Contestado como instituição estadual e fundação privada sem fins lucrativos, ainda que, por sua condição especial, anteriormente constasse como IMES.

No estado de São Paulo, o CEE identificou 25 IMES, incluindo a Escola Superior de Cruzeiro “Prefeito Hamilton Vieira Mendes” e a Faculdade de Dracena. Esta última é classificada, no sistema e-MEC, como fundação pública de direito privado municipal. No entanto, no Censo da Educação Superior de 2022 e 2023, essas instituições não aparecem como

IMES. A instituição do município de Dracena consta como privada sem fins lucrativos e a de Cruzeiro sequer está cadastrada no referido censo.

### **2.3 Aspectos legais da oferta da educação superior municipal a partir de 1988**

A análise considera o cumprimento, por parte dos municípios, das disposições da legislação educacional brasileira, especificamente no que se refere à condição que permite a oferta de educação superior sob a responsabilidade da gestão municipal. Para compreender como se dá a regulamentação da educação superior no âmbito municipal, buscou-se, inicialmente, identificar como a CF/1988 e a LDBEN, de 1996, estabelecem a regulação da educação superior brasileira como um todo, para, em seguida, apresentar a legislação estadual à qual as instituições municipais de educação superior estão subordinadas. Ressalta-se que a regulação envolve um processo complexo, que não depende apenas de referenciais legais, mas também da atuação de diferentes órgãos, distribuídos entre dois sistemas educacionais: o federal e o estadual.

Ao conceber a educação superior como um bem público e não como um serviço/produto, Morosini e Dalla Corte (2021) afirmam que essa compreensão inclui tanto a oferta estatal gratuita quanto a oferta por instituições privadas, desde que dentro dos referenciais legais do sistema de autorização oficial. Para as autoras, tratar a educação superior como bem público envolve o acesso, a equidade e a proteção jurídica, o que implica um conjunto de normas legais que formalizam a existência e o funcionamento das instituições que ofertam a educação superior.

Como já abordado anteriormente por Lima *et al.* (2008), até 2025, não existe no Brasil uma norma legal exclusiva e consolidada para a educação superior. No âmbito do sistema federal e dos sistemas estaduais, a regulação está referenciada na LDBEN, em resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), em portarias ministeriais e nas normas emanadas dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE), que, em conjunto, configuram o modelo regulatório brasileiro.

Assim, o art. 17 da LDBEN/1996, que estabelece a composição dos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal<sup>72</sup>, determina, em seu inciso II, que as instituições de educação

---

<sup>72</sup> Destaca-se que as Instituições Distritais de Educação Superior do Governo do Distrito Federal (GDF) não foram incluídas nesta pesquisa por apresentarem características próprias, distintas das demais vinculadas aos entes federados, uma vez que o Distrito Federal acumula competências legislativas atribuídas simultaneamente aos

superior mantidas pelo Poder Público municipal integrem os respectivos sistemas estaduais de ensino. Além disso, a LDBEN/1996 prevê que os entes estaduais possuem competência legal para estabelecer seus próprios processos regulatórios de autorização, reconhecimento, credenciamento e avaliação das IES que compõem seus sistemas de ensino, incluindo as IMES.

No âmbito do Sistema Federal, há o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal. Nos parágrafos 3º e 4º, constam as seguintes vinculações:

§ 3º As IES públicas criadas e mantidas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão vinculadas ao respectivo sistema de ensino, sem prejuízo do credenciamento para a oferta de cursos semipresenciais e a distância pelo Ministério da Educação, nos termos do disposto nos art. 17 e art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e de norma específica. (Redação dada pelo Decreto nº 12.456, de 2025)

§ 4º As IES criadas pelo Poder Público estadual, distrital ou municipal existentes na data da promulgação da Constituição e que sejam mantidas e administradas por pessoa jurídica de direito público, ainda que não gratuitas, serão vinculadas ao respectivo sistema de ensino estadual (Brasil, 2017).

Nesse sentido, apresentam-se os normativos que regulamentam a educação superior na esfera estadual, considerando que as IMES estão submetidas à regulação dos Conselhos Estaduais de Educação.

Para tanto, foram levantadas as normas estaduais e a forma como a regulação das IMES está explicitada nos oito estados onde estão localizadas, conforme identificado no Mapa da Localização das IMES no Brasil (2024). O levantamento envolveu a busca de leis e resoluções dos oito estados que possuem IMES vinculadas aos seus respectivos sistemas estaduais de ensino, conforme resumido no **Quadro 2**.

---

estados e aos municípios. A distribuição das IMES nos oito estados brasileiros está representada no Mapa 1: Localização das IMES no Brasil (2024).

**Quadro 2** – Resumos das normas estaduais que regulamentam as IMES após 1996

<b>As Leis Estaduais de Educação e as IMES*</b>		
<b>Estado</b>	<b>Lei</b>	<b>Resolução/Indicação/ Deliberação</b>
Espírito Santo	Lei Complementar nº 401, de 12/07/2007 e Lei nº 10.111, de 04/11/2013	Resolução CEE/ES nº 3.777/2014
Goiás	Lei Complementar nº 26, de 28/12/1998	Resolução CEE/Pleno nº 3, de 29 de abril de 2016
Pernambuco	*Lei Estadual nº 6.473/1972. Como é anterior à LDBEN/1996, não trata das IMES. Há a Lei 17.129 de 18 de dezembro de 2020 que trata do Sistema Estadual de Educação de Pernambuco, que é o marco regulatório da educação básica.	Resolução CEE/PE nº 1, de 03 de julho 2017
Paraná	Não localizada	Indicação n.º 06/2020
Rio de Janeiro	Lei nº 4528, de 28/03/2005	não localizada
Santa Catarina	Lei Complementar nº 170, de 07/08/1998	Resolução CEE/SC nº 13, de 29 de março de 2021
São Paulo	Lei nº 10.038, de 05/02/1968. Não localizada uma lei pós LDBEN/1996	Deliberação CEE nº 160/2018
Tocantins	Lei nº 1.360, de 31/12/2002	Resolução CEE/TO nº 143, de 25 de outubro de 2022

Fonte: Leis dos Sistemas Estaduais de Educação e Normas dos Conselhos Estaduais de Educação.

\* Não há uma lei estadual após 1996.

No **Apêndice B** consta a legislação, detalhada, dos oito conselhos estaduais que regulamentam as IMES.  
Elaboração Própria.

Com o levantamento realizado, buscou-se identificar como a CF/1988 e a LDBEN/1996 estão refletidas nas normas estaduais promulgadas a partir de 1988. Observou-se que não é possível identificar, nas referidas normas, uma interpretação clara quanto à condição imposta para a criação de novas IMES. Apenas o CEE/SP realizou consulta à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo sobre o inciso IV do art. 206 e o art. 242 da CF/1988, a qual será abordada na apresentação das normas estaduais paulistas.

A análise das normas estaduais tem início pelo estado do Espírito Santo, observando-se que as duas leis estaduais identificadas referem-se ao cumprimento da LDBEN/1996, ao funcionamento, às atribuições e à atuação do sistema estadual como um todo, além do acompanhamento e da supervisão das instituições de educação superior vinculadas às administrações estadual e municipais. Quanto à resolução do CEE, o texto remete à organização do sistema estadual com base em princípios comuns às Constituições Federal e Estadual, bem como às leis infraconstitucionais, especialmente a LDBEN/1996. A Resolução CEE/ES nº 3.777/2014 aborda a educação superior em tópicos como: concepção e organização; atividades de ensino, pesquisa e extensão; avaliação da educação superior; além das orientações e procedimentos para a regulação das IMES. Entretanto, não foi identificada qualquer menção



expressa às limitações de expansão, o que leva a crer que tais restrições estejam subentendidas, uma vez que há referência ao disposto nas duas normas constitucionais superiores.

Em se tratando das normas referentes à educação no estado de Goiás, a Constituição Estadual, ao abordar a universidade, estabelece no parágrafo único do art. 161 que o Estado fiscaliza, no âmbito de sua competência, os estabelecimentos de educação superior mantidos pelos municípios, por entidades privadas e pelo próprio Estado. A Lei Complementar nº 26/1998 dedica um capítulo à educação superior, no qual, além de aspectos relacionados à regulação de cursos e instituições, apresenta dispositivos sobre a autonomia universitária, em consonância com o art. 207 da CF/1988, bem como estabelece a responsabilidade do Estado quanto à fiscalização.

Ainda segundo essa Lei Estadual, o art. 72 trata do financiamento das IES estaduais e municipais, assegurando o princípio da gratuidade do ensino:

.....

Art. 72 - As instituições de educação superior estaduais e municipais são financiadas, respectivamente, com recursos do poder público estadual e municipal, garantido o princípio da gratuidade do ensino, e o estabelecido na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§1º - Cabe ao Estado e aos Municípios assegurarem, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por eles mantido.

§2º - A proposta orçamentária, os planos de aplicação de recursos, e de prestação de contas das instituições que integram o sistema de educação superior, serão aprovados por órgãos colegiados de deliberação coletiva, nos diversos níveis hierárquicos das instituições.

§ 3º - O Estado fiscalizará, no âmbito de sua competência, os estabelecimentos de educação superior mantido por ele e pelos Municípios (Goiás, 1998).

A Resolução CEE/Pleno nº 3, de 29 de abril de 2016, do Conselho Estadual de Educação de Goiás (CEE/GO), faz referência à LDB/1996 e estabelece diretrizes para a regulação e avaliação da educação superior no Sistema Estadual de Educação do estado. Essa resolução também define os critérios de organização das universidades, os quais, além de se basearem nas determinações da norma nacional, contemplam a possibilidade de organização *multicampi*. Com isso, entende-se que, ao autorizar a criação de *campi* fora de sede, desde que autorizada pelo CEE/GO, não se faz distinção quanto à origem da instituição, seja ela criada por norma estadual ou municipal, o que possibilita a expansão por meio da criação de unidades em diferentes localidades. A norma trata ainda da oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, dispondo, em seção específica, sobre os critérios para essa modalidade de especialização. Ao

aprovar a oferta de um curso, recomenda-se que a IES o implemente por meio de parceria com outra instituição ou de forma própria, devendo, em ambos os casos, comunicar o CEE/GO.

No que se refere à regulamentação no estado de Pernambuco, observa-se que, dentre os normativos estabelecidos após a promulgação da Lei nº 9.394/1996 (LDBEN), as IMES estão regulamentadas exclusivamente pela Resolução CEE/PE nº 1, de 3 de julho de 2017, conforme informado pelos órgãos vinculados à educação estadual consultados. Ressalta-se que a Lei Estadual nº 17.129/2020 trata apenas da educação básica no âmbito da rede estadual, não abordando a educação superior.

A Resolução CEE/PE nº 1/2017, em seu Art. 29, regulamenta a oferta de cursos fora da sede das IES que integram o sistema de ensino do estado de Pernambuco, podendo ocorrer sob a responsabilidade da própria IES ou por meio de acordo de cooperação entre instituições, desde que autorizado pelo CEE/PE. Observa-se que, além de não mencionar se a IES está vinculada à gestão estadual ou municipal, a norma também não condiciona a oferta de cursos fora da sede a um tipo específico de organização acadêmica, o que permite inferir que uma faculdade pode pleitear a criação de cursos fora de sede.

No que concerne à regulação da oferta da educação superior pelo sistema estadual de educação do Paraná, não foi possível localizar uma lei estadual, apenas a Indicação nº 06/2020. Embora exista o Plano Estadual de Educação, não foi identificado nenhum artigo referente às IMES existentes no estado, uma vez que a legislação do Paraná que regula o sistema estadual é de 1964 e não foi atualizada após a CF/1988 e a LDBEN/1996.

Quanto à Indicação n.º 06/2020-CEE/PR, é nela que estão estabelecidas as normas de regulação, supervisão e avaliação para as instituições de educação superior mantidas tanto pelo poder público estadual quanto municipal, no âmbito do Paraná. Entretanto, embora a norma do CEE/PR mencione a responsabilidade pela regulação das IMES, não detalha como devem ser sua estrutura e organização.

No estado do Rio de Janeiro, a regulação e a organização do sistema educacional estadual estão dispostas na Lei nº 4.528/2005, que, em dois artigos, estabelece normas gerais para a educação superior, não tendo sido localizada norma específica do CEE/RJ que trate da educação superior municipal.

Em relação ao estado de Santa Catarina, foram localizadas duas normas: a Lei Complementar nº 170/1998 e a Resolução CEE/SC nº 13, de 29 de março de 2021, esta última referente ao funcionamento da educação superior. A Lei Complementar nº 170/1998, no capítulo que trata da educação superior, aborda as instituições de educação superior integrantes

ou vinculadas ao Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina como um todo e, embora faça referência às IES vinculadas ao poder estadual, não especifica as IMES. Na Resolução nº 13/2021 – CEE/SC, são abordadas as funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior, estabelecendo-se que as universidades podem se organizar na forma *multicampi*. Nesse caso, como não há restrição e há apenas referência às universidades vinculadas ao sistema estadual, entende-se que a universidade municipal pode criar *campus* fora de sede.

No estado de São Paulo, não foi localizada nenhuma lei posterior à LDB de 1996, sendo a lei estadual identificada datada de 1968. Em relação à educação superior estadual, existem normas emanadas pelo CEE/SP, tais como: a Indicação CEE nº 26/2003, que trata da vedação à cobrança de mensalidades por IMES criadas após a CF/1988; a Deliberação CEE nº 160/2018, que trata da autoavaliação das instituições de educação superior vinculadas ao Sistema Estadual de Ensino de São Paulo; e a Deliberação CEE nº 171/2019, que trata da regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação vinculados ao Sistema Estadual de Ensino de São Paulo. Esta deliberação também trata da autorização para a criação de *campi* fora de sede, desde que autorizada pelo CEE/SP.

No que se refere especificamente às IMES paulistas, Machado Neto (2000) aponta uma polêmica, no âmbito do CEE/SP, sobre o estabelecido no art. 242 da CF/1988, que trata da cobrança pelos serviços prestados nos estabelecimentos criados por leis municipais, como forma de complementar os recursos públicos para a manutenção do funcionamento e da oferta da educação superior. O autor ressalta que, no Conselho Estadual de Educação (CEE) de São Paulo, surgiu, logo após a promulgação da CF/1988, uma controvérsia a respeito da interpretação do inciso IV do art. 206 combinado com o art. 242 da Carta Magna.

Naquele momento, havia duas interpretações: a primeira considerava que os dispositivos da CF/1988 não permitem a cobrança de mensalidades pelas instituições públicas de educação superior criadas após a promulgação da CF/1988; a segunda entendia ser possível a cobrança pela oferta de ensino pelas IMES, independentemente do ano de sua criação, “desde que não utilizassem recursos públicos, total ou preponderantemente, para a sua manutenção” (Machado Neto, 2000, p. 66). O entendimento sobre a norma não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade da gratuidade quando da criação de instituições municipais de educação superior pelos municípios.

Entretanto, em resposta a uma consulta feita, em 2001, pelo CEE/São Paulo à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo sobre o inciso IV do art. 206 e o art. 242 da CF/1988,

a Procuradoria, por meio do Parecer PA nº 96/2001, ratificado pelo Parecer PA nº 135/2003, foi incisiva quanto à vedação da cobrança de mensalidades por IES públicas, sejam federais, estaduais, municipais ou distritais, criadas após 1988, colocando um ponto final em qualquer pretensão de cobrança, uma vez que, havendo intenção de criação de uma IES após a CF/1988 com cobrança de mensalidades, esta deveria se configurar como instituição privada, seja sem fins lucrativos, com fins lucrativos ou comunitária.

No estado de Tocantins, há a Lei nº 1.360, de 31 de dezembro de 2002, e a Resolução CEE/TO nº 143, de 25 de outubro de 2022. A lei que regulamenta o sistema estadual, no que se refere à educação superior, estabelece, no Capítulo V – Do Ensino Superior, que “será ministrado pela Universidade do Tocantins, instituição autárquica e descentralizada, e por estabelecimentos isolados estaduais ou municipais, que poderão ser Fundações ou Autarquias” (Tocantins, 1994). Observa-se que os demais artigos da Lei se limitam a regular a Universidade do Tocantins.

Entretanto, as funções de regulação, avaliação e supervisão das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e pós-graduação, no Sistema Estadual de Ensino do Tocantins, são regulamentadas pela Resolução CEE/TO nº 143/2022, que trata da criação de *campi* fora de sede no âmbito do referido sistema. A norma estabelece como deve ocorrer a oferta dos cursos superiores de graduação e da pós-graduação *lato sensu*. Em uma seção específica, a Resolução apresenta as condições para a oferta de *campi* fora de sede, permitindo aos centros universitários e às universidades a possibilidade de credenciamento de *campi* em municípios distintos do município sede, desde que localizados no estado do Tocantins.

Em referência às normas de regulação no âmbito dos sistemas estaduais dos oito estados que regulamentam as IMES, observa-se que, ainda que exista lei estadual, a regulamentação da educação superior ocorre, predominantemente, por meio de resoluções ou deliberações dos Conselhos Estaduais de Educação. Essa configuração permite inferir que, quando os mecanismos de regulação se concentram nos CEE, tendem a ser mais flexíveis e mais suscetíveis aos interesses dos representantes que, em determinado momento, compõem o colegiado. Outro aspecto observado é que as normas dos CEE não fazem menção às especificidades das IMES, regulando a educação superior estadual de forma geral. Destaca-se, ainda, que, embora os oito estados apresentem diversidades políticas e econômicas, as normas guardam entre si notáveis semelhanças em termos de estrutura e conteúdo.

Dessa forma, por se tratarem de instituições públicas, as IMES estão submetidas às normas da gestão pública, como os critérios de responsabilidade fiscal, a exigência de contratação por concurso público e a realização de compras por meio de processo licitatório.

Assim, os processos regulatórios das IMES concentram-se nos Conselhos Estaduais de Educação, o que tende a tornar a regulação mais flexível e sujeita à composição política dos colegiados. Trata-se de um processo complexo, que engloba elementos normativos capazes de dar suporte a arranjos institucionais que moldam a capacidade das instituições de alcançar seus objetivos. Tomando Immergut (1996) como referência, o que ocorre na arena política é explicado pelas instituições, ou seja, pela forma como os interesses se estruturam, pela possibilidade de êxito desses interesses e pelos mecanismos de pressão para sua consolidação, [...] “a utilidade da mobilização dos membros das organizações e até que ponto a cooperação ou a defecção será uma estratégia proveitosa” (Immergut, 1996).

## **Síntese do capítulo**

Neste capítulo, buscou-se compreender o percurso da educação superior brasileira a partir de meados do século XX, em um cenário de mudanças na economia e na sociedade brasileiras, decorrentes das transformações de ordem mundial. No contexto nacional, a transformação econômica e política, resultante das medidas trabalhistas implementadas e do processo de urbanização, repercutiu na implantação das primeiras universidades brasileiras, destinadas a qualificar pessoas capazes de contribuir para a reconfiguração de um Estado mais industrializado. Além disso, tomou-se como referência a CF/1988, estabelecida como marco para a análise tanto da educação quanto da trajetória das IMES, considerando as mudanças legais advindas da promulgação da Carta Magna.

Quanto à trajetória das instituições municipais de educação superior, observa-se que, nas décadas de 1950 e 1960, foram criadas as condições políticas e econômicas que possibilitaram o surgimento das IMES, permitindo que os municípios ofertassem educação superior. Isso significa que, à luz do neoinstitucionalismo histórico, o Estado brasileiro se colocou como centro das ações políticas, ao mesmo tempo em que atuou para a estruturação do segmento municipal. Após 1988, verifica-se que esse mesmo Estado passou a atuar na gestão de reformas políticas amplas, destinadas a interferir na ampliação do segmento da educação superior, em especial o setor privado com fins lucrativos, atendendo ao contexto da economia nacional e às recomendações de organismos multilaterais. Atuou, também, para conter a

expansão do segmento municipal, por meio do art. 242 da CF/1988, ao condicionar a oferta de educação superior pelos municípios à gratuidade, impossibilitando a cobrança de mensalidades.

A partir de 1988, a delimitação de responsabilidades para os entes federados (União, estados e municípios) em relação aos níveis e modalidades de ensino, além dos condicionantes impostos aos municípios para ofertarem educação superior, levou à diminuição significativa no quantitativo de IMES, uma vez que a cobrança de mensalidades constitui um fator relevante para a geração de receitas próprias e contribui para a gestão dessas instituições. Ademais, a limitação orçamentária municipal não permite aos municípios ofertar educação superior gratuita. Ainda assim, as IMES já existentes continuaram cobrando mensalidades e ampliaram a oferta de matrículas por meio da criação de novos campi fora de sede e de novos cursos, com o respaldo dos Conselhos Estaduais de Educação.

Analisando a trajetória das IES, e considerando que, por algum tempo, elas foram uma alternativa educacional no âmbito da política de educação superior, observa-se que, em virtude da mudança dos interesses dos atores e das instituições responsáveis por estabelecer essas políticas, as IMES deixaram de integrar o conjunto de opções e passaram a ser preteridas no cenário educacional brasileiro.

Um aspecto relevante, no que se refere ao levantamento de dados sobre as IMES, é que, por estarem vinculadas à estrutura administrativa municipal, apresentam uma diversidade de dados e informações, uma vez que cada município possui autonomia para deliberar sobre a gestão administrativa. Outro ponto a ser destacado é a ocorrência de alterações ou atualizações nas páginas oficiais dos municípios, que nem sempre mantêm os registros de anos anteriores. Ademais, a disponibilidade dos documentos, em formato PDF ou imagem, dificulta o levantamento, sobretudo quando se trata de valores numéricos.

Por fim, foi apresentado o processo de regulação das IMES, realizado pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEE), com o intuito de identificar em que medida as normas estaduais encontradas se referem ao cumprimento da CF/1988 e da LDBEN/1996. Observou-se que, embora existam normas, inclusive aprovadas pelo Poder Legislativo, que tratam da oferta educacional no âmbito de cada estado, a regulamentação da educação superior ocorre, quase sempre, por meio de resoluções ou deliberações do próprio CEE. Entretanto, entende-se que essas resoluções e deliberações estão sujeitas a alterações decorrentes da alternância na composição do colegiado, a qual resulta da indicação feita por instituições de ensino, entidades representativas e segmentos ligados à educação.

Em referência ao perfil das IMES, observa-se que são instituições criadas por leis municipais, mas regulamentadas pelos Conselhos Estaduais de Educação; são públicas, porém cobram mensalidades; e, em sua grande maioria, são faculdades. Por apresentarem características institucionais próprias, distinguem-se das instituições federais, estaduais e privadas, no contexto das instituições de educação superior. Considerando os dados do Censo da Educação Superior de 2023, as 58 IMES representam apenas 1% do total de matrículas nas IES. Desse total, 46 são faculdades que oferecem entre um e nove cursos, sendo que uma delas conta com apenas dez alunos. A oferta de ensino está voltada ao atendimento das necessidades regionais, seja por meio da formação de professores, seja pela qualificação da mão de obra voltada ao desenvolvimento local. No aspecto financeiro, essas instituições são dependentes da cobrança de mensalidades.

Em se tratando das IMES, observa-se que essas instituições possuem estrutura administrativa e acadêmica reduzida, considerando-se o quantitativo de estudantes, uma vez que poucas alcançam mil matrículas. Os recursos são limitados, assim como a disponibilidade de cursos, que se destinam a atender demandas regionais específicas, tendo como foco principal a oferta do ensino.

Outro aspecto relevante abordado neste capítulo diz respeito às características das IMES e à redução de sua participação no sistema de educação superior público brasileiro entre 2008 e 2023. Como apresentado na **Tabela 4**, a participação das instituições municipais no total de matrículas passou de 3%, em 2008, para apenas 1% em 2023. No mesmo período, o número de IES municipais diminuiu 5%, enquanto as instituições públicas federais e estaduais apresentaram aumento de 30% e 68%, respectivamente. Esses dados evidenciam a baixa representatividade das IMES no cenário da educação superior pública brasileira.

Esse cenário aponta que a expansão do segmento municipal, além de ter sido condicionada pelas determinações do art. 242 da Constituição Federal de 1988, também foi limitada pelo fato de essas instituições não terem sido contempladas pelas principais políticas federais de expansão e interiorização da educação superior. Assim, a ampliação das IMES depende da capacidade dessas instituições em buscar alternativas para enfrentar os desafios que lhes são impostos.

### **CAPÍTULO 3 – O FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES MUNICIPAIS NO BRASIL**

Este capítulo tem como objetivo analisar de que forma as cinco universidades municipais cumprem os requisitos exigidos para se caracterizarem como instituições de ensino, pesquisa e extensão, bem como identificar a relação entre a vinculação de recursos para a educação superior e o impacto nas receitas e despesas municipais. Além disso, busca-se averiguar como ocorre o financiamento público e a arrecadação de receitas próprias por essas instituições, em consonância com o terceiro objetivo específico.

Nos capítulos anteriores, foram analisados os fundamentos conceituais e teóricos, bem como o percurso da educação superior no Brasil, com ênfase no surgimento das IMES no cenário da educação superior brasileira, com o objetivo de oferecer fundamentação à análise desenvolvida neste capítulo. No **Capítulo 1**, foram apresentados os fundamentos teóricos com o intuito de compreender como determinadas sequências de eventos políticos apresentam continuidade, tendo como agente o Estado e suas instituições; e de que modo esse mesmo Estado atua, por meio de suas instituições, para promover transformações com implicações na distribuição (ou não) de poder entre os entes federados. No **Capítulo 2**, abordou-se o percurso da educação superior brasileira, bem como a trajetória das instituições municipais de educação superior e os acontecimentos sociais e econômicos que propiciaram aos municípios a oferta da educação superior.

Dessa forma, como questão norteadora deste capítulo, propõe-se a seguinte indagação de pesquisa: das cinco universidades municipais, quais delas preenchem, em sua totalidade, os requisitos estabelecidos no art. 207 da Constituição Federal de 1988 e no art. 52 da LDBEN de 1996, tais como o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a formação de quadros profissionais de nível superior capazes de desenvolver atividades de pesquisa e extensão; a existência de produção científica relevante com impacto regional e nacional; e a presença de corpo docente constituído por mestres e doutores com vínculo trabalhista em tempo integral?

Assim, foram selecionadas, a partir da relação apresentada no Mapa 1, as seguintes universidades municipais<sup>73</sup>: Universidade de Gurupi (UnirG), localizada em Gurupi/TO;

---

<sup>73</sup> A Universidade do Contestado, durante o levantamento dos dados para esta pesquisa, migrou para o Sistema Federal de Educação, como instituição comunitária, conforme a Portaria MEC nº 589, de 10 de dezembro de 2020 – Diário Oficial da União (DOU). Em 2022, após a Apelação Cível nº 5000961-94.2017.4.04.7214/SC, foi concedido o direito de a universidade retornar ao Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina. Dessa forma,



Universidade de Rio Verde (UniRV), em Rio Verde/GO; Universidade de Taubaté (UNITAU), em Taubaté/SP; Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), em São Caetano do Sul/SP; e Universidade Regional de Blumenau (FURB), em Blumenau/SC.

Ao analisar os documentos oficiais das universidades municipais, observa-se que, por se tratarem de entidades de natureza pública, devem observar os regimes de licitação e de concurso público para a admissão de servidores, tanto administrativos quanto docentes, estando sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas estaduais. Ademais, seus bens são públicos, pertencendo, em regra, ao município.

Dessa forma, a análise e a interpretação dos dados, etapas fundamentais da pesquisa, foram realizadas com o objetivo de identificar o espaço ocupado pelas IMES no âmbito das instituições de educação superior. No caso específico das municipais, trata-se de instituições que dependem da capacidade de arrecadação financeira, sobretudo por meio da cobrança de mensalidades, para alcançarem maior autonomia administrativa e financeira em relação ao município.

Ademais, ao se tratar das universidades, ainda que se configurem de diferentes maneiras no espaço e no tempo, é consensual que devem ter como pilares fundamentais o ensino, a pesquisa e a extensão acadêmica, os quais, de forma indissociável, garantem a formação dos estudantes. Diante disso, colocam-se as seguintes questões: as cinco instituições selecionadas para análise cumprem os requisitos legais para funcionar como universidades? Como essas instituições são financiadas?

Com a finalidade de situar as IMES no cenário das instituições públicas e verificar a representatividade das universidades municipais, foi elaborada a **Tabela 14**, na qual são apresentados os dados gerais das universidades públicas.

---

foi revogada a Portaria nº 614, de 25 de abril de 2022, e a instituição voltou a integrar o referido sistema, sem, contudo, haver especificação de sua natureza como municipal. Conforme consta no Parecer CEE/SC nº 217/2021, trata-se de uma fundação pública de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada ao Sistema Estadual/SC. Diante dessas mudanças, optou-se, nesta pesquisa, por não incluir a universidade.

**Tabela 14** – Dados gerais das universidades municipais com as públicas estaduais e federais em 2023

Categorias	Universidades Municipais	Universidades Públicas Federais	Universidades Públicas Estaduais	TOTAL GERAL	Universidades Municipais /TOTAL GERAL
Universidades	5	69	42	116	4,3%
Matrículas em cursos presenciais Graduação	37.947	1.079.727	582.753	1.700.427	2,3%
Cursos Graduação Presencial	208	4.701	3.040	7.949	2,6%
Cursos de Especialização	57	4.803	1.903	6.763	0,84%
Curso Stricto Sensu	40	3.831	1.259	5.130	0,77%

Fontes: Sistema e-MEC; Plataforma Sucupira. <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>; Microdados do Censo da Educação Superior/2023; BR-CAPES-COLSUCUP-CURSO-2023. Elaboração Própria.

Os dados apresentados na **Tabela 14** indicam que, em 2023, as universidades municipais representavam 4,3% do total de universidades públicas. Nesse conjunto, as universidades federais constituem a maioria, com 60%, enquanto as universidades estaduais correspondem a 35,7%. No que se refere à graduação, tanto em número de cursos quanto em número de alunos, as universidades municipais representam, respectivamente, 2,6% e 2,3% do total. Na pós-graduação, seja *lato sensu* ou *stricto sensu*, esse percentual não chega a 1%. Ademais, as cinco universidades municipais analisadas estão concentradas em apenas quatro dos 27 estados da federação. No conjunto das IES públicas, são as universidades federais e estaduais, presentes em todo o território nacional, que detêm efetiva representatividade na expansão da educação superior.

### 3.1 Dados das universidades municipais: graduação - alunos, matrícula

Ao considerar o art. 52 da LDBEN/1996 como fundamento para a análise das cinco universidades, optou-se por examinar especificamente os incisos II e III. Quanto ao inciso I, sua complexidade inviabilizou o levantamento empírico necessário à verificação do cumprimento das determinações nele previstas, notadamente no que se refere à “produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional”. Ademais, esse inciso apresenta estreita relação com o art. 207 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que as universidades “obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988). Nesse sentido, a identificação e a análise da produção científica das cinco universidades demandariam um levantamento detalhado em bases oficiais

específicas, como a Plataforma Sucupira, entre outros sistemas relacionados às atividades de pesquisa e extensão universitária, o que extrapola os limites metodológicos desta investigação.

Com o objetivo de apresentar cada uma das cinco universidades municipais, recorreu-se ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)<sup>74</sup> de cada instituição, tendo em vista tratar-se de um instrumento que orienta o planejamento institucional, uniformiza as tarefas administrativas e a gestão financeira, além de estabelecer a identidade da IES. O PDI também possibilita a organização da gestão acadêmica e administrativa. Dessa forma, por meio desse documento, delinea-se o perfil das universidades analisadas. A escolha pelo PDI justifica-se por se tratar do documento mais detalhado em comparação à lei municipal de criação, ao regimento e ao estatuto.

### 3.1.1 Universidade Regional de Blumenau (FURB)

A Universidade Regional de Blumenau é uma autarquia educacional municipal de regime especial, localizada no município de Blumenau/SC. Conforme consta na página oficial da instituição, sua origem remonta à criação da Faculdade de Ciências Econômicas de Blumenau, por meio da Lei Municipal nº 1.233, de 5 de março de 1964, sendo financeiramente mantida pela Prefeitura de Blumenau. Posteriormente, com a Lei Municipal nº 1.557, de 1967, foi instituída a Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), entidade de direito público cujos objetivos eram a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, bem como a formação de profissionais de nível superior.

Em 1995, por meio da Lei Complementar Municipal nº 80/1995, a FURB foi incluída como órgão autônomo na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, configurando-se como fundação municipal, mantida pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Em 2010, com a promulgação da Lei Complementar Municipal nº 743, e visando atender aos questionamentos do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, a FURB passou a funcionar como autarquia municipal de regime especial, com autonomia plena didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial. Manteve, ainda, prerrogativas e

---

<sup>74</sup> O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) tem suas origens vinculadas a duas atribuições estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB): a avaliação institucional e o credenciamento das Instituições de Ensino Superior (IES). Com a promulgação da Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o PDI passou a constituir um dos documentos obrigatoriamente avaliados pelas Comissões Externas de Avaliação das Instituições de Educação Superior.

privilégios da Secretaria da Fazenda Pública Municipal, e seu patrimônio passou a ser constituído por bens e direitos adquiridos ou doados pela União, estados, municípios, bem como por entidades públicas e privadas.

Ao constituir-se como autarquia de regime especial, a FURB passou a dispor de maior autonomia em relação à gestão municipal de Blumenau:

A FURB é uma pessoa jurídica de direito público interno e integrante da administração pública indireta do município de Blumenau, na forma de autarquia municipal de regime especial. Trata-se de uma instituição *multicampi*, detentora de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, sujeita ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (FURB, 2000, p. 22).

Segundo a Lei Complementar Municipal nº 743/2010, assim como a estrutura do quadro próprio de pessoal, o processo de financiamento da FURB ficou definido da seguinte forma:

Art. 5º Os recursos financeiros da FURB são provenientes de:  
 I – dotações consignadas nos orçamentos da União, do Estado e do Município;  
 II – cobranças de mensalidades;  
 III – auxílios e subvenções que lhe venham a ser concedidos por entidades públicas ou particulares;  
 IV – remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou particulares;  
 V – convênios, acordos e contratos celebrados com entidades  
 IV – remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou particulares;  
 V – convênios, acordos e contratos celebrados com entidades ou organismos nacionais ou internacional.  
 VI – outras receitas eventuais (Blumenau, 2010).

A transformação da FURB de fundação em autarquia de regime especial permitiu-lhe desfrutar “de prerrogativas iguais às dos entes autárquicos” (Parecer Diógenes Gasparini, 2000, p. 1). Dessa forma, por determinação do Conselho de Administração (CONSAD/FURB), a instituição obteve, além da definição quanto à sua natureza jurídica, respaldada por parecer jurídico, subsídios para esclarecer o regime jurídico mantido com seus funcionários, especialmente com os docentes, tendo em vista que os professores eram contratados sob as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Dessa forma, com fundamento no inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e por meio de lei específica, a FURB foi transformada em autarquia de regime especial. A partir dessa transformação, passou a operar com características de ente da administração pública indireta, conforme consta no Parecer s/nº, de 2000, de autoria de Diógenes Gasparini. Embora o parecer mencione aspectos próprios de empresas públicas e sociedades de economia mista, a natureza jurídica da FURB permaneceu como autarquia de regime especial.

Com a promulgação da Lei Complementar Municipal nº 896, de 22 de julho de 2013, que alterou a Lei Complementar Municipal nº 743, a FURB teve sua estrutura administrativa reorganizada, conforme consta no PDI 2022-2026, com o objetivo de adequar-se à sua natureza jurídica de autarquia de regime especial.

Dentre as mudanças pelas quais passou a FURB, destaca-se o processo de defesa da sua federalização, iniciado em 2002, com a criação do Comitê Pró-Federalização da FURB, que realizou um plebiscito junto à comunidade do Vale do Itajaí. Nesse plebiscito, a grande maioria dos votantes manifestou-se favorável à federalização da instituição. Em 2011, o movimento se intensificou com a proposta de criação da Universidade Federal do Vale do Itajaí. No entanto, apesar dos esforços empreendidos, a opção do Governo Federal foi pela expansão da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em Blumenau, por meio da instalação de uma sede própria.

Conforme exposto no PDI 2022–2026, houve, em um primeiro momento, a consolidação dos cursos de graduação, sendo priorizada, apenas a partir do ano 2000, a estruturação dos programas de pós-graduação. Esse processo abrangeu a atuação da FURB no ensino de graduação e pós-graduação, bem como nas atividades de pesquisa e extensão. Em relação aos cursos de graduação, a instituição oferta 24 licenciaturas, 29 bacharelados e cinco cursos de tecnologia, distribuídos nas áreas de Ciências Exatas e da Terra; Ciências Biológicas; Engenharias; Ciências da Saúde; Ciências Agrárias; Ciências Sociais Aplicadas; Ciências Humanas; Linguística, Letras e Artes. Observa-se, portanto, que a graduação contempla praticamente todas as áreas do conhecimento.

**Tabela 15** – Evolução do total de cursos e alunos – por modalidade de ensino da FURB 2014 a 2023

FURB										
ANO	Total de Cursos-de graduação	Total de Cursos-Presenciais	% Cursos Presenciais	Total de Cursos-EaD	% Cursos EAD	Matriculas-em cursos de graduação	Matrículas em cursos graduação Presenciais	% matrículas Presenciais	Matriculos- EaD	% Matrículas EaD
2014	55	55	100	0	0	10694	10694	100	0	0
2015	53	53	100	0	0	10446	10446	100	0	0
2016	51	51	100	0	0	9928	9928	100	0	0
2017	49	49	100	0	0	9171	9171	100	0	0
2018	51	49	96,08	2	3,92	7839	7833	99,92	6	0,08
2019	55	53	96,36	2	3,64	6999	6992	99,9	7	0,1
2020	54	52	96,3	2	3,7	6011	5983	99,53	28	0,47
2021	62	59	95,16	3	4,84	5721	5688	99,42	33	0,58
2022	72	66	91,67	6	8,33	5817	5772	99,23	45	0,77
2023	73	67	91,78	6	8,22	6174	6129	99,27	45	0,73
Δ%										
2023/2014	33%	22%		100%		-42%			100%	

Fonte: Censo da Educação Superior (2014- 2023). Inep/MEC. Elaboração Própria

Os dados referentes aos cursos e matrículas de graduação indicam que, embora a FURB ofereça cursos na modalidade EaD, em 2023 trata-se, predominantemente, de uma instituição de ensino presencial, com 67 cursos presenciais de um total de 73. No período de 2014 a 2023, houve um aumento de 22% no número de cursos presenciais; contudo, o número de alunos nesses cursos sofreu uma redução de 42%. A oferta de cursos na modalidade EaD teve início apenas em 2018, com seis cursos, representando 4% do total, e com número de estudantes inferior a 1% no período de 2018 a 2023. Entre as três universidades municipais que oferecem a modalidade EaD, a FURB é a que possui o menor número de cursos, sendo três na área de tecnologia (Gestão de Recursos Humanos, Gestão Financeira e Processos Gerenciais) e três bacharelados (Administração, Análise e Desenvolvimento de Sistemas, e Ciências Contábeis).

A pós-graduação, apresentada na **Tabela 16**, está vinculada à política de pesquisa da FURB, que foi reconhecida como universidade pela Lei Municipal nº 2.016, de 22 de julho de 1974, e, posteriormente, pelo Ministério da Educação, por meio da Portaria Ministerial nº 117/1986. No entanto, seu primeiro curso stricto sensu foi implantado apenas em 1997, e o programa de pós-graduação foi regulamentado em 2018. Entre as cinco universidades municipais analisadas, a FURB é a que apresenta a maior quantidade de cursos de pós-graduação.

**Tabela 16** – Programas de mestrado e doutorado e avaliação da Capes da FURB (2023)

Programa	Áreas de Avaliação/Curso	NOTA		
		M	D	MP
Administração (início em 1997)	Administração (Administração, Ciências) e Contábeis e Turismo)	X (nota 5)	-	-
Biodiversidade (início em 2019)	Biodiversidade	X (nota A)		
Ciências Contábeis (início em 2005)	Ciências Contábeis (Administração, Ciências Contábeis e Turismo )	X (nota 5)	X (nota 5)	-
Desenvolvimento Regional (início em 2000)	Planejamento Urbano e Regional (Planejamento Urbano e Regional/ Demografia)	X (nota 5)	X (nota 5)	-
Direito (início em 2020)	Direito	X (nota A)	-	-
Educação (início em 2001)	Educação	(nota 4)X	(nota 4)X	-
Engenharia Ambiental (início em 1998)	Ciências Ambientais	(nota 4)X	(nota 4)X	
Engenharia Elétrica (início em 2017)	Engenharia Elétrica	(nota 3)X	-	-
Engenharia Florestal (início em 2011)	Recursos Florestais e Engenharia Florestal	(nota 3)X	-	-
Engenharia Química (início em 2008)	Engenharia Química	(nota 3)X	-	-
Ensino de Ciências Naturais e Matemática (início em 2009)	Ensino de Ciências e Matemática	-	-	(nota 4)X
Química (início em 2002)	Química	(nota 3)X	-	
Saúde Coletiva (início em 2013)	Saúde Coletiva		-	(nota 3)X

Fontes: PDI/FURB – 2022-2006- FURB e Plataforma Sucupira. \*Nota A equivale a nota 5. Elaboração Própria.

Considerando que a nota máxima atribuída pela Capes é 7, três cursos de pós-graduação da FURB obtiveram nota 5, sendo considerados de bom desempenho, enquanto outros três foram avaliados com nota 3, não havendo nenhum curso com a nota máxima. A política de pós-graduação busca integrar a qualificação do corpo docente com as linhas de pesquisa desenvolvidas pela universidade, que conta com aproximadamente 600 alunos matriculados.

Em relação aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, o de Administração (mestrado, com nota 5) é o programa mais antigo. O curso de Ciências Contábeis (mestrado e doutorado, com nota 5) indica a existência de uma produção acadêmica significativa e consolidada. O curso de Desenvolvimento Regional (mestrado e doutorado, também com nota 5) foi igualmente bem avaliado, pressupondo-se impacto positivo em nível regional. Dois outros cursos de mestrado (Biodiversidade e Direito) criados, respectivamente, entre 2019 e 2020, encontram-se consolidados e bem avaliados. O curso de Educação (mestrado e doutorado, com nota 4), em funcionamento desde 2001, apresenta-se igualmente consolidado, com avaliação satisfatória. Os cursos das áreas de Engenharia apresentam conceitos entre 3 e 4, o que os caracteriza como

intermediários. Assim, verifica-se que a FURB mantém programas de pós-graduação *stricto sensu* robustos e com significativa diversidade.

De acordo com o PDI/FURB, a política de extensão universitária foi implantada, a partir de 2004, por meio de programas e projetos sob a coordenação da Pró-Reitoria de Extensão. Essa política articula componentes curriculares com a destinação de carga horária específica para atividades de extensão, prevista nos currículos, bem como com a inclusão de disciplinas voltadas ao fortalecimento da integração com a comunidade local e com a região Sul do país. No documento, é possível identificar iniciativas regulamentadas e em funcionamento, como as empresas juniores no âmbito da FURB, além das Ligas Acadêmicas, que promovem a integração do corpo discente.

### 3.1.2 Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS)

A Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), autarquia educacional municipal de regime especial, iniciou suas atividades em 1968 com a criação da Faculdade de Ciências Econômicas, Políticas e Sociais, ofertando, inicialmente, dois cursos de graduação: Economia e Ciências Políticas e Sociais. Posteriormente, passou a ser denominada Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul e, com a Lei Municipal nº 3.842, de 14 de outubro de 1999, foi autorizada sua transformação em Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul. Por meio do Parecer CEE nº 208/2004, do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, foi credenciada como Universidade Municipal de São Caetano do Sul, mantida pelo Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul, e reconhecida, posteriormente, pelo Município de São Caetano do Sul, por meio da Lei nº 4.581, de 26 de dezembro de 2007.

A USCS está situada na região do Grande ABC paulista, composta por sete municípios, a qual passou, nas décadas de 1980 e 1990, por significativas transformações em sua estrutura econômica, decorrentes de alterações no modelo produtivo, sobretudo no setor da indústria automobilística.

Em 2004, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2023-2027), a instituição tornou-se oficialmente a Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), como autarquia de regime especial instituída pela Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, integrando a Região Metropolitana de São Paulo, em especial a do Grande ABC. A USCS é uma instituição municipal de educação superior pluricurricular, com autonomia didático-



científica, administrativa, orçamentária e disciplinar, integrando o Sistema Estadual de Ensino do Estado de São Paulo. Seu primeiro curso de pós-graduação *stricto sensu* foi implantado em 2003.

A oferta de cursos de graduação na USCS ocorre por meio de 70 cursos cadastrados no Sistema e-MEC, nas modalidades de licenciatura e bacharelado. A expansão dessa oferta tem origem em levantamentos realizados a partir de atividades e processos desenvolvidos nos diversos setores da instituição, sendo associada a programas de desenvolvimento regional. Nesse contexto, foram implantados 26 cursos na área teológica e 19 cursos ofertados nas modalidades de bacharelado e licenciatura.

A USCS oferta cursos de graduação por meio de 31 cursos de bacharelado e licenciatura e 21 cursos de formação de tecnólogos, todos na modalidade presencial. Na modalidade EaD, são ofertados 14 cursos de graduação, entre bacharelados e licenciaturas, que passaram a ser disponibilizados a partir de 2013.

**Tabela 17** - Evolução do total – graduação – de cursos e alunos da USCS – 2014 a 2023

USCS										
ANO	Quantidade de Cursos de graduação	Quantidade de Cursos de graduação Presenciais	% Cursos Presenciais	Quantidade de Cursos de graduação - EaD	% Curso EaD	Matriculas em cursos de graduação	Matriculas - Cursos Presenciais	% matriculas presenciais	matriculas - Curso EaD	% Matriculas EaD
2014	30	29	96,67	2	6,67	6758	6717	99,39	41	0,61
2015	33	31	93,94	2	6,06	7308	7069	96,73	239	3,38
2016	37	33	89,19	4	10,81	8618	8267	95,93	351	4,25
2017	36	32	88,89	4	11,11	7963	7507	94,27	456	6,07
2018	36	32	88,89	4	11,11	7502	7105	94,71	397	5,59
2019	39	35	89,74	4	10,26	6830	6516	95,4	314	4,82
2020	42	38	90,48	4	9,52	5960	5806	97,42	154	2,65
2021	50	40	80	10	20	5957	5675	95,27	282	4,97
2022	56	40	71,43	16	28,57	7557	7179	95	378	5,27
2023	69	45	65,22	24	34,78	9110	8587	94,26	523	6,09
Δ%2023/2014	130%	55%		1100%		35%	28%		1176%	

Fonte: Censo da Educação Superior - Inep/MEC. Elaboração Própria

A USCS oferta cursos de graduação nas modalidades presencial e a distância (EaD), sendo que, em 2014, a oferta de EaD era limitada a apenas dois cursos, enquanto em 2023 já representava 34,8% do total de cursos de graduação. O quantitativo de matrículas em EaD alcançava, em 2023, 6% do total, representando um aumento expressivo em relação a 2014,

quando correspondia a apenas 0,6%. Observa-se que as matrículas permanecem concentradas nos cursos presenciais, os quais absorvem aproximadamente 90% do total de estudantes matriculados na instituição. No período de 2014 a 2023, o número de cursos presenciais cresceu 55%, e o de alunos matriculados nesses cursos aumentou 28%. Ainda que o crescimento do número de cursos EaD tenha alcançado 1.176%, sua representatividade, tanto em número de cursos quanto de matrículas, permanece inferior à dos cursos presenciais.

A oferta da modalidade EaD pela USCS é realizada por meio de 12 cursos, distribuídos da seguinte forma: dois cursos de bacharelado (Administração e Ciências Econômicas); oito cursos de tecnólogo (Logística, Gestão de Recursos Humanos, Marketing, Processos Gerenciais, Segurança Pública, Comércio Exterior, Gestão Comercial e Gestão Financeira); e dois cursos de licenciatura (Pedagogia e Letras).

A USCS iniciou a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em 1998, com a criação do Programa de Mestrado em Administração, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento e a qualificação de recursos humanos voltados à docência na região.

**Tabela 18** – Programas de mestrado e doutorado da USCS e avaliação da Capes (2023)

Programa	Área de Avaliação	M	D	MP
Inovação no Ensino Superior em Saúde (início em 2018)	Multidisciplinar			X (nota 3)
Administração (início em 1998)	Ciências Sociais Aplicadas	X (nota 5)	X (nota 5)	
Direito, Tecnologia e Inovação (início em 2025)	Ciências Sociais Aplicadas			X (nota A*)
Docência e Gestão Educacional/Educação (início em 2016)	Ciências Humanas - Educação		X (nota4)	X (nota4)
Tecnologia, Informação e Comunicação (início em 2017)	Ciências Sociais Aplicadas - Comunicação			X (nota4)

Fontes: Plataforma Sucupira/CAPES e PDI-2023/2027-USCS. \*Nota A equivale a nota 5. Elaboração Própria.

Quanto à oferta de pós-graduação *stricto sensu*, a USCS a estrutura por meio de cinco programas, com predominância de cursos de mestrado profissional. Entre os cursos ofertados, o de Administração (mestrado e doutorado, com nota 5) configura-se como um programa estruturado e bem avaliado. O curso de Direito, ainda em fase de implantação, obteve, no momento de sua aprovação, nota A, equivalente à nota 5.

A política de extensão universitária na USCS é desenvolvida por meio de projetos e ações de caráter assistencial e educativo, como o programa Atenção à Saúde e o programa Cultura e Universidade, que promove a produção e a difusão cultural e artística. Também são realizadas ações voltadas ao empreendedorismo, envolvendo, por exemplo, empresa júnior, laboratórios de negócios, agências e núcleos.

### 3.1.3 Universidade de Taubaté (UNITAU)

A Universidade de Taubaté está sediada no município de Taubaté, integrante da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), na Região do Vale do Paraíba. Conforme o PDI 2022–2026 da UNITAU, foi criada como universidade pela Lei Municipal nº 1.498, de 6 de dezembro de 1974, e reconhecida pelo Decreto Federal nº 78.924, de 9 de dezembro de 1976, sob a forma de autarquia municipal de regime especial. É reconhecida como a primeira universidade municipal brasileira, tendo sua origem na junção de seis faculdades distintas, que eram autarquias municipais ou instituições particulares.

A atuação da UNITAU abrange as áreas das Ciências Jurídicas, das Licenciaturas, da Saúde e dos componentes vinculados à formação de profissionais das Ciências Exatas, com oferta de cursos nas modalidades presencial e a distância. Conforme o PDI da UNITAU, o ensino articula propostas de Atividades Teórico-Práticas de Aprofundamento (ATPA), que envolvem a realização de oficinas sobre temáticas inclusivas e emergentes, bem como atividades de pesquisa, por meio do Núcleo de Estudos e Pesquisas Interdisciplinares em Saberes e Práticas em Educação a Distância<sup>75</sup>. Esse núcleo possibilita a reflexão e a investigação em três linhas de pesquisa: Formação Docente e Desenvolvimento Profissional; Inclusão e Diversidade Sociocultural; e Saberes e Práticas no Uso de Tecnologias em Educação.

Na graduação, a atuação em Educação a Distância (EaD) é realizada por meio do Núcleo de Educação a Distância (NEaD), com 18 polos distribuídos em 12 estados brasileiros: São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Tocantins. Nessa modalidade, são ofertados 12 cursos superiores de tecnologia. Na modalidade presencial, a UNITAU mantém 40 cursos de graduação, além de cinco cursos superiores de tecnologia.

---

<sup>75</sup> Cabe destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e o Decreto nº 9.057/2017 estabelecem que a oferta de Educação a Distância (EaD), bem como o credenciamento de instituições de ensino superior, tanto no sistema federal quanto nos sistemas estaduais, são prerrogativas exclusivas da União. Na LDB/1996, essa atribuição está disposta no art. 80; no Decreto nº 9.057/2017, no art. 6º.

**Tabela 19** – Evolução do total – graduação – de cursos e alunos da UNITAU – 2014 a 2023

Universidade de Taubaté										
ANO	Quantidade de Cursos de graduação	Quantidade de Cursos de graduação Presenciais	% Cursos Presenciais	Quantidade de Cursos de graduação EaD	% Curso EaD	Matriculas em cursos de graduação	Matriculas - Cursos Presenciais	% matriculas presencial	matriculas- Curso EaD	% Matriculas EaD
2014	64	52	81%	12	19%	11716	10833	92,46	883	8,15
2015	63	51	81%	12	19%	11568	10704	92,53	864	8,07
2016	76	49	64%	27	36%	11771	10514	89,32	1257	11,96
2017	75	47	63%	28	37%	11638	10167	87,36	1471	14,47
2018	71	43	61%	28	39%	10928	9428	86,27	1500	15,91
2019	74	42	57%	32	43%	10708	9011	84,15	1697	18,83
2020	76	44	58%	32	42%	9257	6931	74,87	2326	33,56
2021	77	41	53%	36	47%	7792	6031	77,4	1761	29,2
2022	75	39	52%	36	48%	7470	5746	76,92	1724	30
2023	95	40	42%	55	58%	7276	5490	75,45	1786	32,53
2023/2014 Δ%	48%	-23%		358%		-38%	-49%		102%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC.

Na UNITAU, observa-se uma significativa expansão dos cursos na modalidade EaD em comparação ao quantitativo de cursos presenciais. Os cursos presenciais apresentaram uma redução de 23%; entretanto, em 2023, 75,45% dos alunos estavam matriculados nesses cursos. Nesse mesmo ano, os estudantes da modalidade EaD representavam 33% do total de matrículas. Em 2014, os cursos presenciais correspondiam a 53% do total de cursos da instituição, enquanto os cursos EaD representavam 47%. Em 2023, os cursos presenciais passaram a representar apenas 42%, e os cursos EaD, 58% do total. No entanto, o percentual de alunos matriculados em cursos presenciais permaneceu elevado, alcançando 75% em 2023. Ao analisar a variação percentual de cursos e matrículas no período de 2014 a 2023, constatou-se uma queda de 49% nas matrículas presenciais e de 23% no número de cursos presenciais. Assim, se não tivesse ocorrido o expressivo crescimento da EaD, a redução total de matrículas nos cursos de graduação, que foi de 38%, teria sido ainda mais acentuada. Ainda que tenha havido diminuição no número de cursos e matrículas presenciais entre 2014 e 2023, os cursos presenciais continuam concentrando a maior parte dos estudantes da instituição.

Na educação básica<sup>76</sup>, a UNITAU atua por meio da Escola de Aplicação Dr. Alfredo José Balbi, vinculada à Pró-Reitoria de Graduação, a qual oferece o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

<sup>76</sup> Em relação à oferta da educação básica, entre as cinco universidades analisadas, apenas foi possível identificar a existência dessa oferta na Universidade de Taubaté (UNITAU), por meio de seu colégio de aplicação.

A pós-graduação *stricto sensu* é oferecida por meio dos cursos apresentados na **Tabela 20**, enquanto a modalidade *lato sensu* conta com 11 cursos em funcionamento. O primeiro curso *stricto sensu* foi implantado apenas em 1991, na área de Ciências da Saúde, apesar de a universidade ter sido criada em 1974.

**Tabela 20** – Programas de mestrado e doutorado e avaliação da Capes da UNITAU (2023)

CURSO	Área de Avaliação	M	D	MP
Ciências Ambientais (início em 2011)	Ciências Ambientais	X (nota 4)		X (nota 3)
Desenvolvimento Humano (início em 2010)	Interdisciplinar	X (nota 4)		
Linguística Aplicada (início em 1995)	Linguística e Literatura	X (nota 4)		
Planejamento e Desenvolvimento Regional (início em 2010)	Planejamento Urbano e Regional / Demografia	X (nota 4)		
Gestão e Desenvolvimento Regional (início em 2000)				X (nota 4)
Ciências da Saúde (início em 1991)	Odontologia	X (nota 4)	X (nota 4)	
Educação (início em 2014)	Educação			X (nota 4)
Engenharia Mecânica (início em 1997)	Engenharias III			X (nota 3)
Ecodesenvolvimento e Gestão Ambiental (início em 1998)	Ciências Ambientais			X (nota 3)

Fontes: PDI-UNITAU -2022/2026; Plataforma Sucupira. Elaboração Própria.

A pós-graduação *stricto sensu* é oferecida por meio de nove cursos, com predomínio tanto de mestrados acadêmicos quanto profissionais, e apenas um curso de doutorado, na área de Ciências da Saúde. As notas atribuídas aos programas situam-se entre 3 e 4, o que pode indicar ausência de excelência, conforme os critérios da avaliação.

A política de extensão universitária é desenvolvida com base em eixos temáticos como Comunicação, Cultura, Direitos Humanos e Justiça, Educação, Meio Ambiente, Saúde, Tecnologia e Produção, e Trabalho, conforme o PDI da UNITAU (2022-2026). Os serviços são prestados por meio de clínicas, escritório de assistência jurídica, Centro de Documentação e Pesquisa Histórica (CDPH) e Núcleo de Pesquisas Econômico-Sociais (NUPES), que se dedica à produção de estatísticas regionais.

### 3.1.4 Universidade de Rio Verde (UniRV)

A Universidade de Rio Verde, fundação pública municipal, está situada na Microrregião do Sudoeste Goiano, composta por 18 municípios, cuja atividade econômica predominante é a agropecuária, o que contribui para a oferta de empregos formais e demanda, consequentemente, mão de obra mais qualificada. Conforme consta do PDI da UniRV (2023–2028), a instituição iniciou suas atividades em 1973 como uma instituição isolada, criada pela Lei Municipal nº 1.221/1973, sob a denominação de Fundação de Ensino Universitário de Rio Verde, ofertando cursos de licenciatura em parceria com a Universidade Católica de Goiás (UCG). A Universidade de Rio Verde (UniRV) foi criada formalmente pela Lei Municipal nº 4.541/2003 e credenciada pelo Conselho Estadual de Educação de Goiás (CEE/GO) em 2004, por meio do Decreto Estadual nº 5.971/2004.

A partir de 2004, a UniRV expandiu significativamente a oferta de cursos de graduação, com a criação de 22 cursos no *campus* sede e a implantação de cinco *campi* fora de sede, destacando-se, sobretudo, a abertura de cursos nas áreas de Medicina e Engenharias. Atualmente, a graduação é oferecida por meio de 23 cursos, não havendo cursos voltados à formação de professores, com predomínio dos cursos de Medicina e daqueles voltados às Ciências Agrárias.

**Tabela 21** – Evolução do total – graduação – de cursos e alunos – da UniRV – 2014 a 2023

UniRV		
ANO	Quantidade de cursos-presenciais	Total de matrículas – cursos presenciais
2014	45	6934
2015	47	7363
2016	39	6926
2017	34	6898
2018	30	6496
2019	30	6206
2020	30	6008
2021	27	6837
2022	23	8032
2023	24	9235
$\Delta\%2023$ /2014	-33%	29%

Fonte: Censo da Educação Superior - Inep/MEC. Elaboração Própria.

A UniRV não oferece cursos na modalidade EaD, sendo todas as suas graduações presenciais. Em relação ao quantitativo de cursos, observa-se que, embora tenha havido

ampliação por meio da criação de campi fora de sede com a oferta de novos cursos, é provável que tenha ocorrido uma redução no número de cursos no *campus* sede. Verificou-se uma diminuição de aproximadamente 33% no número total de cursos e, simultaneamente, um aumento de 29% no número de alunos matriculados, o que motivou uma análise nos Microdados do Censo da Educação Superior. A expansão foi impulsionada, principalmente, pela abertura de cursos de Medicina em diferentes municípios do estado de Goiás (**Quadro 3: Expansão das Universidades Municipais por campi fora de sede**). Em 2014, a UniRV contava com 377 alunos matriculados em cursos de Medicina; em 2023, esse número aumentou para 4.045, representando um crescimento de 1.072,9%, distribuídos entre o *campus* sede e os *campi* fora de sede, e correspondendo a 44% do total de matrículas da instituição.

No curso de Direito, o segundo com maior número de matrículas, havia 1.233 alunos matriculados em 2014 e 960 em 2023, o que representa uma redução de 11,33%. Cabe destacar que os cursos de Direito e Medicina concentraram o maior número de matrículas no período de 2014 a 2023. De acordo com Souza Filho e Sousa (2024), a respeito da UniRV, “nenhuma outra instituição pública de educação superior abriu tantas vagas de medicina no país entre 2012 e 2022”.

Carvalho *et al.* (2024) discutem o interesse das IES privadas brasileiras pelos cursos de Medicina e o crescimento desse segmento. No caso da UniRV, essa expansão pode representar uma estratégia para manter-se competitiva na disputa por estudantes, adotando práticas semelhantes às das instituições privadas, a fim de assegurar sua atuação na oferta da educação superior. Destaca-se, ainda, o estudo de Souza Filho e Sousa (2024), que, ao analisarem a evolução das vagas e matrículas de todos os cursos ofertados pela UniRV em 2022, evidenciam a transformação e o impacto provocados pelo curso de Medicina na estrutura e no perfil da universidade.

A pós-graduação *lato sensu* é ofertada por meio de 17 cursos. No âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, há dois cursos em funcionamento e um em fase de projeto, sendo que o primeiro foi implantado em 2004.

**Tabela 22** – Programas de mestrado e doutorado da UniRV e avaliação da Capes (2023)

Programa	Área de Avaliação	M	D	MP
Produção Vegetal (início em 2004)	Agronomia	X (nota 4)	X (nota 4)	
Direito do Agronegócio e Desenvolvimento (início em 2021)	Direito			X (nota A )
Sustentabilidade e Agronegócio (em projeto)	Administração			X (em projeto)

Fontes: Plataforma Sucupira e PDI -UniRV- 2023/2028. Nota A equivale a 5. Elaboração Própria.

Em relação aos cursos de pós-graduação *stricto sensu* da UniRV, o primeiro foi implantado em 2004, ano em que a instituição iniciou suas atividades como universidade, atendendo a uma das exigências para seu funcionamento nessa condição. A universidade implantou o mestrado e o doutorado no Programa de Produção Vegetal (Agronomia), ambos com conceito 4, o que se presume estar relacionado à forte atuação regional no setor do agronegócio. Outro curso ofertado é o mestrado profissional em Direito, com ênfase em Agronegócio, cuja nota corresponde à avaliação de reconhecimento do curso. Há ainda um terceiro curso, também um mestrado profissional, atualmente em fase de projeto, igualmente voltado à qualificação de profissionais para atuação no agronegócio. Dessa forma, infere-se que a UniRV, ao direcionar sua oferta de pós-graduação à formação de profissionais voltados à agropecuária, está priorizando o potencial econômico do município, centrado, sobretudo, no agronegócio.

A extensão universitária na UniRV teve início em 2010, com o entendimento de que se constitui como complemento à prática profissional, integrando o processo de ensino-aprendizagem e a pesquisa. Dentre as iniciativas de extensão desenvolvidas pela universidade, destacam-se: o Programa Conexão: Mercado de Trabalho, o Programa Empreende e o Programa Gestor do Futuro, além de projetos voltados à promoção da saúde preventiva e da saúde mental.

### 3.1.5 Universidade de Gurupi (UnirG)

A Universidade de Gurupi foi criada como Fundação Educacional de Gurupi (FEG) pela Lei Municipal nº 611/1985. Em 2011, por meio da Lei Municipal nº 1.970/2011, foi instituída



a Fundação Educacional de Gurupi, e, em 2018, credenciada como Universidade de Gurupi (UnirG), por meio do Decreto Governamental nº 5.861/2018. A UnirG iniciou suas atividades com a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas de Gurupi, ofertando cursos de licenciatura e Direito. Embora, no Sistema e-MEC, esteja cadastrada como “Especial”, o que poderia ser interpretado como “Autarquia Municipal de Regime Especial”, essa classificação não se encontra expressa na norma legal da UnirG. Diferentemente da FURB, USCS e UNITAU, a UnirG é formalmente constituída como uma Fundação Municipal.

A origem da UnirG está vinculada ao processo de interiorização da educação superior promovido no estado de Goiás, com o apoio da gestão municipal, uma vez que a instituição foi criada em 1985, quando o município de Gurupi ainda integrava aquele estado. Somente a partir de 1988, com a criação do estado do Tocantins pela Assembleia Nacional Constituinte, o município passou a compor essa nova unidade federativa, localizada na Região Norte do país.

A UnirG está localizada na Região Sul do estado do Tocantins, no município de Gurupi, importante centro de prestação de serviços na área da educação. Conforme o PDI-UnirG (2024-2028), sua atuação abrange as áreas do conhecimento em ciências humanas, ciências sociais aplicadas, ciências exatas e ciências da saúde, considerando sua inserção regional. A graduação é ofertada exclusivamente na modalidade presencial, por meio de 16 cursos distribuídos entre o *campus* sede e o *campus* de Paraíso do Tocantins, este último com oferta do curso de Medicina. Assim como a UniRV, a UnirG não possui cursos na modalidade EaD.

Na **Tabela 23**, são apresentados os dados referentes aos cursos e ao número de alunos da graduação, cuja oferta ocorre exclusivamente na modalidade presencial. No período analisado (2014-2023), a quantidade de cursos manteve-se em 17, entretanto, o número de alunos apresentou uma redução de 18%.

**Tabela 23** – Evolução do total de cursos e alunos da UnirG – 2014 a 2023

Total de cursos e alunos -UnirG		
ANO	Quantidade de cursos	Total Alunos matriculados
2014	17	4.323
2015	17	4.393
2016	17	4.313
2017	17	4.276
2018	17	4.590
2019	16	4.500
2020	16	4.199
2021	17	4.034
2022	17	3.803
2023	17	3.581
2023/2014		
$\Delta\%$	0	-17%

Fontes: PDI-UnirG – 2024/2028 e Censo da Educação Superior - Inep/MEC. Elaboração Própria.

A pós-graduação é ofertada por meio de seis cursos presenciais na modalidade *lato sensu* e dois cursos na modalidade *stricto sensu*, cuja implantação ocorreu apenas em 2025.

**Tabela 24** – Programas de mestrado e avaliação da Capes da UnirG (2023)

Programa	Área de Avaliação	M	MP
Educação Social (início em 2025)	Sociais, Culturas e Humanidades		X (nota A)
Biociências e Saúde (início em 2025)	Saúde e Biológicas	X (nota A)	

Fonte: Plataforma Sucupira. Nota A equivale a 5. Elaboração Própria.

Como os dois cursos de mestrado, acadêmico e profissional, estão sendo iniciados em 2025, a nota atribuída refere-se à avaliação realizada durante o processo de reconhecimento dos cursos. Quanto ao doutorado, há um curso na modalidade Doutorado Interinstitucional<sup>77</sup> (DINTER) em Engenharia de Produção e Sistemas, desenvolvido em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná, voltado à formação do corpo docente da UnirG.

<sup>77</sup> O Doutorado Interinstitucional (DINTER) é um programa da Capes que se concretiza por meio da oferta, em caráter temporário e sob condições especiais, de um curso de doutorado reconhecido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e já consolidado (com conceito igual ou superior a 5), possibilitando que parte das atividades de formação dos alunos seja desenvolvida no campus de outra instituição.

A política de extensão universitária é coordenada pela Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assistência Estudantil (PROECAE) e se desenvolve por meio da interação entre programas, projetos, cursos, oficinas, eventos e prestação de serviços, relacionados aos cursos de graduação e pós-graduação. Dentre as ações de extensão, destacam-se as atividades nas áreas da saúde e da leitura. Ademais, merecem destaque as iniciativas voltadas à comunidade da etnia Javaé, com o resgate do conhecimento tradicional por meio do uso de plantas medicinais.

### **3.2 Análise comparativa das cinco universidades municipais**

Como já observado no histórico sobre as IMES no Brasil, as cinco universidades municipais foram, por grande parte de sua existência, faculdades criadas pelo Poder Público municipal. Ao se tornarem universidades, três configuram-se como autarquias de regime especial e duas como fundações municipais. A seguir, busca-se identificar as principais diferenças e semelhanças entre essas instituições, com o objetivo de compreender em que medida tais distinções se refletem no cumprimento das funções universitárias.

A oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* é mais expressiva na FURB e na UNITAU. Dentre as cinco universidades analisadas, a UnirG apresenta o menor quantitativo de alunos e de cursos de graduação. A oferta de ensino, um dos pilares que, com a pesquisa e a extensão, fundamentam a atuação universitária, ocorre por meio dos cursos de graduação. Em 2023, observa-se que a UNITAU e a FURB detêm o maior número de cursos de graduação, tanto presenciais quanto a distância: a UNITAU com 95 cursos, a FURB com 73, a USCS com 69 e a UniRV com 24. A UnirG apresenta o menor número, com 17 cursos.

Ao levantar os dados referentes às matrículas e aos cursos no ano de 2023, foi calculada a média de estudantes por curso nas cinco universidades analisadas. Nas três instituições que ofertam cursos presenciais e na modalidade a distância (EaD), a média foi apresentada separadamente por modalidade. Na FURB, a média de estudantes nos cursos presenciais é de 91, enquanto na modalidade EaD é de 8 estudantes por curso. Na USCS, a média nos cursos presenciais é de 202 estudantes e, na EaD, de 22 estudantes. Na UNITAU, a média é de 182 estudantes nos cursos presenciais e de 32 nos cursos EaD. Nas duas universidades que oferecem exclusivamente cursos presenciais, a UniRV apresenta uma média de 384 estudantes por curso e a UnirG, de 210. Entre as cinco universidades municipais, considerando apenas os cursos presenciais, a UniRV é a que apresenta a maior média de estudantes por curso e a FURB, a menor.

Ao realizar o levantamento da oferta de cursos na modalidade EaD, no ano de 2023, nas cinco universidades municipais, observa-se que a UnirG e a UniRV não oferecem tal modalidade. Na FURB, a EaD é ofertada por meio de seis cursos, nas áreas de Negócios e Administração. Na USCS, são 24 cursos, principalmente nas áreas de Educação, Negócios e Administração. Já na UNITAU, a modalidade é ofertada por meio de 55 cursos, com maior diversificação de áreas, abrangendo Educação, Tecnologia, Negócios e Administração, com polos localizados no estado de São Paulo e em outros estados brasileiros. Os cursos são predominantemente de licenciatura, voltados à formação de professores, e tecnológicos.

**Tabela 25** – Oferta de cursos presenciais e de EaD nas universidades municipais 2023

Universidades Municipais	Cursos presenciais	Cursos EaD	Vagas ofertadas nos cursos presenciais	Vagas ofertadas nos cursos de EaD	Áreas de atuação em EaD	Polos de EaD
FURB	67	6	8966	150	Negócio e Administração	3
USCS	45	24	3060	480	Educação; Negócios e Administração	5
UNITAU	40	55	5628	39126	Agricultura; Computação e Tecnologia da Informação; Educação; e Negócios e Administração	645
UniRV	24	0	3514	0	0	0
UnirG	17	0	3059	0	0	0

Fontes: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior/2023. Elaboração Própria.

A oferta da pós-graduação *stricto sensu* tem relação direta com o desenvolvimento da pesquisa, aspecto fundamental e condicionante para que uma instituição se torne uma universidade no Brasil, com foco na formação de profissionais e na produção de conhecimento.

Em relação à expansão pela via *multicampi*, condição legal relacionada à autonomia das universidades e dos centros universitários, entre as universidades municipais destaca-se a UniRV, que, em um processo de expansão, criou cinco novos *campi* fora de sede. Dos cinco *campi* criados entre 2015 e 2023, à exceção do localizado no município de Caiapônia (GO), os demais ofertam somente o curso de Medicina. A UNITAU, a UnirG e a USCS, ao criarem

campi fora de sede, também optaram por ofertar cursos de Medicina, sendo um na UnirG (2021), um na UNITAU<sup>78</sup> (2022) e dois na USCS (2016).

Em relação à participação das IMES em programas do Governo Federal, via Ministério da Educação, como o FIES, ProExt e PIBID, não foi possível identificar se as cinco universidades municipais participam de algum deles ou, ao menos, de um desses programas.

No **Quadro 3**, estão apresentados os cursos ofertados pelas universidades municipais em *campi* fora de sede. Trata-se de um estudo realizado por Carvalho *et al.* (2023), que buscou analisar a expansão das IMES por meio da criação de campi fora da sede, como mecanismo de ampliação. Segundo a análise das autoras, essa seria “uma forma de ampliar a atuação delas na educação superior, sem ferir o art. 242 da CF/88” (Carvalho *et al.*, 2023, p. 20).

**Quadro 3** – Lista dos *campi* fora de sede das cinco universidades municipais

Universidades Municipais/ Município Sede/UF	Campi fora de sede	Curso
FURB-Blumenau/SC	Unid. Acad. Brusque	Artes Visuais
		Educação Especial
		Física
		Ciências da Religião
		Química
	Unid. Acadêmica Gaspar	Administração
	Unid. Acad. Ibirama	Pedagogia
	Unid. Acad. Jaraguá do Sul	Pedagogia
		Filosofia
		Ciências da Religião
	Unid. Acad. Lages	Ciências da Religião
	Unid. Acad. Laguna	Artes
		Ciências da Religião
		Filosofia
		Letras-Inglês
	Unid. Acad. Rio do Sul	Ciências da Religião
		Ciências da Religião
		Letras-Inglês
	Unid. Acad. Timbó	Física
		Artes
		Letras-Inglês
USCS - São Caetano do Sul/SP	Campus Itapetininga Taboãozinho	Medicina
	Campus São Paulo	Medicina
UNITAU- Taubaté/SP	1- Campus Caraguatatuba	Medicina

<sup>78</sup> Em relação à Universidade de Taubaté (UNITAU), embora o Sistema e-MEC registre dois cursos de Medicina em campi fora de sede, nos municípios de Guaratuba e Cruzeiro, o curso localizado em Cruzeiro consta como “não iniciado”. Informação obtida em 8 de agosto de 2025.

UnirV- RIO VERDE -Rio Verde/GO	1-Campus Aparecida de Goiânia	Medicina
	2-Campus Caiapônia	Direito
		Educação Física
		Engenharia Ambiental
	3-Campus Formosa	Medicina
	4-Campus Goianésia	Medicina
UnirG - Gurupi/TO	5- Campus Luziânia	Medicina
	Campus Paraíso do Tocantins	Medicina

Fonte: Sistema e-MEC e Censo da Educação Superior/INEP. Elaborado a partir de pesquisa realizada por Carvalho *et al.* (2023).

Na análise do **Quadro 3**, observa-se que, além dos cursos de Medicina, há também a oferta de cursos voltados à formação de professores para atuação na educação básica. Isso permite inferir que, embora as IMES estejam diversificando sua oferta de cursos de graduação como forma de ampliar seu público discente, elas ainda mantêm a proposta inicial que motivou sua criação.

Em relação à criação e à ampliação de cursos de graduação, cabe destacar que a expansão das universidades municipais por meio de *campi* fora de sede, especialmente com a criação de cursos de Medicina, motivou a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.247 (ADPF 1.247), do Distrito Federal, em 2025. A ação, de autoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Flávio Dino, impugna a criação, a autorização e o reconhecimento de instituições de educação superior municipais, em especial de cursos de graduação em Medicina, sob a alegação de descumprimento do art. 206 da Constituição Federal de 1988, que assegura a gratuidade do ensino público, a partir de 1988, em todos os níveis da educação básica e superior. A ADPF 1.247 também sustenta que os municípios só podem ofertar educação superior nas condições estabelecidas no art. 11 da LDBEN/1996<sup>79</sup>. A ADPF 1.247 encontra-se para manifestação na Procuradoria-Geral da República desde 28 de outubro de 2025, conforme consta no *site* do STF.

Em relação à ADPF 1247, o Tribunal decidiu, por unanimidade, permitir o ingresso de novos alunos nos cursos e *campi* já em funcionamento, com base na necessidade de preservação da sustentabilidade financeira dessas atividades. Entretanto, a criação, a autorização ou o reconhecimento de novos cursos, bem como a abertura de *campi* fora do município de origem

<sup>79</sup> A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.247 encontra-se, desde 28 de outubro de 2025, sob análise da Procuradoria-Geral da República, conforme consta no *site* do Supremo Tribunal Federal (STF).

ou de cursos já criados, mas ainda não em funcionamento fora da sede, não podem iniciar atividades.

Embora o art. 242 da Constituição Federal de 1988 permita a cobrança de mensalidades por instituições municipais de educação superior (IMES) criadas antes da promulgação da Carta Magna, entende-se que essa prerrogativa se aplica exclusivamente às instituições e cursos criados anteriormente a 1988. No entanto, na criação de novos cursos, especialmente os de Medicina, após a promulgação da Constituição, algumas IMES têm utilizado como respaldo a norma originária de criação da instituição municipal, a qual antecede à CF/1988. Compreende-se que essa norma anterior refere-se à mantenedora, e não à mantida, sendo que, ao longo dos anos, muitas dessas instituições passaram por processos de credenciamento e reconhecimento, os quais resultaram em alterações legislativas. Essas alterações, em geral, incidem especialmente sobre a norma legal vinculada à instituição mantida, que é à qual os cursos de graduação se vinculam formalmente <sup>80</sup>.

**Tabela 26** – Avaliação em larga escala nas universidades municipais: IGC, conceitos Enade e CAPES

IMES	IGC	Conceito Médio de curso de Graduação	Conceito Médio de curso de Mestrado	Conceito Médio de curso de Doutorado
FURB	4	3	4,4	5
USCS	3	2,6	4,5	5
UNITAU	3	2,4	4,3	4,5
UnirV	3	2,6	4,5	0
UnirG	2	1,8	0	0

Fontes: Resultado ENADE/2023; Plataforma Sucupira. Dados de 2023. Elaboração Própria.

Em relação ao Índice Geral de Cursos (IGC) das universidades municipais, um dos principais indicadores de qualidade que avaliam o desempenho das instituições de educação superior, apenas a FURB apresenta um resultado considerado muito bom, refletindo a qualidade de seus cursos de graduação e das atividades institucionais de forma geral. A UnirG, por sua vez, apresenta um desempenho abaixo da média, especialmente nos cursos de graduação. As demais universidades (USCS, UNITAU e UnirV) obtiveram resultados que as posicionam dentro da média nacional, de acordo com os critérios do indicador.

<sup>80</sup> A nota de rodapé nº 63, constante da página 118, esclarece o conceito de mantenedora e mantida, sendo esta última a responsável direta pela oferta dos cursos de graduação.

### 3.3 Perfil do corpo docente das cinco universidades municipais

As universidades brasileiras, para cumprirem a missão de gerar conhecimento relevante para a sociedade, devem atender aos critérios estabelecidos nas normas que regem a educação superior. Assim, a universidade só se configura, de fato, quando há formação em graduação e pós-graduação, associada à pesquisa e à extensão. Dessa forma, ao se tomar como referência o art. 52 da LDBEN/1996, observa-se um desafio: para além da formalidade legal, deve-se garantir um padrão de qualidade que permita o acesso e o desenvolvimento de projetos, ações e atividades sociais relevantes, capazes de contribuir para a solução de problemas. Assim, conforme dispõe o art. 52 da LDBEN/1996, as universidades:

[...] são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: (Regulamento) (Regulamento)

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral (Brasil, 1996).

Portanto, é sob essa ótica que se observam as cinco universidades municipais em relação às determinações da LDBEN/1996, analisando-se os dois incisos que devem ser por elas cumpridos. Cabe destacar que o recorte temporal para a análise dos dados considera uma década, correspondente ao período em que as cinco universidades foram credenciadas como universidades.

Inicialmente, para a análise das cinco universidades, consideram-se a composição do corpo docente e a titulação (inciso II)<sup>81</sup> e, posteriormente, a dedicação em regime de tempo integral de, no mínimo, um terço do corpo docente (inciso III).

Em se tratando do perfil docente da FURB, entre 2014 e 2023, verifica-se que o total de docentes em exercício caiu 31%, conforme a **Tabela 27**; ao se comparar com o total de matrículas na graduação (**Tabela 15**), observa-se também uma redução de 42%, ainda que o total de cursos tenha aumentado em 33%.

---

<sup>81</sup> O levantamento dos dados relativos à composição do corpo docente, à titulação e ao regime de trabalho foi realizado com base nas informações disponibilizadas nos microdados do Censo da Educação Superior. Em relação à titulação dos docentes, são coletados dados sobre: sem graduação, com graduação, com especialização, com mestrado e com doutorado. Quanto ao regime de trabalho, são consideradas as seguintes categorias: dedicação exclusiva, tempo integral com e sem dedicação exclusiva, tempo parcial e horista. Para atender ao disposto no inciso II do art. 52 da LDBEN/1996, foram consideradas as categorias estabelecidas por essa norma.



**Tabela 27 – Perfil do corpo docente da FURB – 2014 a 2023**

ANO	Docentes em exercício	Docentes com titulação de mestrado	% Docentes com titulação de mestrado	Docentes com titulação de doutorado	% Docentes com titulação de doutorado	Docentes com titulação de mestrado e doutorado	% Docentes com titulação de mestrado e doutorado	Docentes em exercício em tempo integral	% de Docentes em tempo integral	Docentes em tempo parcial	% de Docentes em tempo parcial	Docentes horistas	% de Docentes horistas
2014	921	452	49%	221	24%	673	73%	283	31%	4	0%	634	69%
2015	899	437	49%	232	26%	669	74%	239	27%	4	0%	656	73%
2016	912	423	46%	266	29%	689	76%	212	23%	70	8%	630	69%
2017	933	420	45%	275	29%	695	74%	209	22%	70	8%	654	70%
2018	820	371	45%	282	34%	653	80%	208	25%	81	10%	531	65%
2019	706	306	43%	267	38%	573	81%	224	32%	163	23%	319	45%
2020	620	260	42%	253	41%	513	83%	208	34%	138	22%	274	44%
2021	605	242	40%	261	43%	503	83%	197	33%	141	23%	267	44%
2022	603	231	38%	276	46%	507	84%	206	34%	144	24%	253	42%
2023	637	261	41%	271	43%	532	84%	193	30%	155	24%	289	45%
2023/2014 Δ%	-31%	-42%		23%		-21%		-32%		3775%		-54%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Ao se analisar os dados referentes à titulação docente com mestrado, observa-se, no período de 2014 a 2023, um decréscimo de 42% no quantitativo, enquanto o número de docentes com doutorado aumentou em 23%, o que pode indicar um corpo docente mais qualificado. Ainda que tenha havido redução no número de docentes com titulação de mestre no período analisado, a instituição cumpriu o disposto no inciso II (um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado) e, a partir de 2014, a FURB atende a esse requisito, com a menor porcentagem registrada de 73% de docentes titulados com mestrado ou doutorado.

Em relação ao regime de trabalho, o inciso III (um terço do corpo docente em regime de tempo integral) foi cumprido pela FURB apenas no período de 2020 a 2022. Entretanto, observa-se que, em 2023, o percentual de docentes em exercício com dedicação em tempo integral foi de 30%, não atingindo, portanto, o mínimo de um terço exigido pela norma. Além disso, a variação entre 2014 e 2023 corresponde a uma queda de 32%. A quantidade de professores horistas em exercício, embora tenha sido reduzida em 54% no período, ainda representa mais de um terço do total de docentes em atividade. A maior variação, no período de 2014 a 2023, ocorreu no vínculo trabalhista em tempo parcial, cujo aumento foi de 3.775%. A natureza jurídica da FURB, por ser pública e, ainda que autarquia de regime especial, exige a realização de concurso público para a contratação de docentes permanentes. Contudo, outras formas de contratação temporária podem ser adotadas como solução imediata para suprir a demanda por docentes.

Em relação à USCS, conforme a **Tabela 28**, o número total de docentes aumentou em 120% no período de 2014 a 2023. Ao se comparar com o total de matrículas na graduação

(**Tabela 17**), observa-se também um aumento de 35%, assim como no total de cursos, que cresceu 55%. Esse crescimento indica que a instituição expandiu sua oferta de cursos de graduação no período analisado.

**Tabela 28** – Perfil do corpo docente da USCS – 2014 a 2023

Ano	Docentes em exercício	Docentes com titulação de mestrado	% Docentes com titulação de mestrado	Docentes com titulação de doutorado	% Docentes com titulação de doutorado	Docentes com titulação de mestrado e doutorado	% Docentes com titulação de mestrado e doutorado	Docentes em exercício em tempo integral	% de Docentes em tempo integral	Docentes em tempo parcial	% de Docentes em tempo parcial	Docentes horistas	% de Docentes horistas
2014	325	166	51%	114	35%	280	86%	101	31%	3	1%	221	68%
2015	382	185	48%	145	38%	330	86%	140	37%	0	0	242	63%
2016	408	197	48%	155	38%	352	86%	151	37%	0	0	257	63%
2017	401	192	48%	167	42%	359	90%	153	38%	0	0	248	62%
2018	507	219	43%	212	42%	431	85%	202	40%	0	0	305	60%
2019	575	280	49%	237	41%	517	90%	274	45%	0	0	301	52%
2020	605	286	47%	252	42%	538	89%	277	46%	0	0	328	54%
2021	600	285	48%	269	45%	554	92%	295	49%	0	0	305	51%
2022	659	292	44%	317	48%	609	92%	328	50%	0	0	331	50%
2023	716	314	44%	343	48%	657	92%	288	40%	0	0	428	60%
2023/2014 Δ%	120%	89%		201%		135%		185%		-100%		94%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Ao se analisarem os dados da titulação docente, no período de 2014 a 2023, com a finalidade de verificar o cumprimento do inciso II (um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado), observa-se que a instituição atendeu ao disposto na norma, apresentando, inclusive, um corpo docente com qualificação, tanto em nível de mestrado quanto de doutorado, superior a 33% no período analisado.

Em relação ao regime de trabalho, o inciso III (um terço do corpo docente em regime de tempo integral) foi cumprido pela instituição no período de 2015 a 2023, sendo a exceção o ano de 2014. Destaca-se, inclusive, um aumento de 185% no número de docentes em exercício em tempo integral. Cabe mencionar a inexistência de docentes com vínculo trabalhista em tempo parcial e o crescimento de 94% no número de docentes horistas. Observa-se, ainda, que o percentual de docentes com contrato de trabalho horista foi, em todo o período analisado, superior a 50%.

Em relação à UNITAU, conforme a **Tabela 29**, o número total de docentes caiu 25% no período de 2014 a 2023. Ao se comparar com o total de matrículas na graduação (**Tabela 19**), observa-se uma redução de 38%, enquanto o total de cursos aumentou 48%. Esse aumento decorreu da expansão da oferta de cursos na modalidade EaD, que cresceu 358%.

**Tabela 29** – Perfil do corpo docente da UNITAU – 2014 a 2023

Ano	Docentes em exercício	Docentes com titulação de mestrado	% Docentes com titulação de mestrado	Docentes com titulação de doutorado	% Docentes com titulação de doutorado	Docentes com titulação de mestrado e doutorado	% Docentes com titulação de mestrado e doutorado	Docentes em exercício em tempo integral	% de Docentes em tempo integral	Docentes em tempo parcial	% de Docentes em tempo parcial	Docentes horistas	% de Docentes horistas
2014	694	277	40%	253	36%	530	76%	351	51%	258	37%	85	12%
2015	668	257	38%	267	40%	524	78%	369	55%	260	39%	39	6%
2016	649	239	37%	281	43%	520	80%	403	62%	212	33%	34	5%
2017	642	244	38%	261	41%	505	79%	218	34%	365	57%	59	9%
2018	608	252	41%	222	37%	474	78%	223	37%	303	50%	82	13%
2019	582	242	42%	234	40%	476	82%	198	34%	305	52%	79	14%
2020	523	212	41%	215	41%	427	82%	169	32%	256	49%	98	19%
2021	522	214	41%	216	41%	430	82%	172	33%	253	48%	97	19%
2022	503	197	39%	217	43%	414	82%	503	100%	0	0	0	0
2023	523	195	37%	227	43%	422		523	100%	0	0	0	0
2023/2014 Δ%	-25%	-30%		-10%		-20%		49%		-100%		-100%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Ao se analisarem os dados da titulação docente, no período de 2014 a 2023, com a finalidade de verificar o cumprimento do inciso II (um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado), observa-se que a instituição atendeu ao disposto na norma, apresentando, inclusive, um corpo docente com qualificação, tanto em nível de mestrado quanto de doutorado, superior a um terço no período analisado. Entretanto, como houve uma redução no número total de docentes nesse mesmo período, verificou-se uma queda de 30% no número de docentes com mestrado e de 10% com doutorado.

Em relação ao regime de trabalho, o inciso III (um terço do corpo docente em regime de tempo integral) foi cumprido pela instituição no período de 2014 a 2023, com exceção do ano de 2020. No período analisado, observou-se um aumento de 49% no número de docentes em tempo integral. Em 2023, 100% do corpo docente encontrava-se em regime de trabalho em tempo integral, e não houve contratação de docentes horistas nos anos de 2022 e 2023.

Em relação à UniRV, conforme a **Tabela 30**, o número total de docentes aumentou 7% no período de 2014 a 2023. Ao se comparar com o total de matrículas na graduação (**Tabela 21**), observa-se um aumento de 29%, enquanto o total de cursos apresentou uma redução de 33%.

**Tabela 30** – Perfil do corpo docente da UniRV – 2014 a 2023

Ano	Docentes em exercício	Docentes com titulação de mestrado	% Docentes com titulação de mestrado	Docentes com titulação de doutorado	% Docentes com titulação de doutorado	Docentes com titulação de mestrado e doutorado	% Docentes com titulação de mestrado e doutorado	Docentes em exercício em tempo integral	% de Docentes em tempo integral	Docentes em tempo parcial	% de Docentes em tempo parcial	Docentes horistas	% de Docentes horistas
2014	391	185	47%	47	12%	232	59%	241	62%	115	29%	35	9%
2015	423	209	49%	55	13%	264	62%	297	70%	103	24%	23	5%
2016	479	237	49%	77	16%	314	66%	357	75%	95	20%	27	6%
2017	517	283	55%	89	17%	372	72%	444	86%	73	14%	0	0
2018	443	252	57%	86	19%	338	76%	360	81%	77	17%	6	1%
2019	420	224	53%	90	21%	314	75%	321	76%	88	21%	11	3%
2020	402	219	54%	94	23%	313	78%	337	84%	55	14%	10	2%
2021	401	198	49%	116	29%	314	78%	345	86%	46	11%	10	2%
2022	409	206	50%	137	33%	343	84%	346	85%	56	14%	7	2%
2023	420	201	48%	167	40%	368	88%	369	88%	41	10%	10	2%
2023/2014 Δ%	7%	7%		255%		59%		53%		-64%		-71%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023 Elaboração Própria.

Ao se analisarem os dados da titulação docente, no período de 2014 a 2023, com a finalidade de verificar o cumprimento do inciso II (um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado), observa-se que a instituição atendeu ao disposto na norma. O número de docentes com mestrado aumentou 7%, enquanto o número de docentes com doutorado, no mesmo período, cresceu 255%. Embora a instituição tenha cumprido o requisito legal, entre 2014 e 2021 o percentual de docentes com doutorado permaneceu inferior a 30%.

Em relação ao regime de trabalho, o inciso III (um terço do corpo docente em regime de tempo integral) foi cumprido pela instituição no período de 2014 a 2023, com um aumento de 53% no quantitativo de docentes contratados nesse regime. Observa-se que, em 2023, 100% do corpo docente encontrava-se em regime de tempo integral, e não houve contratação de docentes horistas nos anos de 2022 e 2023.

Em relação à UnirG, conforme a **Tabela 31**, o número total de docentes aumentou 6% no período de 2014 a 2023. Ao se comparar com o total de matrículas na graduação (**Tabela 23**), observa-se uma redução de 17%, enquanto o total de cursos se manteve estável.

**Tabela 31 – Perfil do corpo docente da UnirG – 2014 a 2023**

Ano	Docentes em exercício	Docentes com titulação de mestrado	% Docentes com titulação de mestrado	Docentes com titulação de doutorado	% Docentes com titulação de doutorado	Docentes com titulação de mestrado e doutorado	% Docentes com titulação de mestrado e doutorado	Docentes em exercício em tempo integral	% de Docentes em tempo integral	Docentes em tempo parcial	% de Docentes em tempo parcial	Docentes horistas	% de Docentes horistas
2014	314	89	28%	17	5%	106	34%	235	75%	79	25%	0	0
2015	316	102	32%	19	6%	121	38%	234	74%	82	26%	0	0
2016	315	96	30%	23	7%	119	38%	237	75%	78	25%	0	0
2017	304	101	33%	26	9%	127	42%	238	78%	66	22%	0	0
2018	298	102	34%	23	8%	125	42%	228	77%	70	23%	0	0
2019	284	103	36%	23	8%	126	44%	213	75%	71	25%	0	0
2020	254	110	43%	31	12%	141	56%	179	70%	75	30%	0	0
2021	314	109	35%	37	12%	146	46%	6	2%	4	1%	304	97%
2022	330	118	36%	35	11%	153	46%	171	52%	84	25%	75	23%
2023	334	115	34%	36	11%	151	45%	165	49%	83	25%	86	26%
2023/2014 Δ%	6%	29%		112%		42%		-30%		5%		100%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Ao se analisarem os dados da titulação docente no período de 2014 a 2023, cabe informar que a UnirG foi credenciada como universidade municipal apenas em 2018. Entretanto, embora a obrigatoriedade de cumprimento do inciso II (um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado) devesse ser exigida apenas a partir de 2018, desde 2015 a instituição já apresentava um corpo docente com titulação de mestrado igual ou superior a 30% do total, cumprindo, assim, o disposto na norma. Cabe destacar o baixo percentual de docentes com doutorado em relação ao total de docentes da instituição, embora, na variação do período analisado, esse número tenha aumentado em 112%.

Em relação ao regime de trabalho, o inciso III (um terço do corpo docente em regime de tempo integral) foi cumprido pela instituição em todos os anos do período analisado, com exceção de 2021, embora tenha havido uma redução de 30% no quantitativo de docentes em tempo integral. Observa-se um aumento de 5% nos contratos de docentes em tempo parcial. Entre 2014 e 2020, não havia contratação na modalidade de docente horista na instituição. No entanto, em 2021, enquanto o percentual de docentes em exercício em tempo integral foi de apenas 2%, os docentes horistas representaram 97% do total. Em 2022, o percentual de horistas caiu para 23% e, em 2023, subiu para 26%.

Em relação à comprovação da existência de atividades de grupos de pesquisa, pressupõe-se que, por ofertarem cursos de pós-graduação stricto sensu, as cinco universidades municipais desenvolvam atividades de pesquisa. No entanto, questiona-se a UnirG, uma vez que seus dois cursos de mestrado foram credenciados apenas em 2025.

As universidades municipais, por serem fundações públicas e autarquias de regime especial, são, portanto, instituições públicas, o que não elimina a exigência de realização de

concurso público para a efetivação de seu corpo docente. Entretanto, foi identificada a contratação de docentes horistas, a qual se presume tratar-se de uma medida temporária e por tempo determinado.

### **3.4 Financiamento das universidades municipais**

As universidades necessitam de recursos para proporcionar especialização profissional e científica, os quais são transformados em serviços sociais. Portanto, assegurar que as pessoas tenham alto nível de qualificação profissional faz parte dos objetivos das instituições de educação superior. Nesse sentido, esta subseção tem por finalidade apresentar o financiamento das cinco universidades municipais, ou seja, serão abordadas as receitas e as despesas dessas instituições no período de 2014 a 2023. Os dados foram extraídos dos microdados do Censo da Educação Superior produzidos INEP. Nessa base de dados, as informações relativas às fontes de receita estão discriminadas em: receitas próprias, receitas de transferências e outras receitas. Por sua vez, as despesas estão classificadas por Grupo de Natureza de Despesa (GND): despesa com pessoal, despesa de custeio e despesa de capital.

Em se tratando das receitas, e tendo como referência o “Manual Técnico do Orçamento” (MTO), versão 2025, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, e a Lei nº 4.320/1964<sup>82</sup>, entende-se por receitas próprias aquelas que têm origem no esforço próprio de órgãos e entidades, decorrentes das atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e da exploração econômica do patrimônio próprio. Receitas de transferência são os recursos oriundos de outro ente federado ou de outras entidades públicas. Outras receitas são aquelas que não se enquadram como receitas próprias ou de transferências, como, por exemplo, indenizações e restituições.

Em se tratando das despesas com pessoal, conforme a Lei nº 4.320/1964, estas compreendem os gastos com vencimentos e salários, aposentadorias, pensões e encargos sociais. As despesas de custeio, de acordo com o § 1º do art. 12 da mesma lei, referem-se às dotações destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive aquelas voltadas à execução de obras de conservação e adaptação de bens imóveis, desde que não envolvam

---

<sup>82</sup> A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A norma trata da classificação da receita e da despesa públicas, do processo de execução orçamentária e do controle dos gastos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm).

despesas com pessoal. Já as despesas de capital são aquelas destinadas à aquisição de bens de capital, execução de obras, aquisição de maquinários, entre outros.

Assim, são apresentados os dados financeiros das universidades municipais, disponibilizados em diferentes *sites* oficiais, referentes ao período de 2014 a 2023. Para os dados dessas instituições, foram utilizados os microdados do Censo da Educação Superior referentes aos anos de 2014 a 2023.

### 3.4.1 Os dados financeiros da FURB

Os dados financeiros da FURB estão apresentados nas tabelas seguintes.

**Tabela 32** – Trajetória das receitas da FURB (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA<sup>83</sup> Anual

ANO	Receita Total (A+B+C)	Receita Própria (A)	% Receita Própria / Receita Total	Receita de Transferências (B)	% Transferência/ Receita Total	Outras Receitas (C)	% Outras Receitas / Receita Total
2014	262.256.060	182.952.819	70%	18.646.353	7%	60.656.888	23%
2015	268.605.698	221.201.057	82%	17.491.105	7%	29.913.537	11%
2016	264.713.487	206.576.069	78%	15.031.804	6%	43.105.614	16%
2017	277.258.165	259.192.074	93%	13.809.338	5%	4.256.753	2%
2018	250.770.756	219.773.931	87%	14.610.066	6%	16.386.759	7%
2019	222.682.913	199.751.146	90%	17.441.674	8%	5.490.093	2%
2020	202.735.879	175.061.068	86%	24.475.388	12%	3.199.423	2%
2021	178.727.463	149.711.147	84%	25.722.242	14%	3.294.075	2%
2022	199.262.438	155.912.880	78%	31.323.112	16%	12.026.446	6%
2023	203.607.453	162.047.629	79%	34.158.630	17%	7.401.195	4%
%Δ 2023/ 2014	-22%	-11%		83%		-88%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Ao se analisarem os dados da **Tabela 32**, que apresenta as principais fontes de receita da FURB, observa-se que a receita própria constitui a principal fonte de arrecadação, sobretudo por meio da cobrança de mensalidades. Em 2017, 93% das receitas da instituição eram provenientes dessa fonte, percentual que passou a representar 79% do total em 2023, após um decréscimo iniciado em 2019, com indícios de recuperação no ano de 2023.

<sup>83</sup> Com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice calculado pelo IBGE, que é o órgão oficial responsável pela produção, pelo cálculo e pela divulgação do IPCA. Dessa forma, foram calculados os valores reais que significam que os montantes de receitas e despesas foram corrigidos pela inflação, com base no IPCA Anual, de modo a expressar o poder de compra efetivo do dinheiro em um determinado ano-base. O IPCA é o índice oficial de inflação do país, usado pelo governo federal, Banco Central e pela maioria dos estudos acadêmicos.

Em relação à receita total, verifica-se que, entre 2014 e 2023, houve uma queda de 22%. A receita própria sofreu uma redução de 11%, resultado que pode estar associado à diminuição de 42% nas matrículas (**Tabela 15**). No que se refere às outras receitas, relacionadas à prestação de serviços, a queda foi de 88%. Entretanto, as transferências cresceram 83%, o que indica um aumento no apoio de entes federados, instituições públicas e, possivelmente, emendas parlamentares.

É importante destacar que a maior queda na receita total ocorreu nos anos de 2021, com 32%, e 2022, com 24%, correspondendo ao período da pandemia de covid-19, sobretudo no que se refere à receita própria. Já em 2023, a receita total retomou o crescimento. Ressalta-se que a receita total só não apresentou um desempenho mais negativo porque a receita de transferências cresceu 83% no período de 2014 a 2023.

As transferências, entre 2014 e 2019, mantiveram-se em valores relativamente constantes. No período de 2020 a 2023, entretanto, registraram aumento significativo: em 2020, representaram 12% das receitas totais, passando a 17% em 2023, o que pode ser interpretado como uma maior necessidade de apoio das esferas governamentais à universidade. As “outras receitas” apresentaram movimento inverso: entre 2014 e 2016, superaram as transferências, ao passo que, entre 2018 e 2023, diminuíram expressivamente, chegando a representar apenas 4% das receitas totais em 2023.

Em relação aos valores das mensalidades, foi realizado um levantamento na página oficial da FURB, por meio do qual foi possível identificar os valores cobrados pela instituição em 2025. Cabe esclarecer, entretanto, que são cobrados tanto o valor da matrícula quanto o das mensalidades, sendo o valor da matrícula muito próximo ao da mensalidade. Assim, para fins de demonstração, foram considerados os valores das mensalidades.

Para os cursos na modalidade EaD, a mensalidade média é de R\$ 455,00. Nos cursos presenciais, os valores variam conforme a graduação, sendo o curso de Medicina o mais oneroso, com valor aproximado de R\$ 10.000,00. Considerando que a FURB possuía 67 cursos em 2023, foi calculada uma média a partir do agrupamento de cursos com mensalidades semelhantes. Assim, o primeiro grupo abrange cursos que não demandam laboratórios específicos nem recursos avançados de tecnologia da informação (TI), com valor médio em torno de R\$ 1.000,00. O segundo grupo inclui cursos variados, como licenciaturas em línguas estrangeiras, algumas engenharias, e bacharelados nas áreas de humanas e ciências da saúde, com valor médio de R\$ 1.360,00. O terceiro grupo, composto por 25 cursos, abrange algumas



engenharias e cursos da área da saúde que exigem laboratórios especializados, apresentando valor médio de R\$ 2.112,00.

**Tabela 33** – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da FURB (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual<sup>84</sup>

ANO	Despesa Total com Pessoal	% Despesa com Pessoal/ Despesa Total	Despesa com Custeio	% Despesa com Custeio/ Despesa Total	Despesa com Capital	% Despesa com Capital /Despesa Total	Despesa Total
2014	187.801.371	69%	61.823.185	22%	24.181.786	9%	273.806.343
2015	169.392.094	66%	46.088.033	18%	41.325.692	16%	256.805.820
2016	185.218.034	73%	40.906.978	16%	28.427.383	11%	254.552.396
2017	188.246.340	68%	57.739.023	21%	28.589.917	11%	274.575.280
2018	184.192.919	69%	53.263.539	21%	27.743.460	10%	265.199.918
2019	174.919.917	73%	43.999.223	18%	20.558.811	9%	239.477.951
2020	155.730.396	67%	43.898.080	19%	31.796.215	14%	231.424.691
2021	126.494.514	62%	41.477.274	20%	36.402.828	18%	204.374.616
2022	134.510.951	65%	33.648.075	16%	38.657.932	19%	206.816.959
2023	142.078.735	69%	23.565.710	11%	41.239.567	20%	206.884.011
%Δ 2023/ 2014	-24%		-62%		71%		-24%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Ao se analisarem as despesas, destaca-se que a maior queda na despesa total ocorreu, assim como nas receitas, nos anos de 2021, com 25%, e 2022, com 24%, correspondendo ao período da pandemia de covid-19. Esse cenário impactou diretamente a despesa com pessoal, que apresentou redução de 33% em 2021 e de 28% em 2022. No que se refere às despesas de custeio, as maiores quedas ocorreram em 2022, com 46%, e em 2023, com 62%, o que pode indicar um reordenamento de prioridades nos gastos da instituição.

A **Tabela 33** demonstra que a FURB concentra seus maiores gastos na despesa com pessoal, que variou entre 60% e 70% ao longo do período analisado. Outra despesa significativa foi realizada com investimentos, pesquisa e outras áreas, o que pode ser interpretado como um esforço da instituição para cumprir sua função no desenvolvimento da pesquisa e da extensão. Em 2023, observa-se que as despesas com bens de capital foram quase o dobro das despesas com custeio, o que representa uma tendência inversa à verificada em 2014.

Ao se analisar a variação no período de 2014 a 2023, observa-se que a despesa total caiu 24%, mesma proporção observada na despesa com pessoal. A despesa com custeio apresentou

<sup>84</sup> Em relação à Despesa com Pessoal, os dados fornecidos pelo INEP, solicitados por meio da Lei de Acesso à Informação, não especificam a distinção entre despesas com pessoal ativo e inativo.

redução de 62%, enquanto a despesa de capital aumentou 71%. Esse comportamento pode indicar que a instituição passou a priorizar a aquisição de bens permanentes ou mesmo a realização de construções e reformas, sobretudo considerando que a receita total cresceu 4% no período, sendo as transferências a categoria de receita que apresentou maior crescimento.

**Tabela 34** – Trajetória das receitas, despesas e excedente – matrículas em cursos de graduação (presenciais e EAD) e gasto por aluno na FURB (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

FURB					
ANO	Receitas	Despesas	Excedente R\$	Matrículas	Gasto por Aluno R\$
2014	262.256.060	273.806.343	-11.550.283	10694	25.603,74
2015	268.605.698	256.805.820	11.799.878	10446	24.584,13
2016	264.713.487	254.552.396	10.161.091	9928	25.639,85
2017	277.258.165	274.575.280	2.682.885	9171	29.939,51
2018	250.770.756	265.199.918	-14.429.162	7839	33.830,84
2019	222.682.913	239.477.951	-16.795.038	6999	34.216,02
2020	202.735.879	231.424.691	-28.688.812	6011	38.500,20
2021	178.727.463	204.374.616	-25.647.153	5721	35.723,58
2022	199.262.438	206.816.959	-7.554.521	5817	35.553,89
2023	203.607.453	206.884.011	-3.276.558	6174	33.508,91
2023/2014 Δ %	-22%	-24%	-	-42%	31%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023. Elaboração Própria.

A **Tabela 34** demonstra que a FURB apresentou superávit apenas entre os anos de 2015 e 2017. Nos demais anos do período analisado, as despesas superaram significativamente a arrecadação, alcançando, durante a pandemia, percentuais de até 14% nos anos de 2020 e 2021. Em relação à coluna da receita total, composta por receita própria, transferências e outras receitas, a análise da **Tabela 32** (Receitas Totais da FURB – 2014 a 2023) revela que a principal fonte de arrecadação é a receita própria, presumivelmente oriunda de mensalidades. Entretanto, ao se observar a **Tabela 15** (Evolução do total de cursos e alunos – graduação – da FURB), verifica-se que as matrículas na modalidade EaD tiveram impacto limitado, uma vez que as matrículas presenciais representaram mais de 90% do total. No período de 2014 a 2023, embora o número de cursos tenha aumentado 22% (**Tabela 15**), o quantitativo de alunos diminuiu 42%, o que pode ter impactado negativamente o total das receitas. No que se refere às despesas, a maior redução ocorreu na rubrica de pessoal, conforme evidenciado na **Tabela 33**. Nesse sentido, observa-se que houve uma redução de 31% no quadro docente no período.

Na **Tabela 34**, ao se observar a trajetória no período de 2014 a 2023, verifica-se que a FURB apresentou resultados negativos nas receitas (queda de 22%), nas despesas (redução de 24%) e no quantitativo de matrículas (diminuição de 42%). A única variação positiva ocorreu

no gasto por aluno, que foi ampliado em 31%, concomitantemente à queda nas matrículas, principal fonte de receita da instituição. Ao se analisarem conjuntamente os dados de receitas, despesas e gasto por aluno, é possível depreender que a FURB apresenta um quadro de desequilíbrio financeiro contínuo.

Ademais, foi realizado um levantamento nos estatutos das cinco universidades, disponíveis na seção “Legislação” das respectivas páginas oficiais. Na análise do estatuto da FURB, não foi possível identificar a constituição do patrimônio nem a composição dos recursos financeiros destinados ao financiamento da instituição.

### 3.4.2 Os dados financeiros da USCS

Os dados financeiros da **USCS** estão apresentados nas tabelas seguintes.

**Tabela 35** – Trajetória das receitas da USCS (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Receita Total (A+B+C)	Receita Própria (A)	% Receita Própria / Receita Total	Receita de Transferências (B)	% Transferência / Receita Total	Outras Receitas (C)	% Outras Receitas / Receita Total
2014	110.201.368	91.463.660	83%	5.371.881	5%	13.365.827	12%
2015	105.899.168	96.617.578	91%	7.057.826	7%	2.223.764	2%
2016	138.544.674	129.712.309	93%	5.309.917	4%	3.522.448	3%
2017	158.719.875	147.907.092	92%	7.407.124	5%	3.405.659	3%
2018	172.144.259	165.921.753	96%	2.414.247	2%	3.808.260	2%
2019	190.757.977	186.603.239	98%	1.318.589	1%	2.836.149	1%
2020	189.485.138	183.762.080	97%	4.912.729	2,6%	810.329	0,4%
2021	192.517.293	185.487.324	96%	4.758.858	2,5%	2.271.111	1,5%
2022	222.667.087	206.033.524	93%	9.245.052	4%	7.388.512	3%
2023	251.938.907	229.164.766	91%	13.611.989	5%	9.162.152	4%
%Δ 2023/2014	129%	151%		153%		-31%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Ao se analisarem os dados da **Tabela 35**, que apresenta as principais fontes de receita da USCS, observa-se que a receita própria constitui a principal fonte de arrecadação, sobretudo por meio da cobrança de mensalidades. Em 2019, 98% das receitas da instituição eram provenientes dessa fonte, percentual que passou a representar 91% do total em 2023, apesar do decréscimo ocorrido entre 2019 e 2023. Cabe destacar que, conforme os dados da **Tabela 35**, a instituição foi afetada pela pandemia de covid-19 apenas no ano de 2020, uma vez que, até

então, tanto a receita total quanto a receita própria vinham apresentando crescimento, havendo queda na arrecadação apenas nesse ano, com retomada a partir de 2021.

Em relação à receita total, verifica-se, na variação dos valores entre 2014 e 2023, um crescimento de 129%. A receita própria aumentou 159%, resultado que pode estar associado ao crescimento de 28% nas matrículas e de 55%<sup>85</sup> na oferta de cursos (**Tabela 17**). A receita de transferências também apresentou expansão significativa, com aumento de 153%, o que pode indicar um reforço no apoio de entes federados, como a Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, uma vez que, conforme identificado no PDI 2023-2027, há repasses provenientes desse órgão municipal. Por outro lado, as outras receitas, relacionadas à prestação de serviços, apresentaram queda de 33%.

A **Tabela 36** apresenta a composição das receitas que formam a arrecadação da USCS. Observa-se que a receita própria corresponde, em média, a 90% do total, constituindo a principal fonte de arrecadação da instituição. As transferências representam, em média, 5% das receitas totais e, embora com valores reduzidos, mantiveram-se estáveis ao longo do período analisado. As outras receitas, por sua vez, foram significativas em 2014, representando 12%, mas diminuíram de forma expressiva, alcançando apenas 4% em 2022.

Em se tratando dos valores das mensalidades da USCS, foi localizada a Portaria nº 378/2023-USCS, que estabelece os valores das mensalidades para o ano de 2024. Dessa forma, foi possível identificar que o valor da mensalidade do curso de Medicina é de R\$ 8.210,00. Para os demais cursos, a média da mensalidade na modalidade EaD é de R\$ 216,00. No caso dos cursos presenciais, independentemente da área, os valores foram agrupados em três conjuntos: no primeiro, a média da menor mensalidade é de R\$ 415,20; no segundo, a média é de R\$ 736,00; e, no terceiro, a média é de R\$ 1.071,23.

Ao se considerar o maior valor médio entre os conjuntos de mensalidades, de R\$ 1.071,23, e o valor da mensalidade do curso de Medicina, de R\$ 8.210,00, observa-se que este é aproximadamente oito vezes superior à média do conjunto com as mensalidades mais elevadas.

---

<sup>85</sup> A análise considerou apenas as matrículas e os cursos na modalidade presencial, uma vez que, embora o percentual de crescimento da modalidade EaD tenha sido elevado, seu impacto quantitativo permanece limitado.

**Tabela 36** – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da USCS (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Despesa Total com Pessoal	% Despesa com Pessoal/ Despesa Total	Despesa com Custeio	% Despesa com Custeio/ Despesa Total	Despesa com Capital	% Despesa com Capital /Despesa Total	Despesa Total
2014	64.443.908	50%	39.039.364	31%	24.539.976	19%	128.023.249
2015	65.434.123	61%	35.586.797	33%	6.528.827	6%	107.549.747
2016	67.266.891	52%	51.188.513	39%	11.880.177	9%	130.335.581
2017	78.168.235	57%	52.612.651	38%	7.505.600	5%	138.286.486
2018	96.491.746	57%	58.031.475	34%	13.846.294	9%	168.369.515
2019	112.649.744	58%	60.966.711	31%	19.977.187	11%	193.593.642
2020	117.030.937	64%	62.619.983	34%	4.302.371	2%	183.953.291
2021	101.653.144	55%	75.792.733	42%	5.827.912	3%	183.273.789
2022	110.845.420	53%	78.324.974	38%	19.339.664	9%	208.510.058
2023	130.127.908	50%	106.420.594	41%	21.245.484	9%	257.793.987
%Δ 2023/ 2014	102%		173%		-13%		101%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023. Elaboração Própria.

É importante destacar, conforme demonstrado na **Tabela 36**, que a maior queda na despesa total ocorreu nos anos de 2020 e 2022, correspondendo ao período da pandemia de covid-19. No que se refere à despesa com pessoal, a redução verificou-se nos anos de 2021 e 2022, sendo que, em 2021, a queda foi de 13%, e, em 2022, de 5%, com retomada do crescimento em 2023.

Em relação às despesas com custeio, observou-se a manutenção da tendência de crescimento, com aumento significativo em 2023. Considerando a variação em relação ao ano de 2022, houve um acréscimo de 36%.

A **Tabela 36** apresenta as despesas da USCS, sendo a despesa com pessoal a que representa os maiores gastos, variando entre 50% e 60%, seguida pela despesa com custeio, que oscilou entre 30% e 40%. Os gastos com pesquisa e outras despesas superaram os 10% apenas nos anos de 2014 e 2019. No período analisado, as despesas totais aumentaram, em média, 100%, sendo as despesas de capital a única categoria que apresentou redução, com queda de 13%.

**Tabela 37** – Receitas e despesas – excedentes – matrículas e gasto por aluno por universidade

USCS					
ANO	Receitas	Despesas	Excedente \$	Matrículas	Gasto por aluno R\$
2014	110.201.368	128.023.249	-17.821.881	6.758	18.944
2015	105.899.168	107.549.747	-1.650.579	7.308	14.717
2016	138.544.674	130.335.581	8.209.093	8.618	15.124
2017	158.719.875	138.286.486	20.433.389	7.963	17.366
2018	172.144.259	168.369.515	3.774.744	7.502	22.443
2019	190.757.977	193.593.642	-2.835.665	6.830	28.345
2020	189.485.138	183.953.291	5.531.847	5.960	30.865
2021	192.517.293	183.273.789	9.243.504	5.957	30.766
2022	222.667.087	208.510.058	14.157.029	7.557	27.592
2023	251.938.907	257.793.987	-5.855.080	9.110	28.298
2023/2014 Δ%	129%	101%	..	35%	49%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023. Elaboração Própria.

A **Tabela 37** apresenta, para o período de 2014 a 2023, a evolução das receitas e despesas da USCS, observando-se que, em 2014, as despesas superaram as receitas, resultando em déficit. Ao se analisar a coluna dos valores reais das receitas e das despesas, verifica-se crescimento em ambos, embora as despesas tenham superado as receitas nos anos de 2014, 2015, 2019 e 2023. A análise demonstra que, apenas no ano de 2017, as receitas foram significativamente superiores às despesas, após um déficit expressivo em 2014. Embora as receitas tenham se recuperado ao longo do período, a diferença entre receitas e despesas oscilou, culminando em novo déficit em 2023. Essa situação permite inferir que as receitas não têm sido suficientes para assegurar o equilíbrio financeiro da USCS.

Entretanto, ao se analisar a variação no período de 2014 a 2023, observa-se que tanto as receitas quanto as despesas aumentaram em mais de 100%, ainda que o resultado orçamentário tenha sido negativo em alguns anos do período considerado. Houve um aumento de 35% nas matrículas, o que implica um maior número de alunos pagantes; ainda assim, o gasto por aluno aumentou 49% no período.

Além da busca pelos dados financeiros da USCS nos microdados do Censo da Educação Superior, foi realizado um levantamento no estatuto da instituição, não sendo possível identificar se houve doação patrimonial por parte do município de São Caetano do Sul. Entretanto, a Lei Municipal nº 1.611, de 19 de setembro de 1967, estabelece, em seu artigo 4º, que: “as despesas com a criação, organização e instalação da Faculdade, inclusive no sentido

de dotá-la financeiramente, correrão por conta de verbas próprias, a serem consignadas no Orçamento para o exercício de 1968”.

Em se tratando das receitas da USCS, o estatuto faz referência ao artigo 7º, que estabelece que estas serão constituídas por dotações orçamentárias, sem especificar a origem do ente federativo, por serviços prestados no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão, por doações e subvenções, por anuidades escolares e por demais serviços prestados pela instituição.

### 3.4.3 Os dados financeiros da UNITAU

Os dados financeiros da UNITAU estão apresentados nas tabelas seguintes.

**Tabela 38** – Trajetória das receitas da UNITAU (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Receita Total (A+B+C)	Receita Própria (A)	% Receita Própria / Receita Total	Receita de Transferências (B)	% Transferência / Receita Total	Outras Receitas (C)	% Outras Receitas / Receita Total
2014	238.232.519	192.104.990	81%	24.492.759	10%	21.634.769	9%
2015	264.552.057	194.102.034	73%	52.891.861	19%	17.558.162	7%
2016	278.390.571	214.119.481	76%	60.755.445	22%	3.515.645	1%
2017	282.698.635	249.049.512	88%	29.491.240	10%	4.157.884	1%
2018	293.748.562	237.282.932	81%	52.875.346	18%	3.590.284	1%
2019	280.091.679	215.252.841	77%	61.930.191	22%	2.908.646	1%
2020	250.724.256	197.894.165	79%	48.948.782	20%	3.881.309	2%
2021	208.895.484	182.324.730	87%	232.721	0.1%	26.338.033	13%
2022	167.211.165	166.974.722	99%	0	0	236.443	0%
2023	186.634.236	186.426.877	99%	0	0	207.359	0%
%Δ 2023/2014	-22%	-3%		0%		-99%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023. Elaboração Própria.

A **Tabela 38** apresenta os dados referentes às receitas, sendo possível observar que a receita própria corresponde a mais de 70% do total, chegando a quase 100% nos anos de 2022 e 2023. Entre 2014 e 2018, essa receita passou por um período de crescimento, iniciando queda a partir de 2019 e atingindo, em 2022, o menor valor do período analisado. Essa redução pode estar relacionada à pandemia de covid-19. Ao se considerar a variação entre 2022 e 2018, ano de maior arrecadação, observa-se uma queda de 43%.

Ao se comparar os dados da receita própria com as matrículas (**Tabela 19**), observa-se que, no período analisado, as matrículas nos cursos de graduação caíram 39%, sendo a queda de 49% apenas nos cursos presenciais. Além disso, a quantidade de cursos diminuiu em 23%. Entretanto, a receita própria apresentou redução de apenas 3%, o que permite supor que houve

aumento no valor das mensalidades em cursos mais concorridos, ou que a instituição tenha diversificado suas atividades como forma de compensação.

Entretanto, ao se verificar a coluna das transferências, percebe-se que estas foram significativas para as receitas da instituição entre 2014 e 2020, representando, em média, 17% da receita total. Em 2016 e 2019, esse percentual chegou a 22%. Ressalta-se que não houve registro de transferências nos anos de 2022 e 2023. Entre 2021 e 2023, observou-se uma diminuição na receita total da UNITAU, o que permite inferir que as transferências exerciam impacto relevante sobre a composição da receita. Não foi possível identificar a origem dessas transferências.

Em relação às outras receitas, estas foram mais representativas no total da receita da instituição nos anos de 2014, com 9%; 2015, com 7%; e 2021, com 13%. Em 2022 e 2023, contudo, tiveram pouco impacto no total da receita da instituição.

Ao se analisar a variação no período de 2014 a 2023, observa-se que a receita total caiu 22% e a receita própria teve redução de 3%. As transferências e outras receitas atingiram valor zero nesse intervalo. Embora a receita própria constitua a principal fonte de arrecadação, é possível supor que as transferências e outras receitas exerciam papel complementar relevante na composição da arrecadação da instituição.

Em relação aos valores das mensalidades dos cursos da UNITAU, foi realizado um levantamento na página oficial da instituição, constatando-se que essas informações não estão disponibilizadas para acesso público.

Tabela 39 – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da UNITAU (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Despesa Total com Pessoal	% Despesa com Pessoal/ Despesa Total	Despesa com Custeio	% Despesa com Custeio/ Despesa Total	Despesa com Capital	% Despesa com Capital /Despesa Total	Despesa Total
2014	156.879.269	66%	70.932.664	30%	8.821.357	4%	236.633.290
2015	154.705.505	60%	102.453.199	37%	10.461.382	3%	267.620.085
2016	140.384.571	60%	73.309.560	33%	19.137.364	7%	232.831.495
2017	137.085.058	49%	118.019.064	43%	22.008.959	8%	277.113.082
2018	127.480.122	46%	132.550.120	47%	19.806.472	7%	279.836.714
2019	120.496.986	49%	109.440.938	44%	16.001.723	7%	245.939.646
2020	105.004.138	46%	106.745.613	47%	15.637.019	7%	227.386.770
2021	93.250.944	51%	71.518.394	39%	18.008.025	10%	182.777.362
2022	89.424.492	63%	41.811.912	29%	10.902.436	8%	142.138.839
2023	96.913.352	60%	57.169.764	36%	5.136.078	4%	164.977.136
%Δ 2023/ 2014	-38%		-19		-42%		-30%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023 Elaboração Própria.



A **Tabela 39** apresenta os dados por Grupo de Natureza da Despesa (GND), evidenciando que as despesas com pessoal representam os maiores gastos, com exceção do período de 2017 a 2020, quando ficaram abaixo de 50%, sendo superadas pelas despesas de custeio nos anos de 2018 e 2020. Na coluna das despesas com pessoal, expressas em valores reais, observa-se que os gastos diminuíram entre 2021 e 2022, com uma ligeira recuperação em 2023. No caso da UNITAU, não se pode atribuir a queda na receita própria à pandemia de covid-19, uma vez que essa redução ocorreu de forma contínua, ano a ano, entre 2014 e 2022.

As despesas com investimento, pesquisa e outras despesas atingiram 10% apenas no ano de 2021, tendo variado, nos demais anos do período analisado, entre 3% e 8%.

Ao se analisar a variação no período de 2014 a 2023, observa-se que todas as despesas diminuíram, sendo a maior redução registrada nas despesas de capital, com queda de 42%, seguida pelas despesas com pessoal, com redução de 38%.

**Tabela 40** – Receitas e despesas – excedentes – matrículas e gasto por aluno por universidade a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

UNITAU					
ANO	Receitas	Despesas	Excedente R\$	Matrículas	Gasto por Aluno
2014	238.232.519	236.633.290	1.599.229	11716	20.197,45
2015	264.552.057	267.620.085	-3.068.028	11568	23.134,52
2016	278.390.571	232.831.495	45.559.076	11771	19.780,09
2017	282.698.635	277.113.082	5.585.553	11638	23.811,06
2018	293.748.562	279.836.714	13.911.848	10928	25.607,31
2019	280.091.679	245.939.646	34.152.033	10708	22.967,84
2020	250.724.256	227.386.770	23.337.486	9257	24.563,76
2021	208.895.484	182.777.362	26.118.122	7792	23.457,05
2022	167.211.165	142.138.839	25.072.326	7470	19.027,96
2023	186.634.236	164.977.136	21.657.100	7276	22.674,15
2023/2014					
Δ%	-22%	-30%		-38%	12%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023. Elaboração Própria.

A **Tabela 40** apresenta, para o período de 2014 a 2023, a evolução das receitas e despesas da UNITAU. Somente no ano de 2015 as despesas superaram as receitas, em 1%; nos demais anos, as receitas foram superiores às despesas, ainda que com oscilações ao longo do período analisado. Observa-se que, à medida que as receitas diminuía, as despesas também apresentavam redução.

Ao se verificar a **Tabela 19** – Evolução do total – graduação – de cursos e alunos da UNITAU – 2014 a 2023, com a finalidade de examinar a evolução do número de discentes, uma vez que a cobrança de mensalidades constitui uma das principais fontes de receita da

instituição, observa-se que os cursos presenciais sofreram redução de 30%, enquanto os cursos na modalidade EaD apresentaram crescimento de 1.159%. Entretanto, os alunos dos cursos presenciais, que representam 75,5% do total de matriculados, diminuiram 39% no período analisado. Essa redução pode ter influenciado a queda nas receitas da UNITAU.

A variação calculada no período de 2014 a 2023, conforme demonstrado na **Tabela 24**, foi crescente apenas no gasto por aluno, que aumentou 12%. Supõe-se que esse aumento esteja relacionado à diminuição no número de matrículas/alunos, que apresentou queda de 38%.

Além da busca pelos dados financeiros da UNITAU nos microdados do Censo da Educação Superior, foi realizado um levantamento no estatuto da instituição, aprovado pela Deliberação Consuni nº 010/2017, de 25 de abril de 2017. O documento contempla o item referente ao Patrimônio e à Administração Financeira, que estabelece a constituição patrimonial da universidade, composta por bens imóveis e móveis, instalações, títulos e direitos conferidos pela Lei Municipal nº 1.498, de 6 de dezembro de 1974. Em caso de extinção da UNITAU, seu patrimônio reverterá ao Município de Taubaté.

A composição dos recursos financeiros está descrita no Art. 93 do referido estatuto, conforme transcrito a seguir:

Art. 93. Os recursos financeiros da Unitau serão provenientes:

- I - de anuidades, semestralidades, mensalidades e de outros emolumentos escolares, bem como de taxas e pagamento dos serviços educacionais ou correlatos prestados pela Instituição;
- II - da receita de aplicação de bens e valores patrimoniais;
- III - das retribuições de atividades remuneradas;
- IV - da alienação da produção industrial, intelectual, cultural, artística e tecnológica;
- V - das contribuições financeiras decorrentes de convênios, acordos ou contratos;
- VI - de doações e legados;
- VII - das subvenções dos Poderes Públicos, consignadas em Lei ou na respectiva peça orçamentária;
- VIII - de outras rendas de qualquer natureza (art. 93 Deliberação Consuni nº 010/2017, de 25.04.2017. UNITAU).

Assim, além das mensalidades, a UNITAU obteve recursos financeiros por meio de transferências, convênios e receitas provenientes da aplicação de bens e do patrimônio.

#### 3.4.4 Os dados financeiros da UniRV

Os dados financeiros da **UniRV** estão apresentados nas tabelas seguintes.

**Tabela 41** – Trajetória das receitas da UniRV (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Receita Total (A+B+C)	Receita Própria (A)	% Receita Própria / Receita Total	Receita de Transferências (B)	% Transferência/ Receita Total	Outras Receitas (C)	% Outras Receitas / Receita Total
2014	120.502.321	117.720.235	97%	2.782.085	2%	0	0
2015	137.773.195	137.628.454	100%	144.741	0%	0	0
2016	189.973.302	170.868.360	79%	18.662.483	10%	442.459	0%
2017	216.329.743	211.388.875	97%	4.930.985	2%	9.883	0%
2018	212.029.798	210.737.689	99%	0	0	1.292.109	0%
2019	222.993.952	222.867.359	99%	0	0	126.593	0%
2020	191.848.497	191.783.206	99%	0	0	65.291	0%
2021	213.783.066	213.735.901	99%	0	0	47.165	0%
2022	271.245.006	271.182.406	99%	0	0	62.601	0%
2023	316.284.296	316.063.254	99%	0	0	221.042	0%
%Δ 2023/ 2014	162%	168%		0		100%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023. Elaboração Própria.

A **Tabela 41** apresenta as receitas da UniRV. Em relação à receita total, ao se analisar a variação no período de 2014 a 2023, observa-se um crescimento de 162%. Considerando os valores reais, a receita total vinha em processo de crescimento até 2019, apresentando queda de 14% em 2020, possivelmente em decorrência da pandemia da covid-19, com retomada do crescimento a partir de 2021. As receitas próprias da UniRV correspondem a 99% do total e apresentaram aumento de 168% no período analisado. Entre 2018 e 2023, não foram registradas transferências; no entanto, em 2016, estas foram significativas, representando 10% da receita total. Na coluna “Outras Receitas”, apenas em 2018 houve valor expressivo, no montante de R\$ 1.292.109,00, embora com pouco impacto sobre a receita total. Observa-se, portanto, que a receita própria é a principal fonte de manutenção da instituição.

Ao se analisar as matrículas (**Tabela 21**), verificou-se um crescimento de 29%, o que pode estar relacionado ao aumento significativo da receita própria. Considerando que a receita própria constitui, praticamente, a totalidade da receita da UniRV, foi realizado um levantamento na página oficial da instituição, no qual se identificou que o valor médio da mensalidade dos cursos de Medicina é de R\$ 6.105,74, enquanto a média das mensalidades dos demais cursos é de R\$ 613,00. Assim, a mensalidade do curso de Medicina é aproximadamente dez vezes superior à média dos demais cursos.

**Tabela 42** – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da UniRV (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Despesa Total com Pessoal	% Despesa com Pessoal/ Despesa Total	Despesa com Custeio	% Despesa com Custeio/ Despesa Total	Despesa com Capital	% Despesa com Capital /Despesa Total	Despesa Total
2014	69.387.396	70%	8.366.019	8%	21.298.589	22%	99.052.004
2015	80.437.009	61%	10.492.806	8%	40.298.342	31%	131.228.156
2016	105.170.557	68%	11.373.076	7%	38.095.944	25%	154.639.578
2017	118.423.161	64%	15.054.596	8%	50.642.784	28%	184.120.541
2018	127.261.282	63%	16.501.561	8%	59.632.652	29%	203.395.494
2019	108.044.868	54%	41.401.689	21%	51.751.199	25%	201.197.757
2020	103.018.672	58%	34.461.796	19%	39.324.206	23%	176.804.674
2021	88.194.954	54%	44.280.424	27%	29.619.322	19%	162.094.699
2022	104.827.769	49%	76.943.085	36%	32.995.627	15%	214.766.481
2023	184.489.461	70%	21.319.700	8%	57.315.452	22%	263.104.613
%Δ 2023/ 2014	166%		155%		169%		166%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Na análise da **Tabela 42**, por Grupo de Natureza da Despesa (GND), observa-se que as despesas com pessoal representam os maiores gastos, situando-se acima de 50% e alcançando 70% nos anos de 2014 e 2023. Entretanto, chama a atenção o fato de que, em 2022, as despesas com pessoal corresponderam a 49%, enquanto as despesas de custeio atingiram 36%, após um crescimento contínuo iniciado em 2019. As despesas de custeio mantiveram-se constantes, em torno de 8%, entre 2014 e 2018, apresentando elevação entre 2019 e 2022. Já as despesas com investimento, pesquisa e outras despesas variaram, no período analisado, entre 22% e 31%, atingindo o menor percentual (15%) em 2022 e voltando a crescer em 2023.

Ao se analisar a variação entre 2014 e 2023, observa-se que todas as despesas apresentaram crescimento semelhante, variando entre 155% e 169%, percentual próximo ao crescimento das receitas no mesmo período: 162% na receita total e 168% na receita própria. Esse cenário permite inferir que a UniRV passou por um processo de expansão significativo.

**Tabela 43** – Receitas e despesas – excedentes – matrículas e gasto por aluno por universidade – UniRV a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Receita	Despesas	Excedente R%	Matrículas	Gasto por Aluno
2014	120.502.321	99.052.004	21.450.317	6934	14.284,97
2015	137.773.195	131.228.156	6.545.039	7363	17.822,65
2016	189.973.302	154.639.578	35.333.724	6926	22.327,40
2017	216.329.743	184.120.541	32.209.202	6898	26.691,87
2018	212.029.798	203.395.494	8.634.304	6496	28.343,68
2019	222.993.952	201.197.757	21.796.195	6206	32.419,88
2020	191.848.497	176.804.674	15.043.823	6008	29.428,21
2021	213.783.066	162.094.699	51.688.367	6837	23.708,45
2022	271.245.006	214.766.481	56.478.525	8032	26.738,85
2023	316.284.296	263.104.613	53.179.683	9235	28.489,94
2023/2014 Δ%	162%	166%		33%	99%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023. Elaboração Própria.

A **Tabela 43** apresenta a evolução das receitas e despesas da UniRV no período de 2014 a 2023. Ao se comparar a diferença entre receitas e despesas, observa-se que, embora tenham ocorrido oscilações, as receitas permaneceram superiores ao longo de todo o período analisado. Em 2018, essa diferença atingiu seu menor nível, de 4%, enquanto o maior valor excedente foi registrado em 2022, com 24%.

Entre 2014 e 2019, as receitas mantiveram um padrão de variação mínima, seguido de uma queda em 2020, com posterior recuperação entre 2021 e 2023, registrando aumentos de 10%, 21% e 14%, respectivamente. Na variação acumulada do período de 2014 a 2023, o crescimento das receitas foi de 162%.

Ao relacionar esses dados com a **Tabela 21**, intitulada “Evolução do total de cursos e alunos da UniRV – 2014 a 2023”, observa-se que a UniRV reduziu em 33% o quantitativo de cursos ofertados, o que leva a supor que tal redução decorreu da extinção de cursos que, provavelmente, apresentavam baixa demanda e elevada ociosidade de vagas. Por outro lado, as matrículas aumentaram em 29%, resultado que pode estar associado ao processo de criação de cursos de Medicina em campi fora de sede, bem como ao aumento da oferta de vagas nesses cursos. Essa expansão, acompanhada pelo crescimento do número de estudantes, provavelmente impactou positivamente nas receitas da UniRV.

No período de 2014 a 2019, as despesas cresceram 51%, apresentando oscilações entre 2019 e 2020, e voltando a crescer de forma significativa a partir de 2020, mantendo-se elevadas até 2023. Esse movimento coincide, conforme consta no Sistema e-MEC, com a ampliação de

vagas no curso de Medicina no *campus* sede, com autorização para 200 vagas (Município de Rio Verde), e com a criação de mais quatro cursos de Medicina, em *campi* fora de sede, totalizando 800 vagas autorizadas (200 vagas por campus), o que resultou em um total de 1.000 vagas.

Ao se analisar o gasto por aluno, verifica-se um aumento de 99% na variação do período de 2014 a 2023. Esse indicador apresentou trajetória crescente entre 2014 e 2019, sofreu redução em 2020 e 2021 (tendência que coincide com a queda das despesas), e voltou a crescer a partir de 2022.

Além da busca pelos dados financeiros da UniRV nos microdados do Censo da Educação Superior, foi realizado um levantamento no estatuto da instituição. No que se refere ao Estatuto da UniRV, aprovado pela Resolução Consuni nº 13, de 29 de agosto de 2013, observa-se que, já no artigo 1º, fica estabelecido que a instituição é uma fundação de ensino superior mantida pelo Município de Rio Verde, Estado de Goiás, com abrangência em todo o estado. No art. 10, encontram-se especificadas as fontes de recursos da UniRV, conforme transcrito a seguir:

Art. 10. Os recursos da UniRV – Universidade de Rio Verde são provenientes de:  
 I- subvenções e auxílios da União, Estado e Município;  
 II- rendas patrimoniais;  
 III- mensalidades escolares;  
 IV- taxas e emolumentos;  
 V- superávit financeiro apurado em balanço;  
 VI- dotação consignada no Orçamento da Prefeitura Municipal de Rio Verde;  
 VII- prestação de serviço e consultoria técnico-científica especializada;  
 VIII- rendas diversas (Resolução Consuni nº 13, de 29 de agosto de 2013).

Quanto ao patrimônio da instituição, conforme disposto na Lei Municipal nº 1.221, de 19 de março de 1973, o artigo 5º estabelece que ele foi, inicialmente, constituído por doação da Prefeitura Municipal de Rio Verde. Em relação à renda da fundação, o artigo 6º determina que será proveniente de subvenções da União, do Estado ou dos Municípios, bem como de contribuições escolares e de doações efetuadas por pessoas jurídicas e físicas.

#### 3.4.5 Os dados financeiros da UnirG

Os dados da **UnirG** estão apresentados nas tabelas seguintes.

**Tabela 44** – Trajetória das receitas da UnirG (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Receita Total (A+B+C)	Receita Própria (A)	% Receita Própria / Receita Total	Receita de Transferências (B)	% Transferên- cia/ Receita Total	Outras Receitas (C)	% Outras Receitas / Receita Total
2014	85.035.222	84.701.494	99%	0	0	333.728	0%
2015	84.262.268	83.508.407	99%	0	0	753.861	1%
2016	88.937.387	88.729.635	99%	207.752	0%	0	0
2017	91.997.204	91.055.675	98%	0	0	941.529	1%
2018	90.344.451	89.484.020	99%	520.210	0%	340.221	0%
2019	94.064.639	87.873.519	93%	0	0	6.191.120	7%
2020	85.445.445	85.445.445	100%	0	0	0	0
2021	88.814.245	87.522.653	98%	912.215	1%	379.376	0%
2022	111.675.744	111.235.467	99%	440.277	0%	0	0
2023	120.838.619	114.371.376	94%	6.467.243	5%	0	0
%Δ 2023/ 2014	42%	35%		100%		0%	

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023 Elaboração Própria.

Ao se analisar a variação da receita total no período de 2014 a 2023, conforme apresentado na **Tabela 44**, verifica-se um crescimento de 42%, enquanto a receita própria aumentou 35%. Embora as transferências tenham crescido 100% no período, esse resultado deve-se exclusivamente ao ano de 2023, quando passaram a representar 5% da receita total. Nos anos anteriores, essas transferências não exerceram impacto significativo sobre a arrecadação, o mesmo ocorrendo com as “Outras Receitas”, que somente em 2019 representaram 7% da receita total.

Ao se considerar os dados de matrículas da UnirG no período analisado, verifica-se uma redução de 17%, conforme demonstrado na **Tabela 23**, enquanto a quantidade de cursos ofertados manteve-se inalterada. Considerando que as mensalidades representam a principal fonte da receita própria, é possível inferir que o aumento observado tanto na receita total quanto na receita própria decorre dos valores praticados nas mensalidades dos cursos de Medicina no *campus* sede, bem como da criação de um novo curso de Medicina em um *campus* fora de sede.

Em relação à receita própria, destaca-se que ela constitui a principal fonte de arrecadação da UnirG, tendo representado 100% da receita total em 2020. O menor percentual foi registrado em 2019, quando correspondeu a 93% da receita total.

Os valores reais apresentados na coluna da receita total, conforme a **Tabela 44**, sofreram queda de 2014 para 2015, voltando a crescer com variações na arrecadação entre 2016 e 2019. Em 2020, a receita total apresentou redução de 9%, queda que pode estar relacionada à

pandemia da covid-19, à semelhança do observado nas demais universidades municipais. A partir de 2022, os valores voltaram a crescer, mantendo essa tendência em 2023.

Conforme demonstrado na **Tabela 44**, a receita própria representa mais de 90% da arrecadação da UnirG. As transferências e as “Outras Receitas” chegaram a registrar valores nulos em alguns anos do período analisado, o que indica que a instituição não conta, de forma regular, com fontes de receita além das provenientes de recursos próprios.

**Tabela 45** – Trajetória das despesas por Grupo de Natureza de Despesa (GND) da UnirG (2014 a 2023) a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

ANO	Despesa Total com Pessoal	% Despesa com Pessoal/ Despesa Total	Despesa com Custeio	% Despesa com Custeio/ Despesa Total	Despesa com Capital	% Despesa com Capital /Despesa Total	Despesa Total
2014	55.015.006	65%	25.211.910	30%	4.545.499	5%	84.772.415
2015	52.675.998	65%	20.746.518	26%	6.644.557	9%	80.067.073
2016	58.795.226	67%	24.971.780	29%	3.554.411	4%	87.321.416
2017	60.665.260	69%	24.484.253	28%	2.914.352	3%	88.063.866
2018	64.153.603	64%	21.708.896	22%	14.477.988	14%	100.340.487
2019	60.265.492	66%	23.303.038	25%	8.283.387	9%	91.851.916
2020	56.515.236	67%	27.578.319	32%	944.552	1%	85.038.107
2021	53.535.006	61%	12.226.364	14%	21.926.901	25%	87.688.271
2022	65.914.710	65%	15.525.281	15%	19.668.286	20%	101.108.276
2023	72.623.494	63%	16.773.109	14%	27.457.018	23%	116.853.964
%Δ 2023/ 2014	32%		-33%		504%		38%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior – 2014 a 2023 Elaboração Própria.

Ao se analisar a despesa total, verifica-se uma redução em 2015, seguida de crescimento entre 2016 e 2018. Houve nova diminuição entre 2019 e 2020, ano marcado pela pandemia de covid-19. A partir de 2021, as despesas voltaram a crescer, resultando, na variação entre 2014 e 2023, em um aumento acumulado de 38%.

Conforme demonstrado na **Tabela 45**, as maiores despesas da UnirG concentram-se na rubrica de Pessoal, permanecendo acima de 60% do total dos gastos da instituição ao longo do período analisado. Nesse intervalo, a variação dessa despesa foi positiva, com um aumento de 32%.

A despesa de custeio representou, em 2014, 30% da despesa total, percentual que caiu para 14% em 2023, menos da metade do valor inicial. Contudo, ao se observar os dados ano a ano, verifica-se que houve oscilações ao longo do período analisado. Em relação à despesa de



capital, esta correspondia a apenas 5% da despesa total em 2014, alcançando 23% em 2023. A variação acumulada entre 2014 e 2023 foi de 504%, o que representa um aumento expressivo. Esse crescimento pode indicar que a instituição priorizou a aquisição de bens permanentes, bem como a realização de obras ou reformas prediais, especialmente considerando que a despesa de custeio apresentou redução de 33% no mesmo período.

**Tabela 46** – Receitas e despesas – excedentes – matrículas e gasto por aluno Universidade a preços de 2023 corrigido pelo IPCA Anual

UnirG					
ANO	Receitas	Despesas	Excedente R\$	Matrículas	Gasto por Aluno
2014	85.035.222	84.772.415	262.807	4.323	19.609,63
2015	84.262.268	80.067.073	4.195.195	4.393	18.226,06
2016	88.937.387	87.321.416	1.615.971	4.313	20.246,10
2017	91.997.204	88.063.866	3.933.338	4.276	20.594,92
2018	90.344.451	100.340.487	-9.996.036	4.590	21.860,67
2019	94.064.639	91.851.916	2.212.723	4.500	20.411,54
2020	85.445.445	85.038.107	407.338	4.199	20.251,99
2021	88.814.245	87.688.271	1.125.974	4.034	21.737,30
2022	111.675.744	101.108.276	10.567.468	3.803	26.586,45
2023	120.838.619	116.853.964	3.984.655	3.581	32.631,66
Δ%2023/ 2024	42%	38%		-17%	66%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior - Inep/MEC, 2014 a 2023. Elaboração Própria.

Entre os anos de 2014 e 2023, conforme demonstrado na **Tabela 46**, observou-se que a evolução das receitas ocorreu de forma concomitante ao aumento das despesas. As receitas apresentaram trajetória crescente entre 2014 e 2017; contudo, em 2018, sofreram uma ligeira queda de 2% em relação a 2017, enquanto as despesas aumentaram 14% no mesmo período, resultando em um déficit de 11%.

Após esse período, observa-se que o maior superávit ocorreu em 2022, acompanhado por uma retomada consistente do crescimento das receitas. Ressalta-se que houve recuo nas receitas nos anos de 2020 e 2021, com posterior recuperação nos anos de 2022 e 2023.

Ao se verificar a variação acumulada entre 2014 e 2023, observa-se que o crescimento das receitas foi de 42%, enquanto o das despesas foi de 38%. Paralelamente, as matrículas apresentaram uma redução de 17%, ao passo que o gasto por aluno aumentou 66%. Essa situação pode estar associada à diminuição no número de estudantes, considerando que as mensalidades constituem a principal fonte de receita própria da instituição.

Em relação ao valor das mensalidades cobradas pela instituição, o valor médio dos dois cursos de Medicina é de R\$ 6.820,42, enquanto a média dos demais cursos é de R\$ 690,00, conforme dados de 2025 disponibilizados na página oficial da UnirG. Dessa forma, a mensalidade do curso de Medicina é aproximadamente dez vezes superior à média dos demais cursos.

Além da consulta aos dados financeiros da UnirG nos microdados do Censo da Educação Superior, foi realizado um levantamento no estatuto da instituição. No que se refere à constituição do patrimônio e das receitas da UnirG, o estatuto, especificamente no Capítulo IV, que trata dos bens e da ordem financeira, não especifica a origem nem a composição desses elementos. Da mesma forma, a análise da Lei nº 611, de 15 de fevereiro de 1985, que criou a Fundação Educacional de Gurupi, também não permitiu identificar a composição das receitas nem do patrimônio.

A análise das cinco universidades municipais demonstrou uma relação direta entre a receita própria, proveniente da cobrança de mensalidades, e o número de matrículas, fator que impacta diretamente na arrecadação das instituições. Verificou-se, também, que a despesa com pessoal constitui o principal componente dos gastos, mantendo-se, nas cinco universidades, acima de 50% e atingindo até 73%<sup>86</sup>.

Por se tratarem de instituições públicas, as universidades municipais estão obrigadas a realizar concurso público para a contratação de docentes efetivos. Entretanto, observou-se, ao longo de todo o período analisado, a contratação de docentes horistas, especialmente na FURB e na USCS. Nessas duas universidades, o percentual de docentes horistas, em determinados anos, chegou a superar o número de docentes em regime de tempo integral, entre os docentes em exercício. A UNITAU e a UniRV também recorreram à contratação de docentes horistas no período analisado, porém com percentuais significativamente menores, sempre inferiores ao percentual de docentes em tempo integral. Já na UnirG, a contratação horista ocorreu apenas entre 2021 e 2023, tendo atingido, em 2021, o patamar de 97% do corpo docente vinculado a essa modalidade contratual, o que configura uma desproporção significativa. Não é possível afirmar, com base nos dados disponíveis, se esse resultado decorre de inconsistências no preenchimento do Censo da Educação Superior ou de um processo de reestruturação institucional no âmbito da própria UnirG.

---

<sup>86</sup> Em estudo realizado por Reis e Macário (2022), os gastos com pessoal (ativos e inativos) representaram, em 2020, 88% das despesas totais das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Nessa mesma direção, Amaral, Silva e Salles (2025) apuraram que 83% das despesas das universidades federais correspondem à folha de pagamento.

No que se refere ao financiamento das cinco universidades, os dados apresentados nas tabelas evidenciam uma expressiva dependência das mensalidades, com variações anuais nas receitas e despesas. Essa oscilação revela um padrão de instabilidade e imprevisibilidade, especialmente no que concerne à capacidade de expansão de investimentos essenciais, como aqueles voltados à pesquisa. A forte correlação entre matrícula, receita e equilíbrio financeiro evidencia a fragilidade do modelo de financiamento, particularmente em contextos de retração na demanda por matrículas.

### **Síntese do capítulo**

Neste capítulo, buscou-se identificar em que medida as cinco universidades municipais analisadas cumprem os requisitos legais que caracterizam uma universidade no Brasil, tais como ensino, pesquisa e extensão, e se apresentam corpo docente qualificado, com titulação e dedicação em regime integral. Ademais, buscou-se analisar a relação entre receitas e despesas dessas instituições. Observou-se que se tratam de universidades cuja origem remonta a faculdades criadas com o propósito de atender a demandas regionais específicas, voltadas à formação profissional local. Enquanto universidades, apresentam recursos financeiros limitados e déficits recorrentes, com exceção da UniRV, mantendo como foco principal a oferta do ensino, ainda que devam cumprir o estabelecido no art. 207 da CF/1988.

No caso das universidades municipais, observou-se uma presença reduzida na pesquisa acadêmica, com maior concentração no ensino de graduação, o que pode comprometer o cumprimento do estabelecido no art. 207 da CF/1988, que determina o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, bem como no art. 52 da LDBEN/1996. Ainda assim, essas instituições desempenham um papel relevante no desenvolvimento regional, atuando na formação e qualificação de profissionais para o mercado local, com ênfase em áreas como educação, saúde e administração.

Em relação aos dados referentes a cursos, discentes e pós-graduação, observa-se que, em três universidades (FURB, UniRV e UnirG), prevalece a oferta de cursos presenciais, enquanto, em duas (UNITAU e USCS), há um número significativo de cursos na modalidade EaD. Entretanto, são os cursos presenciais que concentram o maior número de alunos. No que se refere à oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, verificou-se que a FURB é a instituição com o maior número de cursos.

Em relação ao cumprimento do art. 52 da LDBEN/1996, quanto ao inciso II, verificou-se que, no que diz respeito à titulação docente, as cinco universidades cumprem o mínimo de um terço determinado pela norma. Quanto ao inciso III, três universidades atendem ao requisito de manter, no mínimo, um terço do corpo docente em regime de tempo integral. A FURB, por sua vez, não cumpriu esse requisito na maior parte do período analisado, apresentando participação expressiva de docentes horistas. Já a UnirG deixou de cumprir o inciso III em 2021, ano em que 97% dos docentes estavam contratados na condição de horistas. Assim, das cinco instituições, três atendem às condições formais previstas para o credenciamento como universidade, enquanto duas não. A USCS cumpriu o critério, ainda que com um quantitativo significativo de docentes horistas. No que se refere ao regime jurídico e à forma de contratação dos docentes, entre as cinco universidades municipais, apenas na FURB foi possível identificar a adoção da CLT como vínculo contratual, conforme consta no Parecer de Diógenes Gasparini (2000).

Quanto ao financiamento das universidades municipais, não foi possível identificar a alocação direta de recursos financeiros pelos respectivos municípios, o que poderia representar um valor numérico específico destinado ao funcionamento das instituições. No entanto, foi possível verificar, por meio das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) municipais e do *site* do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que há previsão orçamentária nas LOAs municipais, bem como registro de despesas pagas vinculadas à subfunção Educação Superior (código 12364), no âmbito da Função 12. Essa questão será abordada com mais detalhe no **Capítulo 4**.

Embora documentos institucionais das universidades municipais, como os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e os estatutos, mencionem que o patrimônio inicial foi composto por doações do município e que as receitas são formadas por dotações orçamentárias (sem especificar o ente originário), destaca-se que, em caso de extinção da instituição, o patrimônio é revertido ao município. Apenas no PDI da USCS foi possível identificar uma referência explícita à previsão orçamentária municipal.

Em relação ao financiamento das cinco universidades, os dados e valores apresentados nas tabelas evidenciam uma forte dependência das mensalidades, com significativa variação entre as receitas obtidas e as despesas institucionais. Esse cenário permite supor certa imprevisibilidade quanto à ampliação de investimentos, especialmente em pesquisa. No que se refere às despesas de capital, entre as universidades municipais analisadas, a FURB e a UniRV foram as que mais alocaram recursos nesse grupo, ao longo do período considerado. Ao se

analisar os valores das mensalidades, pode-se inferir que a implantação de cursos de medicina nas cinco universidades representou uma alternativa para ampliar as receitas próprias.

No conjunto das universidades municipais, as despesas com pessoal representam os maiores gastos, ainda que variem entre as instituições. No período de 2014 a 2023, a universidade que apresentou o maior percentual de despesas com pessoal foi a FURB, com 68%, seguida da UnirG, com 65%; da UniRV, com 62%; da USCS, com 57%; e, por fim, da UNITAU, com 55%, sendo esta a instituição com o menor percentual. Ainda assim, em todas as universidades analisadas, pelo menos 50% das receitas foram destinadas a despesas com pessoal.

Por fim, ao analisar o financiamento das cinco universidades municipais, verifica-se que as receitas próprias constituem a principal fonte de arrecadação, enquanto as despesas com pessoal representam mais de 50% dos gastos, chegando, em algumas instituições, a atingir 80% do total. Dentre elas, a UniRV foi a que apresentou os melhores resultados no equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias. Outro aspecto relevante é a relação entre a diminuição do número de matrículas e o aumento do gasto por aluno, o que evidencia a importância das mensalidades na composição das receitas dessas instituições, ainda que elas não sejam suficientes para cobrir todas as despesas. Observou-se, ainda, que tanto as receitas quanto as despesas das cinco universidades foram impactadas negativamente pela pandemia de covid-19.

## CAPÍTULO 4 – CINCO MUNICÍPIOS COM UNIVERSIDADES MUNICIPAIS

Neste último capítulo, análise tem por objetivo verificar o cumprimento da obrigatoriedade municipal em relação à oferta da educação infantil e do ensino fundamental, bem como a alocação dos recursos financeiros destinados à educação básica e à educação superior, com a finalidade de verificar a relação entre a vinculação de recursos destinados à educação superior e seu impacto nas despesas municipais, além de destacar o financiamento da educação infantil e do ensino fundamental. Pretende-se, também, apresentar os dados relativos à oferta dessas duas etapas da educação básica (educação infantil e ensino fundamental) nos cinco municípios, com base nas informações disponíveis nos *sites* oficiais que divulgam os dados educacionais dos entes federados e no Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), em consonância com o quarto objetivo específico.

Ademais, pretende-se também apresentar o perfil socioeconômico e os dados relativos à oferta de duas etapas da educação básica (educação infantil e ensino fundamental) dos cinco municípios, com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e na Sinopse Estatística do Censo da Educação Básica.

A investigação sobre os dados financeiros terá como fontes os dados orçamentários e financeiros extraídos das cinco Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos municípios, com a finalidade de identificar a previsão e a vinculação orçamentária em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), por meio dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), e das informações disponíveis no site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)<sup>87</sup>, que, por meio do FINBRA (Finanças do Brasil), divulga os dados contábeis dos municípios brasileiros.

Como já abordado no **Capítulo 1**, na seção sobre o federalismo educacional, a atuação prioritária do município em matéria educacional é a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, conforme regulamentação estabelecida nos artigos 208, 211 e 212 da CF/1988. Essa determinação foi reafirmada pelo inciso V do art. 11 da LDBEN/1996, ao estabelecer que a atuação municipal em outras etapas e níveis de ensino somente será permitida quando

---

<sup>87</sup> O Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) foi instituído a partir da assinatura, em 2013, de Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), com o objetivo de compatibilizar entendimentos e práticas entre a STN e os tribunais de contas subnacionais. Estão disponíveis, por meio da plataforma, os dados contábeis e financeiros dos municípios: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38>.

estiverem plenamente atendidas as necessidades de sua área de competência e, ainda assim, com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal, ou seja, superiores aos 25%.

Nesse sentido, tomando como referência o inciso V do art. 11 da LDBEN/1996, que determina aos municípios a oferta da educação infantil (em creches e pré-escolas) e a oferta prioritária do ensino fundamental, permitindo sua atuação em outros níveis apenas quando estiverem plenamente atendidas as necessidades dessas etapas obrigatórias e desde que sejam utilizados recursos superiores aos percentuais mínimos vinculados pela CF/1988 à manutenção e desenvolvimento do ensino, colocam-se as seguintes questões: a) o município cumpre o percentual mínimo constitucional de 25% em MDE?; b) o município atende plenamente as etapas prioritárias sob sua responsabilidade (educação infantil e ensino fundamental)?

Ao buscar a resposta para as duas questões, a primeira parte da indagação (o cumprimento do percentual vinculado) será examinada por meio do banco de dados do SIOPE. Quanto à segunda indagação, referente ao atendimento pleno da educação infantil e do ensino fundamental nos cinco municípios com universidades municipais, inicialmente buscou-se obter informações sobre o acesso a essas duas etapas da educação básica. Contudo, a pesquisa apresentou duas restrições: a primeira refere-se à ausência de informações populacionais por faixa etária no nível municipal<sup>88</sup>, o que impossibilitou o cálculo das taxas de atendimento; a segunda diz respeito à delimitação da parcela de atribuição municipal, uma vez que, no caso da educação infantil, o atendimento é realizado tanto pelo município quanto pela rede privada, e, no caso do ensino fundamental, há compartilhamento de responsabilidade com o estado, além da possibilidade de atuação complementar do governo federal em ambas as etapas.

Ao apresentar como se realiza a complementação da União, busca-se relacioná-la com as questões norteadoras deste capítulo, verificando como se processa a destinação de recursos municipais para a educação superior e quais dos cinco municípios receberiam ou não a complementação da União para cumprir a obrigatoriedade constitucional de oferta da educação infantil e do ensino fundamental. O padrão mínimo de qualidade deveria constituir o cerne da atuação de todos os entes federativos.

---

<sup>88</sup> Para a obtenção dos dados, foi realizada consulta ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). A resposta obtida indicou que tais dados são disponibilizados apenas para as capitais e regiões metropolitanas, não abrangendo os cinco municípios analisados nesta pesquisa.

#### 4.1 Características dos cinco municípios e os dados educacionais

Nesta subseção, objetiva-se apresentar o perfil socioeconômico e os dados referentes à oferta da educação infantil e do ensino fundamental, no período de 2014 a 2023, nos cinco municípios que mantêm universidades municipais: Blumenau-SC, São Caetano do Sul-SP, Taubaté-SP, Rio Verde-GO e Gurupi-TO. Para traçar o perfil desses entes federativos, foram considerados três indicadores do IBGE referentes ao ano de 2022: (a) população total; (b) taxa de escolarização da população de 6 a 14 anos; e (c) PIB *per capita* e IDHM. Além disso, foram analisados dados sobre a oferta de escolarização nas duas etapas mencionadas da educação básica. A escolha desses indicadores econômicos, sociais e educacionais visa evidenciar a sustentabilidade orçamentária municipal e as condições locais que favorecem ou limitam a oferta da educação superior. Os indicadores educacionais, por sua vez, permitem avaliar o desempenho do município naquilo que lhe compete constitucionalmente. Os dados gerais dos cinco municípios estão apresentados na **Tabela 47**.

**Tabela 47** – Perfil dos municípios PIB *per capita*, IDHM, população e taxa de escolaridade de 6 a 14 anos

Município	PIB <i>per capita</i> municipal (2021) * (R\$)	IDHM	População (2022)	Estratificação **	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2022)
Blumenau (SC)	56.155,65	0,81 (Muito Alto)	361.261	Grande Porte	98,98%
São Caetano do Sul (SP)	95.640,71	0,86(Muito Alto)	165.655	Grande Porte	98,50%
Taubaté (SP)	50.495,56	0,80(Muito Alto)	310.739	Grande Porte	98,10%
Rio Verde (GO)	65.948,14	0,75 (Alto)	225.696	Grande Porte	97%
Gurupi (TO)	29.950,02	0,76 (Alto)	85.125	Médio Porte	96,10%

Fonte: População IBGE – Censo Demográfico – 2022. Dados do PIB per capita e IDHM obtidos no site do SIMCAQ. No Censo -Blumenau tem PIB per capita maior de 2022. <https://simcaq.ufg.br>. Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2022] – IBGE.

\* <https://cidades.ibge.gov.br/brasil>.

\*\*A estratificação dos municípios foi elaborada a partir do documento: Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004, respaldada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que por sua vez tomou como referência dados do IBGE.

Ao analisar a **Tabela 47**, observa-se que quatro dos municípios considerados são de grande porte populacional, sendo Gurupi o único classificado como de médio porte. No que se refere ao PIB *per capita*, quatro municípios apresentam valores superiores à média nacional de R\$ 47.802,02 (referente ao ano de 2022)<sup>89</sup>, destacando-se São Caetano do Sul, cujo PIB *per*

<sup>89</sup> A média nacional do PIB *per capita* municipal está disponível no site do IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil>, com dados referentes ao ano de 2022, enquanto as informações específicas de cada município encontram-se atualizadas até o ano de 2021 na mesma plataforma.



*capita* é significativamente superior aos demais e corresponde ao dobro da média nacional. Por outro lado, Gurupi apresenta um PIB per capita inferior à média nacional.

O IDHM dos cinco municípios que mantêm universidades municipais varia entre alto e muito alto. Apesar de estarem localizados em regiões geográficas distintas, todos apresentam desempenho elevado nas três dimensões que compõem o desenvolvimento humano (longevidade, educação e renda). Isso indica que a população desses municípios possui elevada expectativa de vida, com acesso qualificado aos serviços de saúde; alto índice de alfabetização entre adultos; e oferta educacional, em termos de anos de estudo esperados para as crianças, dentro dos parâmetros adequados. No que se refere à renda, os níveis registrados permitem à população o acesso à aquisição de bens e serviços essenciais.

Nas cinco subseções seguintes, apresenta-se o perfil socioeconômico de cada um dos cinco municípios, bem como os dados referentes à oferta da educação infantil e do ensino fundamental nas redes estadual, municipal e privada. Não foi possível identificar, nos cinco municípios, a oferta das duas etapas da educação básica (educação infantil e ensino fundamental) pela rede federal, razão pela qual esses dados não foram considerados na análise.

#### 4.1.1 O município de Blumenau (SC) <sup>90</sup>

O município de Blumenau teve sua origem vinculada à formação de uma colônia agrícola para imigrantes europeus, em 1850, idealizada pelo filósofo alemão Dr. Hermann Bruno Otto Blumenau. Somente em 1880, por meio da Lei nº 860, de 4 de fevereiro daquele ano, a colônia foi elevada à categoria de município, sendo o nome uma homenagem ao seu fundador. Trata-se, portanto, de um município marcado por forte influência germânica. Cabe ressaltar, entretanto, que antes da ocupação pelos colonos europeus, a região era tradicionalmente habitada por povos indígenas das etnias Kaingang e Xokleng<sup>91</sup>.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Blumenau é classificado como alto, alcançando o valor de 0,81. Segundo o IBGE (2022), o salário médio mensal no município corresponde a 2,8 salários mínimos. As principais atividades econômicas

---

<sup>90</sup> As informações utilizadas para traçar o perfil dos cinco municípios foram obtidas nos sites oficiais das respectivas prefeituras e nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) das universidades municipais.

<sup>91</sup> A referência às etnias Kaingang e Xokleng, habitantes tradicionais das terras onde hoje se localiza o município de Blumenau, tem por finalidade destacar que a ocupação da região por colonos europeus, ocorrida apenas no século XIX, resultou de um processo de colonização em territórios originalmente indígenas. Atualmente, essas duas etnias vivem em terras delimitadas pelo Estado brasileiro, não mais em seus territórios tradicionais, estando distribuídas nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Disponível em: <https://cimi.org.br>.

desenvolvidas são: comércio varejista, fabricação de produtos têxteis, fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos, bem como a produção de celulose, papel e derivados. Blumenau está situada na Mesorregião do Vale do Itajaí, em Santa Catarina, composta por 53 dos 295 municípios do estado. Trata-se de uma região fortemente influenciada pela colonização europeia, especialmente alemã e italiana, com destaque para os setores industrial e terciário. Blumenau se configura como o principal núcleo regional e polo econômico da mesorregião.

**Figura 2 – Mapa do município de Blumenau (SC)**



Fonte: <https://www.google.com/search?q=mapas+dos+munic%C3%ADpios+da+regi%C3%A3o+de+blumenau>

Em relação à oferta educacional no âmbito do município, além da Universidade Regional de Blumenau (FURB), a educação superior é ofertada, segundo os microdados do Censo da Educação Superior, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC), por três centros universitários privados e por uma faculdade vinculada ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Ademais, o município conta com o campus Blumenau da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), implantado em 2013.

As matrículas da educação básica no município de Blumenau, consideradas nesta análise, referem-se à educação infantil e ao ensino fundamental, com base nos dados do Censo da Educação Básica. Cabe destacar que, para o município de Blumenau, não foi identificada, no referido Censo, oferta de educação infantil pela rede estadual, tampouco oferta da rede federal em nenhuma das etapas educacionais analisadas.

**Tabela 48** – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de Blumenau

ANO	Etapas da Educação Básica	Matrícula por esfera administrativa			Total de Matrículas por etapa da Educação Básica	Total de matrículas
		Estadual	Municipal	Privada		
2014	Educação Infantil	0	12.081	4.042	16.123	52.316
	Ensino Fundamental	11.283	19.584	5.326	36.193	
2015	Educação Infantil	0	12.169	4.291	16.460	54.584
	Ensino Fundamental	12.448	20.127	5.549	38.124	
2016	Educação Infantil	0	12.727	4.597	17.324	55.403
	Ensino Fundamental	12.157	20.078	5.844	38.079	
2017	Educação Infantil	0	13.044	4.234	17.278	54.990
	Ensino Fundamental	11.945	19.936	5.831	37.712	
2018	Educação Infantil	0	13.474	4.320	17.794	55.943
	Ensino Fundamental	12.081	20.121	5.947	38.149	
2019	Educação Infantil	0	13.764	4.379	18.143	57.073
	Ensino Fundamental	12.183	20.509	6.238	38.930	
2020	Educação Infantil	0	13.676	4.198	17.874	57.310
	Ensino Fundamental	12.447	20.608	6.381	39.436	
2021	Educação Infantil	0	13.815	4.749	18.564	58.727
	Ensino Fundamental	12.460	21.168	6.537	40.165	
2022	Educação Infantil	0	13.950	5.496	19.446	60.756
	Ensino Fundamental	12.737	21.580	6.993	41.310	
2023	Educação Infantil	0	14.047	5.881	19.928	61.465
	Ensino Fundamental	12.311	21.718	7.508	41.537	
Δ%2014-2023	Educação Infantil	-	16,3%	45,5%	23,6%	
	Ensino Fundamental	9,1%	10,9%	41,0%	14,8%	
	TOTAL (E.INFANTIL + E.FUNDAMENTAL)	9,1%	12,9%	42,9%	17,5%	

Fonte: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica 2014 -2023. Elaboração Própria.

De acordo com a **Tabela 48**, houve uma ampliação de 16% nas matrículas da educação infantil na rede municipal entre 2014 e 2023, enquanto a rede privada apresentou um crescimento de 45% no mesmo período. Em 2014, a rede municipal respondia por 75% das matrículas, e a rede privada, por 25%. Já em 2023, a participação da rede municipal caiu para 70%, ao passo que a rede privada passou a representar 30% do total. Essa mudança corresponde a uma redução de 5 pontos percentuais na participação da rede pública, atribuída ao crescimento mais acentuado do setor privado.

Quanto ao ensino fundamental, entre 2014 e 2023, as matrículas na rede municipal aumentaram 10,9%, na rede estadual 9,1% e na rede privada 41%. No conjunto da educação básica, a variação foi de 17,5%. Embora o maior quantitativo de matrículas permaneça na rede municipal, o crescimento mais expressivo no período analisado ocorreu na rede privada, superando ambas as redes públicas. Em 2014, a distribuição das matrículas no ensino fundamental era: 54% na rede municipal, 31% na rede estadual e 15% na rede privada. Em 2023, essa distribuição passou a ser: 52% na rede municipal, 30% na rede estadual e 18% na rede privada, indicando uma leve redução proporcional da participação da rede municipal e um crescimento da participação do setor privado. Ainda assim, a rede municipal concentra a maior parte das matrículas no ensino fundamental.

Nas duas etapas da educação básica em Blumenau (educação infantil e ensino fundamental), observou-se, entre 2014 e 2023, um aumento de matrículas de 12,9% na rede municipal, 9,1% na rede estadual e 42,9% na rede privada. Em 2014, a rede municipal era responsável por 60,5% das matrículas, a rede estadual por 21,6% e a rede privada por 17,9%. Em 2023, essa distribuição passou a ser: 58,2% na rede municipal, 20% na rede estadual e 21,8% na rede privada. Verifica-se, portanto, que a rede privada ampliou sua participação proporcional na oferta de matrículas, enquanto as redes públicas, municipal e estadual, registraram redução relativa no número de matrículas, quando comparadas ao desempenho da rede privada no mesmo período.

#### 4.1.2 O município de São Caetano do Sul (SP)

O município de São Caetano do Sul apresenta registros iniciais de colonização datados de 1553, embora sua fundação oficial tenha ocorrido em 28 de julho de 1877, por imigrantes italianos que formaram um Núcleo Colonial durante o período imperial. A emancipação político-administrativa do município ocorreu em 1948, integrando-o à Região Metropolitana da



**Tabela 49** – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de São Caetano do Sul

	Etapas da Educação Básica	Matrícula por esfera administrativa			Total de Matrículas por etapa da Educação Básica	Total de matrículas
		Estadual	Municipal	Privada		
2014	Educação Infantil	0	5.135	1.806	6.941	26.786
	Ensino Fundamental	2.385	11.294	6.166	19.845	
2015	Educação Infantil	0	5.089	1.805	6.894	26.576
	Ensino Fundamental	2.080	11.211	6.391	19.682	
2016	Educação Infantil	0	5.205	1.849	7.054	27.496
	Ensino Fundamental	2.309	11.549	6.584	20.442	
2017	Educação Infantil	0	5.544	1.703	7.247	28.004
	Ensino Fundamental	2.328	11.873	6.556	20.757	
2018	Educação Infantil	0	5.433	1.621	7.054	28.086
	Ensino Fundamental	2.571	11.770	6.691	21.032	
2019	Educação Infantil	0	5.470	1.660	7.130	28.336
	Ensino Fundamental	2.368	12.094	6.744	21.206	
2020	Educação Infantil	0	5.809	1.829	7.638	28.943
	Ensino Fundamental	2.051	12.474	6.780	21.305	
2021	Educação Infantil	0	5.543	1.452	6.995	26.299
	Ensino Fundamental	1.814	12.648	6.656	19.304	
2022	Educação Infantil	0	5.747	1.844	7.591	26.709
	Ensino Fundamental	1.546	12.464	6.654	19.118	
2023	Educação Infantil	0	5.901	1.961	7.862	28.364
	Ensino Fundamental	1.478	12.314	6.710	20.502	
Δ % 2023/2014	Educação Infantil	-	14,9%	8,6%	13,3%	
	Ensino Fundamental	-38%	9%	8,8%	3,3%	
	TOTAL (E.INFANTIL + E.FUNDAMENTAL)	-38%	10,9%	8,8%	5,9%	

Fonte: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica 2014-2023. Elaboração Própria.

De acordo com a **Tabela 49**, entre 2014 e 2023, houve um aumento de 15% nas matrículas da educação infantil na rede municipal e de 9% na rede privada. Em 2014, a rede municipal era responsável por 74% das matrículas, enquanto a rede privada respondia por 26%. Em 2023, a participação da rede municipal passou para 75% e a da rede privada para 25%, representando um acréscimo de 1 ponto percentual na participação da rede municipal em relação a 2014.

Quanto ao ensino fundamental, entre 2014 e 2023, as matrículas na rede municipal aumentaram 9%, enquanto a rede estadual apresentou uma redução de 38% e a rede privada

cresceu 9%. Assim, as redes municipal e privada tiveram o mesmo percentual de crescimento, ao passo que a rede estadual registrou queda expressiva. Ainda que o maior quantitativo de matrículas esteja concentrado na rede municipal, observa-se uma tendência de estabilidade nas redes municipal e privada, com retração significativa na estadual.

Em 2014, a distribuição das matrículas era a seguinte: 57% na rede municipal, 12% na rede estadual e 31% na rede privada. Em 2023, essa distribuição passou para 60% na rede municipal, 7% na rede estadual e 33% na rede privada, o que representa um aumento de 3 pontos percentuais na participação da rede municipal e de 2 pontos percentuais na rede privada, em relação a 2014.

No total da educação básica, entre 2014 e 2023, houve crescimento de 5,9% nas matrículas. A rede estadual registrou queda de 38%, enquanto a rede municipal cresceu 10,9% e a rede privada, 8,8%. Apesar de a rede municipal concentrar mais da metade das matrículas, sua participação proporcional pode ser considerada relativamente baixa, diante da expressiva presença do setor privado.

#### 4.1.3 O município de Taubaté (SP)

O município de Taubaté está situado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, no Vale do Rio Paraíba. Os primeiros colonizadores chegaram por volta de 1645, e, durante o período colonial, o local se tornou um importante núcleo irradiador do bandeirismo<sup>92</sup>, bem como da atividade de extração de ouro, possivelmente vinculada ao chamado Ciclo do Ouro, no século XVIII. Antes da colonização portuguesa, o território era habitado por povos indígenas tradicionais da etnia Guaianá, também conhecidos como *Tabaybaté* (“aldeia alta”), pertencentes ao tronco linguístico Tupi, o que deu origem ao nome do município.

A região é composta por 39 municípios, sendo densamente povoada e constituindo uma das principais áreas de produção industrial do país. O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,9 salários mínimos.

---

<sup>92</sup> A expressão “bandeirismo” é utilizada para designar as expedições organizadas pelos paulistas no período colonial, entre os séculos XVI e XVIII. Segundo o “Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa”, trata-se do “conjunto de acontecimentos relacionados com as bandeiras – expedições. Bandeirantes”.

**Figura 4** – Mapa do município de Taubaté (SP)



**Fonte:** Mapas Bing 2022. Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

No que se refere à educação superior, o município conta, além da Universidade de Taubaté (UNITAU), com cinco instituições de ensino superior (IES) privadas, segundo os microdados do Censo da Educação Superior, e com um Centro de Instrução de Aviação do Exército. De acordo com o *site* oficial do Ministério da Defesa, trata-se de uma instituição militar responsável pela formação e especialização dos recursos humanos da Aviação do Exército Brasileiro.

Em relação à educação básica, são apresentados os dados da educação infantil e do ensino fundamental, etapas educacionais prioritárias sob responsabilidade da esfera municipal. Cabe destacar que, conforme os dados do Censo da Educação Básica, não foi identificada a oferta de educação infantil pela rede estadual, nem a atuação da rede federal em nenhuma das etapas analisadas.



**Tabela 50** – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de Taubaté

ANO	Etapas da Educação Básica	Matrícula por esfera administrativa			Total de Matrículas por etapa da Educação Básica	Total de matrículas
		Estadual	Municipal	Privada		
2014	Educação Infantil		11.506	4.197	15.703	55.207
	Ensino Fundamental	364	30.859	8.281	39.504	
2015	Educação Infantil		14.168	4.554	18.722	57.322
	Ensino Fundamental	321	29.910	8.369	38.600	
2016	Educação Infantil		16.490	4.553	21.043	59.775
	Ensino Fundamental	313	30.078	8.341	38.732	
2017	Educação Infantil		10.994	3.572	14.566	53.167
	Ensino Fundamental	315	29.974	8.312	38.601	
2018	Educação Infantil		11.224	3.765	14.989	53.978
	Ensino Fundamental	355	29.951	8.683	38.989	
2019	Educação Infantil		11.549	3.825	15.374	54.061
	Ensino Fundamental	381	29.604	8.702	38.687	
2020	Educação Infantil		10.911	3.384	14.295	52.852
	Ensino Fundamental	280	29.725	8.552	38.557	
2021	Educação Infantil		9.711	2.958	12.669	51.055
	Ensino Fundamental	288	29.494	8.604	38.386	
2022	Educação Infantil		10.480	3.466	13.946	52.369
	Ensino Fundamental	247	29.153	9.023	38.423	
2023	Educação Infantil		11.495	3.636	15.131	52.974
	Ensino Fundamental	221	28.430	9.192	37.843	
Δ%2014-2023	Educação Infantil	-	-0,1%	-13,4%	3,6%	
	Ensino Fundamental	-39,3%	-7,9%	11%	-4,2%	
	TOTAL (E. INFANTIL + E. FUNDAMENTAL)	-39,3%	-5,8%	2,8%	-4%	

Fonte: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica 2014-2023. Elaboração Própria.

De acordo com a **Tabela 50**, as matrículas na educação infantil da rede municipal não apresentaram variação significativa entre 2014 e 2023, enquanto, na rede privada, houve uma redução de 13%. Em 2014, a rede municipal era responsável por 73% das matrículas, e a rede privada por 27%. Em 2023, a participação da rede municipal aumentou para 76%, enquanto a

da rede privada caiu para 24%, o que representa um acréscimo de 3 pontos percentuais na participação da rede municipal em relação a 2014.

No entanto, no período de variação entre 2023 e 2024, observa-se uma redução global de 4% nas matrículas da educação básica. Especificamente, a rede estadual apresentou uma queda de 39%, a rede municipal de 5,8% e a rede privada de 2,8%.

Quanto ao ensino fundamental, no período de 2014 a 2023, as matrículas na rede municipal diminuíram 7,9%, e na rede estadual, 39,3%. Apenas a rede privada registrou crescimento, com aumento de 11% no mesmo período, ainda que o maior quantitativo de matrículas permaneça concentrado na rede municipal.

Em 2014, a distribuição das matrículas era a seguinte: 78% na rede municipal, 1% na rede estadual e 21% na rede privada. Em 2023, essa distribuição passou para 75% na rede municipal, 1% na rede estadual e 24% na rede privada. Observa-se, assim, uma redução de 3 pontos percentuais na participação da rede municipal e um aumento de 3 pontos percentuais na rede privada, em comparação com os dados de 2014.

Considerando conjuntamente a educação infantil e o ensino fundamental, a rede municipal de Taubaté representava 76,7% do total das matrículas em 2014, percentual que caiu para 75,4% em 2023. No mesmo intervalo, a rede privada aumentou sua participação de 22,6% para 24,2%. Apesar dessa mudança, a rede municipal ainda concentra o maior quantitativo de matrículas nessas etapas da educação básica.

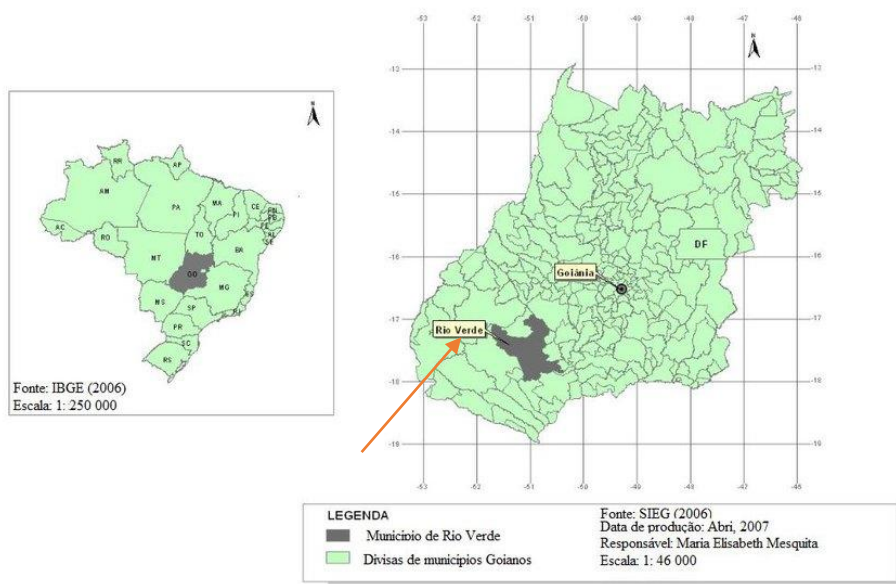
#### 4.1.4 O município de Rio Verde (GO)

O município de Rio Verde teve origem com a migração de paulistas para a ocupação de terras devolutas e latifúndios improdutivos. Entretanto, não foi possível identificar os povos originários que anteriormente habitavam a região. O desenvolvimento econômico local teve início na década de 1970, com a ocupação do cerrado goiano por meio da agricultura, o que atraiu agricultores provenientes de São Paulo e da Região Sul do país, no contexto das chamadas frentes de expansão agrícola. Já no século XXI, o município passou a conciliar a produção industrial com a agropecuária, esta cada vez mais modernizada e fortemente baseada no uso de tecnologias voltadas ao agronegócio.

O município está situado na microrregião do Sudoeste Goiano, composta por 18 municípios, sendo Rio Verde responsável por 50% do Produto Interno Bruto (PIB) da região, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2023-2028 da UniRV. O principal

vetor da economia local é a agropecuária, seguida pelos setores industrial, de serviços e de comércio. O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,5 salários mínimos.

**Figura 5** – Mapa do município de Rio Verde (GO)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE (2006).

Em relação à educação, segundo os microdados do Censo da Educação Superior, o município conta, além da UniRV, com outras três instituições de ensino superior (IES) privadas. Possui, também, um *campus* do Instituto Federal Goiano. Em 2024, foi aprovada, na Comissão de Educação do Senado Federal, a criação da Universidade Federal de Rio Verde; no entanto, acredita-se que a lei de criação da referida universidade ainda não foi promulgada.

No que se refere à Educação Básica, destaca-se que, de acordo com o Censo da Educação Básica, não foi identificada oferta de educação infantil pela rede estadual, tampouco a oferta por parte da rede federal em nenhuma das etapas educacionais analisadas.

**Tabela 51** – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de Rio Verde

ANO	Etapas da Educação Básica	Matrícula por esfera administrativa			Total de Matrículas por etapa da Educação Básica	Total de matrículas
		Estadual	Municipal	Privada		
2014	Educação Infantil	0	5.407	2.004	7.411	32.650
	Ensino Fundamental	5.693	15.927	3.619	25.239	
2015	Educação Infantil	0	5.354	1.937	7.291	33.369
	Ensino Fundamental	5.878	16.566	3.634	26.078	
2016	Educação Infantil	0	5.589	1.785	7.374	34.166
	Ensino Fundamental	5.798	17.110	3.884	26.792	
2017	Educação Infantil	0	6.364	1.571	7.935	35.624
	Ensino Fundamental	6.448	17.355	3.886	27.689	
2018	Educação Infantil	0	6.502	1.598	8.100	36.607
	Ensino Fundamental	7.157	17.201	4.149	28.507	
2019	Educação Infantil	0	7.366	1.585	8.951	37.641
	Ensino Fundamental	8.049	16.457	4.184	28.690	
2020	Educação Infantil	0	8.251	1.477	9.728	38.226
	Ensino Fundamental	8.651	15.652	4.195	28.498	
2021	Educação Infantil	0	8.125	1.244	9.369	37.681
	Ensino Fundamental	8.656	15.273	4.383	28.312	
2022	Educação Infantil	0	9.454	1.629	11.083	40.373
	Ensino Fundamental	9.518	15.138	4.634	29.290	
2023	Educação Infantil	0	10.182	2.043	12.225	41.794
	Ensino Fundamental	9.009	15.718	4.842	29.569	
Δ%2014-2023	Educação Infantil	-	88,3%	1,9%	65%	
	Ensino Fundamental	58,2%	1,3%	33,8%	17,2%	
	TOTAL (E.INFANTIL + E.FUNDAMENTAL)	58,2%	21,4%	22,4%	28%	

Fonte: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica 2014-2023. Elaboração Própria.

De acordo com a **Tabela 51**, as matrículas na educação infantil da rede municipal cresceram 88% no período entre 2014 e 2023, enquanto, na rede privada, o crescimento foi de apenas 1,9%. Em 2014, a rede municipal era responsável por 73% das matrículas, e a rede privada correspondia a 27%. Já em 2023, a rede municipal passou a responder por 83% das matrículas, enquanto a rede privada representava 17%, o que indica um aumento de 10 pontos percentuais na participação da rede municipal em relação a 2014.

Quanto ao ensino fundamental, no período de 2014 a 2023, as matrículas na rede municipal diminuíram 1,3%, enquanto as da rede estadual cresceram 58,2% e as da rede privada aumentaram 33,8%, embora o maior quantitativo ainda se concentre na rede municipal. Na variação entre 2023 e 2024, as duas etapas da educação básica apresentaram crescimento de 28%. Em 2014, a rede municipal era responsável por 63% das matrículas, a rede estadual por 23% e a rede privada por 14%. Em 2023, a distribuição passou a ser de 53% na rede municipal, 30% na rede estadual e 17% na rede privada, observando-se um decréscimo de 10 pontos percentuais na participação da rede municipal em relação a 2014, um aumento de 7 pontos percentuais na rede estadual e um acréscimo de 3 pontos percentuais na rede privada. Entre 2014 e 2023, as matrículas no ensino fundamental cresceram 58,2% na rede estadual, 21,4% na rede municipal e 22,4% na rede privada. No conjunto da educação básica, o crescimento foi de 28%.

Em 2014, a rede municipal de Rio Verde representava 65,3% das matrículas, a rede privada 17,2% e a rede estadual 17,4% do total das matrículas na educação infantil e no ensino fundamental. Em 2024, a rede municipal passou a representar 62%, a rede privada 16,5% e a rede estadual 21,6% do total das matrículas nessas duas etapas. Em Rio Verde, na oferta de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental, as redes municipal e privada reduziram sua participação, enquanto apenas a rede estadual a ampliou. Ainda assim, a rede municipal mantém a maior parte das matrículas.

#### 4.1.5 O município de Gurupi (TO)

O município de Gurupi, nome de origem na língua tupi que significa “rio das roças”, conforme página oficial do município, está situado no estado do Tocantins e localizado no eixo da rodovia Belém–Brasília<sup>93</sup>. Segundo dados do site oficial, foi território tradicional da etnia

---

<sup>93</sup> A Rodovia Belém-Brasília foi construída entre o final dos anos 1950 e o início dos anos 1960, no auge do plano desenvolvimentista do então presidente Juscelino Kubitschek, sendo considerada símbolo da integração nacional.

Xerente, tendo ocorrido as primeiras ocupações na década de 1940, quando ainda pertencia ao estado de Goiás. Nesse período, teve início o processo de colonização da região com a descoberta dos garimpos de cristal de rocha. Além da exploração mineral, a agricultura e a pecuária, foi a abundante colheita de cereais que transformou o então povoado em um pequeno polo exportador. Em 2025, Gurupi constitui-se como a terceira maior cidade do Tocantins.

A localização geográfica do município de Gurupi, no estado do Tocantins, favorece sua consolidação como polo regional de toda a região sul do estado, com uma economia voltada para o agronegócio, especialmente na produção de grãos, como a soja, e na pecuária de corte, resultando na consequente industrialização da proteína animal. Nesse sentido, cabe destacar que o estado do Tocantins integra a região conhecida como Matopiba<sup>94</sup>, formada pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, abrangendo 337 municípios em 31 microrregiões geográficas, constituindo-se como um polo de expansão da fronteira agrícola, baseado na adoção de tecnologias agropecuárias de alta produtividade e caracterizado por grandes colheitas de grãos, especialmente soja, milho e algodão. Segundo dados do IBGE (2022), o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de dois salários mínimos. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Gurupi é considerado alto, sendo o município classificado como de médio porte.

**Figura 6** – Mapa da localização do município de Gurupi no estado de Tocantins



Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Gurupi#/media/Ficheiro:Tocantins\\_Municip\\_Gurupi.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Gurupi#/media/Ficheiro:Tocantins_Municip_Gurupi.svg)

Com extensão de 2.130 km, atravessa três regiões do país e cinco unidades da federação. Trata-se de um conjunto formado por onze rodovias federais que ligam a capital do país, Brasília (DF), à cidade de Belém (PA). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca>.

<sup>94</sup> A informação referente à Região do Matopiba está de acordo com os dados disponibilizados no site da Embrapa. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-matopiba/sobre-o-tema>.

No Censo da Educação Superior de 2023, foi identificada apenas a UnirG como IES existente no município. Em relação à educação básica, cabe destacar que não foi registrada, no Censo da Educação Básica, a oferta de educação infantil pela rede federal em nenhuma das etapas educacionais analisadas. Quanto à rede estadual, a educação infantil apresentou matrículas ainda em quantidades muito reduzidas no período entre 2014 e 2019.

**Tabela 52** – Trajetória de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (2014 a 2023) – Município de Gurupi

ANO	Etapas da Educação Básica	Matrícula por esfera administrativa			Total de Matrículas por etapa da Educação Básica	Total de matrículas
		Estadual	Municipal	Privada		
2014	Educação Infantil	3	1.237	1.388	2628	14.663
	Ensino Fundamental	5.496	4.889	1.650	12.035	
2015	Educação Infantil	16	1.547	1.413	2976	14.771
	Ensino Fundamental	5.262	4.792	1.741	11.795	
2016	Educação Infantil	16	1.696	1.308	3020	14.924
	Ensino Fundamental	5.196	4.983	1.725	11.904	
2017	Educação Infantil	21	1.657	1.279	2957	14.787
	Ensino Fundamental	4.978	5.078	1.774	11.830	
2018	Educação Infantil	20	1.750	1.408	3178	14.792
	Ensino Fundamental	5.043	4.932	1.639	11.614	
2019	Educação Infantil	14	1.803	1.487	3304	17.736
	Ensino Fundamental	4.977	7.897	1.558	14.432	
2020	Educação Infantil	0	2.151	1.323	3.474	14.921
	Ensino Fundamental	4.943	5.033	1.471	11.447	
2021	Educação Infantil	0	2.381	1.059	3.440	14.664
	Ensino Fundamental	4.518	5.258	1.428	11.204	
2022	Educação Infantil	0	2.462	1.255	3.717	14.971
	Ensino Fundamental	4.474	5.245	1.535	11.254	
2023	Educação Infantil	0	2.471	1.553	4.024	15.431
	Ensino Fundamental	4.648	5.009	1.750	11.407	
	Educação Infantil	-100%	99,8%	11,9%	53,1%	

$\Delta\%$ 2014-2023	Ensino Fundamental	-15,4%	2,5%	6,1%	-5,2%
	TOTAL (E.INFANTIL + E.FUNDAMENTAL)	-15,5%	22,1%	8,7%	5,2%

Fonte: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica 214-2023. Elaboração Própria.

De acordo com a **Tabela 52**, as matrículas da educação infantil na rede municipal cresceram 100% no período de 2014 a 2023, enquanto, na rede privada, o crescimento foi de 12%. Em 2014, a rede municipal era responsável por 47% das matrículas, e a rede privada, por 53%, o que indica que esta última detinha a maior parte das matrículas de uma etapa educacional que é de responsabilidade do município. Já em 2023, a rede municipal passou a concentrar 61% das matrículas, e a rede privada, 39%, registrando-se um aumento de 14 pontos percentuais na participação da rede municipal em relação a 2014. Esse resultado pode ser interpretado como uma mudança de postura da gestão municipal quanto à oferta da educação infantil. Ainda em relação a essa etapa, observa-se que a rede estadual possuía 3 escolas em 2014, chegando a 20 em 2018; a partir de 2020, não havia mais nenhuma escola de educação infantil vinculada à rede estadual.

Quanto ao ensino fundamental, no período de 2014 a 2023, as matrículas na rede municipal aumentaram 2%, e na rede privada, 6%; já na rede estadual, as matrículas diminuíram 15%, sendo o maior crescimento da oferta registrado na rede privada. Em 2014, a rede municipal era responsável por 41% das matrículas; a rede estadual, por 46%, detendo o maior número de matrículas no ensino fundamental; e a rede privada, por 1%. Em 2023, a distribuição era de 44% na rede municipal, 41% na rede estadual e 15% na rede privada. A rede municipal apresentou um acréscimo de 3 pontos percentuais na oferta de matrículas em relação a 2014; a rede estadual, um decréscimo de 4 pontos percentuais; e a rede privada, um aumento de 14 pontos percentuais no mesmo período. Ainda assim, em 2023, a rede municipal concentrava o maior quantitativo de matrículas. Considerando conjuntamente as duas etapas, observa-se que, entre 2014 e 2023, as matrículas diminuíram 15,5% na rede estadual, aumentaram 22,1% na rede municipal, 8,7% na rede privada e 5,2% no total da educação básica.

Em referência aos cinco municípios, quanto à taxa de escolarização no ensino fundamental para a faixa etária de 6 a 14 anos, todos apresentam percentual superior a 95%. Todavia, ainda há um contingente de crianças e adolescentes fora da escola, que demandam atenção e oferta obrigatória por parte do sistema educacional municipal. A maior taxa de atendimento é observada no município de Taubaté. Já São Caetano do Sul apresenta os melhores indicadores em relação ao PIB *per capita* e ao IDHM, ambos situados no estado de



São Paulo, enquanto Gurupi ocupa a posição mais desfavorável em todos os indicadores analisados.

Em relação à oferta da educação infantil e do ensino fundamental, observa-se que os cinco municípios contam com a participação da rede privada em ambas as etapas de ensino, bem como da rede estadual na oferta do ensino fundamental. Dentre eles, as redes municipais de Blumenau, São Caetano do Sul, Taubaté e Rio Verde concentram a maior parte das matrículas nas duas etapas. Destaca-se, entre esses municípios, o caso de Taubaté, cuja rede municipal, no período analisado, concentra o maior número de vagas ofertadas tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental.

O município de Gurupi apresentou um cenário distinto: em 2014, a educação infantil registrava maior oferta de matrículas na rede privada; em 2023, essa posição passou a ser ocupada pela rede municipal, que passou a deter o maior número de matrículas. No caso do ensino fundamental, a oferta de matrículas foi compartilhada com a rede estadual ao longo de todo o período analisado, inclusive com uma pequena participação da própria rede estadual na educação infantil entre 2014 e 2019.

No que se refere aos dados de matrícula levantados nesta seção, destacam-se os seguintes aspectos: os cinco municípios analisados apresentaram predomínio da rede municipal na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, sendo o município responsável pela maior parte das matrículas na educação infantil. Verificou-se, ainda, a presença significativa das redes privada e estadual na oferta das matrículas do ensino fundamental.

#### **4.2 Orçamento dos cinco municípios e o financiamento de educação infantil e fundamental**

Ao abordar o financiamento dos cinco municípios, optou-se por apresentá-lo nesta subseção, considerando a especificidade dos dados e a necessidade de uma análise mais detalhada. Inicialmente, contudo, são enunciados, com base na pesquisa de Ferreira (2018), os elementos que estruturam o financiamento municipal, a partir da organização do sistema tributário do Estado brasileiro, conforme previsto na CF/1988 e no Código Tributário Nacional (CTN).

Dessa forma, a autora detalha como está organizada a estrutura de financiamento de cada ente federado e aponta que cada um deles pode “instituir os seguintes tributos: impostos, taxas, contribuição de melhoria e outras contribuições” (Ferreira, 2018, p. 23). Em relação às

outras contribuições, Ferreira (2018) destaca o § 5º do art. 212 da CF/1988, que explicita a contribuição social do Salário-Educação<sup>95</sup> como fonte adicional de financiamento da educação básica pública.

Ferreira (2018) apresenta a composição dos recursos financeiros municipais que servem de base para a vinculação de tributos e impostos destinados ao financiamento da educação infantil e do ensino fundamental:

Ressalta-se que o ente estadual transfere aos municípios parte da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Desta maneira, 75% do ICMS pertencem ao estado e 25% são repassados aos seus municípios. Da arrecadação do IPVA, 50% são repassados aos seus municípios nos quais os veículos tenham sido licenciados.

[...]

O art. 156 da CF/88 explicita os três impostos que os 5.570 municípios arrecadam da sociedade: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Os municípios recebem da União as seguintes transferências: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>17</sup> que é composto por 24,5% de IPI e do IR. E ainda, 100% do IRPF na fonte dos funcionários públicos municipais, 70% do IOF-ouro para os municípios que extraem ouro, compensação financeira desoneração do ICMS-Lei Kandir, 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (Ferreira, 2018, p. 25).

Cabe enfatizar, contudo, que o município conta, na esfera educacional, além do Salário-Educação, com um importante mecanismo de financiamento da educação básica pública: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Trata-se, conforme consta na página do FNDE, de um instrumento permanente de financiamento da educação pública, instituído pela Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

O Fundeb, que abrange o financiamento desde a creche até o ensino médio, foi instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. Trata-se de um fundo de natureza contábil, conforme estabelecido no art. 212-A da CF/1988, que dispõe:

---

<sup>95</sup> O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados à educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. Os recursos arrecadados são repartidos em quotas, tendo como destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A quota destinada aos entes subnacionais, com a cota estadual, corresponde a 2/3 dos recursos gerados por Unidade Federada, sendo creditada mensal e automaticamente em contas bancárias específicas das secretarias de educação estaduais, distrital e municipais, proporcionalmente ao número de matrículas, conforme estabelece o § 6º do art. 212 da CF. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao>.

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (Brasil, 2020).

Além dos fundos instituídos no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, há a previsão da complementação da União, conforme disposto no artigo 4º da Lei nº 14.113/2020, que determina à União a obrigação de assegurar recursos financeiros aos fundos estaduais e distrital. O artigo 5º da mesma lei estabelece as modalidades dessa complementação:

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do *caput* do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do *caput* do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União, nas modalidades especificadas, a ser distribuída em determinado exercício financeiro, será calculada considerando-se as receitas totais dos Fundos do mesmo exercício (Brasil, 2020).

Assim, nesta subseção, apresenta-se o financiamento da educação dos cinco municípios, e a análise será realizada com base na previsão orçamentária das despesas constantes nas LOAs e nos valores pagos da execução orçamentária informados pelo Finbra. Na execução orçamentária, há as fases distribuídas em: valores empenhados, valores liquidados e valores pagos. Nesta pesquisa, optou-se por analisar os valores pagos, ou despesas pagas, por se buscar identificar o que foi, de fato, executado em termos de recursos financeiros, em cada ano do período selecionado (2014-2023), a partir das informações disponibilizadas pelos municípios e pelas universidades.

É importante destacar que a LOA contém uma “autorização” ou previsão de gasto pelo ente federado até um determinado limite e que, portanto, nem toda dotação constante na LOA

é efetivamente executada, uma vez que diversos fatores podem impactar a execução orçamentária, tais como: cortes, contingenciamentos de valores e a possibilidade de a arrecadação efetiva ser inferior à prevista. Nesse caso, o ente federado deve ajustar sua execução orçamentária às receitas disponíveis. Em seguida, são comparados os valores gastos por matrícula na educação infantil, no ensino fundamental e na educação superior.

Dessa forma, os dados financeiros estão apresentados para cada um dos cinco municípios em duas tabelas. Em uma delas, constam os dados referentes à Função 12 (Educação) e às Subfunções Educação Infantil (365), Ensino Fundamental (361) e Educação Superior (364), tanto na previsão orçamentária das despesas quanto nas despesas pagas. Na outra tabela, foi realizado o cálculo do gasto por matrícula para cada uma das subfunções. Cabe destacar que, no total de matrículas da educação superior municipal, estão incluídas tanto as presenciais quanto as ofertadas a distância.

### Município de Blumenau (SC)

**Tabela 53** – Trajetória da previsão orçamentária e despesas pagas municipais por Função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões – Valores reais a preço de 2023 - IPCA Anual

ANO	Município de Blumenau Valores Reais									
	Função - 12- Educação		Subfunção - 365 - Educação Infantil			Subfunção - 361 - Ensino Fundamental			Subfunção - 364 - Educação Superior	
	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas**
2014	692,22	347,39	211,52	174,12	50%	222,63	173,27	50%	258,07	---
2015	668,23	328,75	200,97	163,79	50%	216,80	164,96	50%	250,46	---
2016	693,42	343,56	202,39	172,90	50%	225,27	170,66	50%	265,75	---
2017	740,51	341,84	213,69	174,63	51%	230,15	167,22	49%	296,66	---
2018	740,91	339,37	223,62	183,81	54%	223,69	155,56	46%	293,60	---
2019	611,39	351,53	243,69	193,86	55%	202,79	157,67	45%	164,91	---
2020	642,83	324,00	276,41	174,90	54%	228,43	149,10	46%	138,00	---
2021	575,78	345,97	257,98	186,08	54%	187,73	159,89	46%	130,08	---
2022	583,52	423,40	272,80	235,96	56%	205,58	187,44	44%	105,14	---
2023	533,17	529,07	288,14	264,92	50%	244,98	264,15	50%	0,05	---
2023/2014										
Δ%	-23%	52%	36%	52%		10%	52%		-100%	

Fonte: LOA do Município e FINBRA. site

[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria

\*Somatório da 365, 361 e 364. \*\* Valores não localizados.

Ao analisar as despesas previstas na Função 12, no período de 2014 a 2023, observa-se uma redução de 23%. As despesas pagas corresponderam, em geral, a cerca da metade do valor previsto na LOA, com exceção dos anos de 2022 e 2023, neste último, as despesas pagas representaram 99% da previsão orçamentária. No mesmo período, as despesas pagas apresentaram um crescimento de 52%. A previsão de despesas para a educação infantil aumentou 36%, enquanto as despesas pagas para essa etapa cresceram 52%. Entre 2017 e 2022, os valores pagos para a educação infantil e o ensino fundamental representaram,

aproximadamente, 50% cada, com pequenas variações entre elas. No período de 2014 a 2023, as despesas pagas com a educação infantil cresceram 52%, enquanto a previsão orçamentária aumentou 36%. No caso do ensino fundamental, as despesas pagas cresceram no mesmo percentual (52%), mas a previsão orçamentária teve aumento de apenas 10%.

Na Função 12, observa-se que, no período de 2014 a 2023, houve uma redução de 23% na previsão orçamentária, enquanto as despesas pagas aumentaram 52% no mesmo intervalo.

Em relação à Subfunção 365, em 2014, as despesas pagas representaram 82% da previsão orçamentária. Em 2023, esse percentual foi de 92%, o que pode ser um indicativo de melhora na gestão e na aplicação dos recursos financeiros.

Em relação à Subfunção 361, em 2014, as despesas pagas representaram 78% da previsão orçamentária. Já em 2023, as despesas pagas superaram a previsão em 8%, o que sugere a ocorrência de um desequilíbrio entre o planejamento e a necessidade real de gasto.

Em referência à previsão orçamentária na Subfunção 364 (educação superior), observou-se uma queda de 100%. Embora a diminuição tenha ocorrido de forma gradativa entre 2014 e 2022, em 2023 a redução foi drástica. Considerando que se trata de dados declarados pelo próprio município, supõe-se a possibilidade de equívoco na informação do valor.

Ao analisar os valores reais das despesas previstas na LOA e das despesas pagas no município de Blumenau, verificou-se que, no caso da educação superior, somente foi possível identificar os valores previstos na LOA. Não foram disponibilizados, no *site* do Finbra/Siconfi, os valores referentes às despesas empenhadas, liquidadas e pagas para a Subfunção 364, provavelmente devido a erro de preenchimento, o que impossibilitou a comparação com as demais subfunções e o cálculo do gasto por matrícula nesse nível de ensino. Nesse sentido, embora se entenda que algum valor tenha sido pago, considerando a existência de despesas obrigatórias, como aquelas relacionadas a pagamento de pessoal, optou-se por não realizar o cálculo do valor gasto por matrícula para o município de Blumenau.

**Tabela 54** – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA Anual a preço de 2023

EDUCAÇÃO INFANTIL - ENSINO FUNDAMENTAL - EDUCAÇÃO SUPERIOR. MUNICÍPIO DE BLUMENAU												
ANO	Matrículas	Subfunção - 365 - Educação Infantil	Valor gasto por matrícula	% ano a ano	Matrículas	Subfunção - 361 - Ensino Fundamental	Valor gasto por matrícula	% ano a ano	Matrículas	Subfunção - 364 - Educação Superior	Valor gasto por matrícula	% ano a ano
	Educação Infantil	Despesas Pagas			Educação Fundamental	Despesas Pagas			E.Superior	Despesas Pagas		
2014	12.081	174.121.985,74	14.412,88	-	19.584	173.269.534,67	8.847,50	-	10.694	.....	.....	.....
2015	12.169	163.789.683,30	13.459,58	-7%	20.127	164.959.042,58	8.195,91	-7%	10.446	.....	.....	.....
2016	12.727	172.896.284,32	13.585,00	1%	20.078	170.664.065,32	8.500,05	4%	9.928	.....	.....	.....
2017	13.044	174.627.554,05	13.387,58	-1%	19.936	167.217.306,89	8.387,71	-1%	9.171	.....	.....	.....
2018	13.474	183.812.529,73	13.642,02	2%	20.121	155.560.286,74	7.731,24	-8%	7.839	.....	.....	.....
2019	13.764	193.859.421,89	14.084,53	3%	20.509	157.669.001,76	7.687,80	-1%	6.999	.....	.....	.....
2020	13.676	174.896.218,24	12.788,55	-9%	20.608	149.099.355,48	7.235,02	-6%	6.011	.....	.....	.....
2021	13.815	186.076.750,50	13.469,18	5%	21.168	159.888.615,92	7.553,32	4%	5.721	.....	.....	.....
2022	13.950	235.957.291,73	16.914,50	26%	21.580	187.439.852,37	8.685,81	15%	5.817	.....	.....	.....
2023	14.047	264.919.139,40	18.859,48	11%	21.718	264.152.033,19	12.162,82	40%	6.174	.....	.....	.....
<b>Δ% 2023/2014</b>	16%	52%	31%		11%	52%	37%		-42%			

Fontes: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica -2023. Censo da Educação Superior. LOA do Município e FINBRA. site [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração própria.

Na comparação entre as despesas pagas correspondentes às etapas da educação infantil e do ensino fundamental e o número de matrículas nessas duas etapas, observa-se que, entre 2014 e 2023, as matrículas da educação infantil cresceram 16%, enquanto as despesas pagas para essa etapa aumentaram 52%. Consequentemente, o valor gasto por matrícula apresentou um acréscimo de 31%. Entretanto, ao se considerar o valor gasto por matrícula ano a ano, verifica-se que esse indicador manteve-se em trajetória de crescimento negativo ou muito baixo entre 2014 e 2021, apresentando melhora significativa apenas em 2022 e 2023.

No ensino fundamental, observou-se a mesma tendência: entre 2014 e 2023, houve um aumento de 11% no número de matrículas, um crescimento de 52% nas despesas pagas e um acréscimo de 37% no gasto por matrícula. Entretanto, esse aumento foi significativo apenas nos anos de 2022 e 2023. Em relação à educação superior, constata-se uma diminuição de 42% no número de matrículas no mesmo período.

Ao analisar a **Tabela 54**, observa-se que houve um aumento no gasto por aluno na educação infantil e no ensino fundamental, concomitante ao crescimento das matrículas nessas etapas. Já na educação superior, verificou-se uma redução no número de matrículas. Como já informado na análise da **Tabela 53**, as despesas pagas com educação superior não foram disponibilizadas no *site* Finbra/Siconfi. Em relação à Subfunção 364, na **Tabela 54**, para verificar a evolução do valor gasto por aluno, poderia ter sido adotada a equivalência entre as despesas pagas e a previsão orçamentária (LOA); no entanto, optou-se por não realizar essa correspondência, considerando a possibilidade de que algum valor efetivamente tenha sido

pago. Assim, manteve-se a análise com base nos valores identificados nas despesas pagas, conforme adotado para os outros quatro municípios.

### Município de São Caetano do Sul (SP)

**Tabela 55** – Trajetória da previsão orçamentária e despesas pagas municipais por função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões - atualizadas a preço de 2023, IPCA Anual

ANO	Município de São Caetano do Sul. Valores Reais										
	Função - 12- Educação		Subfunção - 365 - Educação Infantil			Subfunção - 361 - Ensino Fundamental			Subfunção - 364 - Educação Superior		
	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas	% pago sobre Função 12
2014	307,66	449,87	101,76	153,18	34%	97,55	176,30	39%	108,34	120,39	27%
2015	425,69	456,52	125,55	179,91	39%	185,15	175,07	38%	114,99	101,53	22%
2016	488,13	408,39	194,36	133,77	33%	182,93	154,44	38%	110,84	120,18	29%
2017	498,69	423,63	184,14	150,64	36%	163,96	146,36	35%	150,59	126,63	30%
2018	464,45	466,93	153,13	141,38	30%	149,74	175,59	38%	161,58	149,97	32%
2019	492,04	506,43	105,39	129,84	26%	213,69	198,75	39%	172,95	177,84	35%
2020	589,45	503,08	190,87	184,97	37%	194,10	151,11	30%	204,47	167,01	33%
2021	515,39	481,33	150,69	146,41	30%	162,16	174,42	36%	202,55	160,50	33%
2022	527,45	534,08	101,07	144,30	27%	229,83	203,17	38%	196,56	186,61	35%
2023	584,43	662,23	149,89	208,23	31%	207,51	229,71	35%	227,02	224,28	34%
2023/2014 Δ%	90%	47%	47%	36%		113%	30%		110%	86%	

Fonte: LOA do Município e FINBRA. site

[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria. \*Somatório da 365, 361 e 364.

Ao analisar os valores reais das despesas previstas na LOA e das despesas pagas, no âmbito do município de São Caetano do Sul, observa-se que esses valores foram superiores em todas as subfunções ao longo de todo o período considerado. Em 2014, as despesas pagas na Subfunção Educação Infantil representaram 34% do total da Função Educação (12), enquanto, para o ensino fundamental, corresponderam a 39%. Em 2023, verificou-se proporção semelhante: 31% para a educação infantil e 35% para o ensino fundamental. Supõe-se que essa distribuição esteja relacionada à quantidade de matrículas em cada uma das etapas (ver **Tabela 56**).

Em relação aos valores apresentados na **Tabela 55**, observa-se uma diferença entre a dotação orçamentária constante da LOA municipal e os valores efetivamente pagos. Supõe-se que, ao se optar pela análise dos valores pagos em cada ano do período considerado, tenham sido incluídos pagamentos não previstos na dotação orçamentária inicial, decorrentes de restos a pagar, convênios ou mesmo emendas parlamentares. Outro fator a ser considerado é a possibilidade de ter havido suplementação orçamentária ou erro no preenchimento dos dados.

Ao comparar os valores pagos, tendo como referência o total da Função 12, para a educação infantil e a educação superior, observa-se que, em 2014, os valores pagos para a educação infantil representaram 31% do total da função, sendo superiores aos destinados à educação superior, que corresponderam a 27%. Entretanto, em 2023, a situação se inverteu: os valores pagos para a educação infantil permaneceram em 31%, enquanto os destinados à educação superior aumentaram para 34%.

No ano de 2014, observou-se que, na relação entre despesa paga e previsão orçamentária, as despesas pagas superaram a previsão na Função 12 em 46%; na Subfunção 365, em 51%; na Subfunção 361, em 80%; e na Subfunção 364, em 11%.

Em 2023, na relação entre despesa paga e previsão orçamentária, as despesas pagas também superaram a previsão orçamentária na Função 12, em 13%; na Subfunção 365, em 39%; e na Subfunção 361, em 11%. Apenas na Subfunção 364 o valor pago foi inferior, com redução de 1%. Cabe destacar que essa situação não se repetiu de forma integral ao longo de todo o período analisado.

Em relação à variação entre 2023 e 2014, destaca-se que, enquanto o crescimento das despesas pagas para a educação infantil e o ensino fundamental foi de 36% e 30%, respectivamente, para a educação superior o aumento foi de 86%. Esse dado leva a supor que a educação superior foi mais contemplada com recursos municipais do que as etapas da educação que são, de fato, de responsabilidade do município.

**Tabela 56** – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA Anual a preço de 2023

EDUCAÇÃO INFANTIL - ENSINO FUNDAMENTAL - EDUCAÇÃO SUPERIOR. MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL												
ANO	Matrículas Educação Infantil	Subfunção - 365 - Educação Infantil Despesas Pagas	Valor gasto por matrícula Edc Infantil	% ano a ano	Matrículas Ensino Fundamental	Subfunção - 361 - Ensino Fundamental Despesas Pagas	Valor gasto por matrícula- Ensino Fundamental	% ano a ano	Matrículas Educação Superior	Subfunção - 364 - Educação Superior Despesas Pagas	Valor gasto por matrícula	% ano a ano
2014	5.135	153.179.421,44	29.830,46	-	11.294	176.301.519,78	15.610,19	-	6.758	120.388.946,50	17.814,29	-
2015	5.089	179.912.574,10	35.353,23	19%	11.211	175.071.824,01	15.616,08	0%	7.308	101.530.894,34	13.893,12	-22%
2016	5.205	133.770.939,97	25.700,47	-27%	11.549	154.438.741,38	13.372,48	-14%	8.618	120.184.010,94	13.945,70	0%
2017	5.544	150.643.350,95	27.172,32	6%	11.873	146.358.552,79	12.327,01	-8%	7.963	126.629.212,01	15.902,20	14%
2018	5.433	141.377.649,12	26.022,02	-4%	11.770	175.585.902,72	14.918,09	21%	7.502	149.965.940,34	19.990,13	26%
2019	5.470	129.839.679,89	23.736,69	-9%	12.094	198.750.572,29	16.433,82	10%	6.830	177.837.512,51	26.037,70	30%
2020	5.809	184.966.071,25	31.841,29	34%	12.474	151.107.547,89	12.113,80	-26%	5.960	167.007.440,88	28.021,38	8%
2021	5.543	146.413.635,89	26.414,15	-17%	12.648	174.419.046,07	13.790,25	14%	5.957	160.495.347,99	26.942,31	-4%
2022	5.747	144.302.248,22	25.109,14	-5%	12.464	203.166.173,95	16.300,24	18%	7.557	186.606.901,15	24.693,25	-8%
2023	5.901	208.230.957,38	35.287,40	41%	12.314	229.710.908,04	18.654,45	14%	9.110	224.284.731,27	24.619,62	0%
<b>Δ%</b>												
<b>2023/2014</b>	15%	36%	18%		9%	30%	20%		35%	86%	38%	

Fontes: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica -2023. Censo da Educação Superior. LOA do Município e FINBRA. site [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria.



Na **Tabela 56**, estão estabelecidas as relações entre as despesas pagas e as matrículas, sendo possível verificar que o gasto por estudante da educação superior foi 38% maior do que o da educação infantil (18%) e do ensino fundamental (20%). As matrículas que mais cresceram, no período de 2014 a 2023, foram as da educação superior, sendo que, nesse intervalo, as despesas pagas cresceram em proporção superior ao crescimento das matrículas.

Quanto à variação do gasto por matrícula, observa-se que, na educação infantil, apenas nos anos de 2015, 2017, 2020 e 2023 os valores foram positivos, o que permite inferir uma variação significativa nos valores reais pagos para essa etapa de ensino. Ainda que a variação entre 2023 e 2014 tenha sido de 18%, as despesas pagas aumentaram 36%, superando o crescimento das matrículas na rede municipal, que foi de 15%.

Esse padrão também se verifica no ensino fundamental. O valor gasto por matrícula apresentou variação positiva apenas em 2018, 2019, 2021, 2022 e 2023. Embora, entre 2023 e 2014, o aumento no valor gasto por matrícula tenha sido de 20%, as despesas pagas cresceram 30%, enquanto o número de matrículas aumentou apenas 9%.

Em relação às despesas pagas para a educação superior, na variação entre 2014 e 2023, as matrículas cresceram 35%, as despesas pagas aumentaram 86% e o valor gasto por matrícula teve um acréscimo de 38%, variações superiores às observadas para a educação infantil e o ensino fundamental. No entanto, a variação do valor gasto por matrícula foi positiva apenas nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020.

Ao analisar a **Tabela 56**, verifica-se que, na educação infantil, no ensino fundamental e na educação superior, houve expansão do número de matrículas, acompanhada de crescimento nas despesas e aumento no gasto por aluno.

## Município de Taubaté (SP)

**Tabela 57** – Trajetória da previsão orçamentária e despesas pagas municipais por função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões – atualizadas pelo a preço de 2023.

ANO	Município de Taubaté. Valores Reais										
	Função - 12- Educação		Subfunção - 365 - Educação Infantil			Subfunção - 361 - Ensino Fundamental			Subfunção - 364 - Educação Superior		
	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Paga*	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas	% pago sobre Função 12
2014	413,97	414,66	115,92	131,19	32%	292,24	277,97	67%	5,81	5,51	1%
2015	445,68	356,59	147,53	107,88	30%	291,53	244,26	68%	6,62	4,44	1%
2016	449,40	420,32	141,84	127,50	30%	301,33	288,14	69%	6,23	4,69	1%
2017	578,65	419,36	142,44	124,02	30%	305,64	292,65	70%	130,57	2,69	1%
2018	564,51	398,96	160,47	133,01	33%	283,88	263,84	66%	120,15	2,11	1%
2019	551,46	364,80	145,52	121,22	33%	292,32	242,32	66%	113,63	1,26	0%
2020	534,87	320,86	143,20	101,30	32%	284,93	219,56	68%	106,74	-	0%
2021	495,49	330,02	137,28	110,88	34%	265,87	213,70	65%	92,34	5,44	2%
2022	528,60	380,31	134,41	128,59	34%	300,40	250,67	66%	93,79	1,05	0%
2023	614,85	616,01	183,75	177,20	29%	331,72	370,70	60%	99,37	68,11	11%
2023/2014 Δ%	49%	49%	59%	35%		14%	33%		1611%	1136%	

Fonte: LOA do Município e FINBRA. site

[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria. \*Somatório da 365, 361 e 364.

Ao analisar os valores reais das despesas previstas na LOA e das despesas pagas no município de Taubaté, considerando a variação entre 2014 e 2023, observa-se que, na Função 12 (Educação), tanto a previsão orçamentária quanto as despesas pagas cresceram 49%. Para a Subfunção Educação Infantil, a previsão aumentou 59%, mas as despesas pagas cresceram apenas 35%. Ao se considerar a proporção das despesas pagas na Subfunção Educação Infantil em relação ao total da Função Educação, verifica-se que, além de serem inferiores às da Subfunção Ensino Fundamental, representaram 32% em 2014 e 29% em 2023.

Em relação ao ensino fundamental, embora o crescimento, considerando a variação entre 2014 e 2023, tenha sido menor, a previsão na LOA aumentou 14% e as despesas pagas cresceram 33%. Quanto à participação da Subfunção Ensino Fundamental nas despesas pagas da Função 12, observa-se uma redução de 67% para 60%. Ainda assim, esses valores permanecem superiores aos registrados para a Subfunção Educação Infantil.

Em relação à Subfunção Educação Superior, embora seu impacto na Função Educação tenha sido de apenas 1%, observou-se, em 2023, um aumento de 11% nesse indicador. Na variação entre 2014 e 2023, a previsão orçamentária na LOA cresceu 1.611%, e as despesas pagas aumentaram 1.136%, percentuais muito superiores aos registrados para a educação infantil e o ensino fundamental (Ver informações sobre as matrículas na **Tabela 58**).

No ano de 2014, observou-se que a relação entre despesa paga e previsão orçamentária na Função 12 foi praticamente equivalente. Na Subfunção 365, as despesas pagas superaram a previsão orçamentária em 13%. Já na Subfunção 361 e na Subfunção 364, as despesas pagas ficaram 5% abaixo da previsão orçamentária.

No ano de 2023, observou-se que a relação entre despesa paga e previsão orçamentária na Função 12 foi praticamente equivalente. Na Subfunção 365, a despesa paga foi 1% inferior à previsão orçamentária, assim como na Subfunção 364, em que a diferença foi de 31%. Já na Subfunção 361, a despesa paga superou a previsão orçamentária em 4%. Cabe destacar que essa situação não se repetiu, de forma integral, ao longo do período analisado.

**Tabela 58** – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA Anual a preço de 2023

EDUCAÇÃO INFANTIL - ENSINO FUNDAMENTAL - EDUCAÇÃO SUPERIOR, MUNICÍPIO DE TAUBATÉ												
ANO	Matrículas Educação Infantil	Subfunção - 365 - Educação Infantil	Valor gasto por matrícula	% ano a ano	Matrículas Ensino Fundamental	Subfunção - 361 - Ensino Fundamental	Valor gasto por matrícula	% ano a ano	Matrículas Educação Superior	Subfunção - 364 - Educação Superior	Valor gasto por matrícula	% ano a ano
		Despesas Pagas				Despesas Pagas				Despesas Pagas		
2014	11.506	131.186.616,77	11.401,58	-	30.859	277.968.424,24	9.007,69	-	11.716	5.509.440,62	470,25	-
2015	14.168	107.882.000,04	7.614,48	-33%	29.910	244.261.888,06	8.166,56	-9%	11.568	4.443.219,48	384,10	-18%
2016	16.490	127.497.119,39	7.731,78	2%	30.078	288.136.250,82	9.579,63	17%	11.771	4.686.131,50	398,11	4%
2017	10.994	124.015.487,00	11.280,29	46%	29.974	292.649.788,04	9.763,45	2%	11.638	2.692.302,07	231,34	-42%
2018	11.224	133.010.693,68	11.850,56	5%	29.951	263.835.421,34	8.808,90	-10%	10.928	2.112.031,03	193,27	-16%
2019	11.549	121.217.926,19	10.495,97	-11%	29.604	242.321.966,47	8.185,45	-7%	10.708	1.261.943,69	117,85	-39%
2020	10.911	101.296.735,83	9.283,91	-12%	29.725	219.561.146,08	7.386,41	-10%	9.257	-	-	-100%
2021	9.711	110.880.982,45	11.418,08	23%	29.494	213.699.532,32	7.245,53	-2%	7.792	5.439.925,06	698,14	
2022	10.480	128.586.762,95	12.269,73	7%	29.153	250.669.715,75	8.598,42	19%	7.470	1.054.713,15	141,19	-80%
2023	11.495	177.197.005,33	15.415,14	26%	28.430	370.702.285,62	13.039,12	52%	7.276	68.110.123,48	9.360,93	6530%
<b>Δ% 2023/2014</b>	<b>-0,1%</b>	<b>35,1%</b>	<b>35%</b>		<b>-8%</b>	<b>33%</b>	<b>45%</b>		<b>-38%</b>	<b>1136%</b>	<b>1891%</b>	

Fontes: Sinopse Estatística – Censo da Educação Básica -2023. Censo da Educação Superior. LOA do Município e FINBRA. Site [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria.

Ao estabelecer uma relação entre as despesas pagas e as matrículas na educação infantil, no ensino fundamental e na educação superior, considerando a variação entre 2014 e 2023, observa-se que o valor gasto por matrícula cresceu 35% na educação infantil, 33% no ensino fundamental e 1.136% na educação superior. No entanto, o número de matrículas nas duas etapas da educação básica e no nível superior apresentou redução no período analisado.

Em relação à educação superior, ao se considerar a variação das despesas pagas ao longo do período analisado, observa-se que ela foi negativa na maioria dos anos. Entretanto, entre 2022 e 2023, houve um aumento expressivo de 6.530% nas despesas pagas.

Destaca-se a diminuição no número de matrículas nas duas etapas da educação básica mencionadas e na educação superior. No caso da educação superior, a redução das matrículas

impacta diretamente a arrecadação relacionada às mensalidades, o que pode estar associado ao aumento de 1.891% no valor gasto por matrícula.

Ao analisar a variação ano a ano, é possível observar que os valores oscilam significativamente tanto nas etapas da educação básica quanto no nível da educação superior. Essa variação pode estar relacionada à flutuação na arrecadação do município, ainda que o número de matrículas também apresente tendência de queda.

Ao analisar a **Tabela 58**, observa-se que a educação infantil apresenta oscilações tanto no número de matrículas quanto no gasto por matrícula. No ensino fundamental, embora as matrículas tenham diminuído, o gasto por aluno aumentou. Já na educação superior, as matrículas também diminuíram, enquanto os gastos cresceram significativamente.

### Município de Rio Verde (GO)

**Tabela 59** – Trajetória da Previsão orçamentária e despesas pagas municipais por função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões –IPCA Anual atualizadas a preço de 2023

ANO	Município de Rio Verde - Valores Reais										
	Função - 12- Educação		Subfunção - 365 - Educação Infantil			Subfunção - 361 - Educação Fundamental			Subfunção - 364 - Educação Superior		
	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	% pago sobre Função 12
2014	166,69	192,03	64,76	24,90	13%	100,20	162,17	84%	1,72	4,96	3%
2015	141,83	211,56	9,77	38,91	18%	130,36	164,45	78%	1,70	8,21	4%
2016	158,18	222,63	16,20	30,87	14%	136,30	185,07	83%	5,67	6,69	3%
2017	154,31	209,10	5,47	2,42	1%	143,37	200,33	96%	5,47	6,35	3%
2018	428,65	425,79	31,57	34,38	8%	215,14	208,97	49%	181,94	182,44	43%
2019	467,96	427,56	26,72	23,39	5%	241,15	211,51	49%	200,09	192,66	45%
2020	460,67	355,96	28,07	22,29	6%	230,81	173,93	49%	201,79	159,73	45%
2021	437,69	354,11	30,95	26,74	8%	208,15	176,30	50%	198,60	151,07	43%
2022	355,45	434,11	27,62	55,87	13%	132,50	189,12	44%	195,34	189,12	44%
2023	577,53	541,50	86,26	41,41	8%	237,55	254,11	47%	253,73	245,98	45%
2023/2014	343%	282%	133%	66%		137%	57%		14634%	4855%	

Fonte: LOA do Município e FINBRA. site

[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria. \*Somatório da 365, 361 e 364.

Ao analisar os valores reais das despesas previstas na LOA e das despesas pagas na Função Educação (12), considerando a variação entre 2014 e 2023 no município de Rio Verde, destaca-se que tanto a previsão orçamentária quanto as despesas pagas aumentaram mais de 100%. As despesas pagas na Subfunção 365 (Educação Infantil), no período analisado, foram o dobro do valor previsto na LOA. No entanto, ao se considerar a participação da Subfunção 365 nas despesas pagas da Função 12 ao longo de todo o período, essa participação foi

significativamente menor em comparação à Subfunção 361 (Ensino Fundamental) e, entre 2018 e 2023, também inferior à da Subfunção 364 (Educação Superior).

Ao analisar as despesas pagas por subfunção, observa-se que os valores se mantiveram positivos na educação infantil, no ensino fundamental e na educação superior. A Subfunção Educação Infantil foi a que apresentou maior oscilação ao longo do período. No ensino fundamental, os valores permaneceram elevados e constantes entre 2014 e 2017; entretanto, entre 2018 e 2023, embora tenham se mantido estáveis, registraram uma redução de aproximadamente 50%. Em relação à Subfunção Educação Superior, ocorreu o inverso: os valores foram baixos e constantes entre 2014 e 2017, mas aumentaram significativamente entre 2018 e 2023.

Na variação entre 2014 e 2023, foi na Subfunção 364 (Educação Superior) que as despesas pagas mais cresceram, com um aumento de 4.855%, enquanto o crescimento das despesas pagas nas Subfunções 365 (Educação Infantil) e 361 (Ensino Fundamental) foi de 66% e 57%, respectivamente.

No ano de 2014, observou-se que, na Função 12, a despesa paga superou a previsão orçamentária em 15%. Na Subfunção 265, as despesas pagas ficaram 62% abaixo da previsão orçamentária. Já na Subfunção 361, ocorreu o inverso: as despesas pagas superaram a previsão orçamentária em 62%. Na Subfunção 364, a despesa paga excedeu a previsão orçamentária em 188%.

No ano de 2023, observou-se que, na Função 12, a despesa paga foi 6% inferior à previsão orçamentária. O mesmo ocorreu na Subfunção 365, cuja despesa paga foi 52% menor que a prevista, e na Subfunção 364, com uma diferença de 3% a menos. Na Subfunção 361, por outro lado, a despesa paga superou a previsão orçamentária em 7%. Cabe destacar que essa situação não se repetiu integralmente ao longo do período analisado.

**Tabela 60** – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA Anual a preço de 2023

EDUCAÇÃO INFANTIL - ENSINO FUNDAMENTAL - EDUCAÇÃO SUPERIOR.MUNICÍPIO DE RIO VERDE												
ANO	Matrículas Educação Infantil	Subfunção - 365 - Educação Infantil	Valor gasto por matrícula	% ano a ano	Matrículas Ensino Fundamental	Subfunção - 361 - E. Fundamental	Valor gasto por matrícula	% ano a ano	Matrículas Educação Superior	Subfunção - 364 - E. Superior	Valor gasto por matrícula	% ano a ano
		Despesas Pagas				Despesas Pagas				Despesas Pagas		
2014	5.407	24.895.413,06	4.604,29	-	15.927	162.169.260,92	10.182,03	-	6.934	4.964.423,27	715,95	-
2015	5.354	38.905.554,35	7.266,63	58%	16.566	164.446.704,91	9.926,76	-3%	7.363	8.208.852,86	1.114,88	56%
2016	5.589	30.871.342,18	5.523,59	-24%	17.110	185.066.950,33	10.816,30	9%	6.926	6.692.204,53	966,24	-13%
2017	6.364	2.423.700,51	380,85	-93%	17.355	200.331.530,52	11.543,16	7%	6.898	6.349.290,26	920,45	-5%
2018	6.502	34.377.815,68	5.287,27	1288%	17.201	208.972.348,15	12.148,85	5%	6.496	182.439.042,87	28.084,83	2951%
2019	7.366	23.392.752,73	3.175,77	-40%	16.457	211.510.111,75	12.852,29	6%	6.206	192.656.184,19	31.043,54	11%
2020	8.251	22.294.236,41	2.702,00	-15%	15.652	173.928.004,63	11.112,19	-14%	6.008	159.734.870,82	26.587,03	-14%
2021	8.125	26.744.328,15	3.291,61	22%	15.273	176.302.753,93	11.543,43	4%	6.837	151.067.702,85	22.095,61	-17%
2022	9.454	55.865.006,35	5.909,14	80%	15.138	189.120.856,42	12.493,12	8%	8.032	189.120.856,42	23.545,92	7%
2023	10.182	41.412.529,09	4.067,23	-31%	15.718	254.112.225,95	16.166,96	29%	9.235	245.977.293,08	26.635,33	13%
Δ%												
2023/2014	88%	66%	-12%		-1%	57%	59%		33%	4855%	3620%	

Fontes: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica -2023. Censo da Educação Superior. LOA do Município e FINBRA. site [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria.

Ao estabelecer uma relação entre as despesas pagas e as matrículas na educação infantil, no ensino fundamental e na educação superior, considerando a variação entre 2014 e 2023 no município de Rio Verde, observa-se que as matrículas da educação infantil cresceram 88%, mas o valor gasto por matrícula caiu 12%. Na educação superior, enquanto as matrículas cresceram 33%, o valor pago por matrícula aumentou 3.620%, compreendendo-se que esse crescimento decorre, principalmente, do aumento expressivo ocorrido entre 2018 e 2023. Na Subfunção Ensino Fundamental, as matrículas diminuiram 1%, enquanto o valor gasto por matrícula cresceu 59%. Já em relação às despesas pagas por matrícula, observa-se que estão atreladas à arrecadação de receitas, apresentando oscilações significativas ao longo dos anos.

Em relação à Subfunção Educação Infantil, na variação entre 2014 e 2023, as matrículas cresceram 88%, enquanto as despesas pagas aumentaram 66%. Esse dado sugere que as despesas pagas não acompanharam proporcionalmente o crescimento das matrículas, mas sim a disponibilidade das receitas, uma vez que o valor gasto por matrícula apresentou uma redução de 12%. Já na Subfunção Ensino Fundamental, ao relacionar a diminuição de 1% nas matrículas com o aumento de 57% nas despesas pagas no mesmo período, observa-se que o valor gasto por matrícula cresceu 59%.

Na Subfunção Educação Superior, constata-se um aumento significativo nas despesas pagas entre 2018 e 2023, o que possibilitou, também, um crescimento expressivo no valor gasto por matrícula, além do aumento no número de matrículas.

Ao analisar a **Tabela 60**, observa-se que, em relação às duas etapas prioritárias para o município, na educação infantil o valor gasto por matrícula apresentou oscilações, enquanto o

número de matrículas manteve-se em crescimento. No ensino fundamental, as matrículas oscilaram ao longo do período, e o gasto por matrícula permaneceu constante. Já na educação superior, houve crescimento no número de matrículas, entretanto, o aumento mais expressivo ocorreu no valor gasto por matrícula.

### Município de Gurupi (TO)

**Tabela 61** – Trajetória da previsão orçamentária e despesas pagas municipais por função Educação e Subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior – em R\$ milhões – atualizadas a preço de 2023, IPCA Anual

ANO	Município de Gurupi - Valores Reais										
	Função - 12- Educação		Subfunção - 365 - Educação Infantil			Subfunção - 361 - Ensino Fundamental			Subfunção - 364 - Educação Superior		
	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	% pago sobre Função 12	Previsão Orçamentária (LOA)	Despesas Pagas*	% pago sobre Função 12
2014	181,05	128,70	2,49	1,75	1%	78,17	45,77	36%	100,39	81,17	63%
2015	167,85	128,32	5,63	4,74	4%	66,98	48,20	38%	95,24	75,38	59%
2016	163,27	139,89	10,23	8,12	6%	58,95	48,91	35%	94,08	82,86	59%
2017	170,79	141,41	10,78	3,71	3%	59,48	54,41	38%	100,53	83,29	59%
2018	183,48	154,22	15,68	18,09	12%	61,22	43,54	28%	106,58	92,59	60%
2019	205,95	145,33	36,54	18,70	13%	59,43	41,96	29%	109,98	84,67	58%
2020	186,89	137,75	22,38	20,59	15%	53,49	41,58	30%	111,01	75,57	55%
2021	174,00	134,98	21,27	21,26	16%	50,75	35,42	26%	101,98	78,31	58%
2022	95,63	66,17	25,90	24,50	37%	56,88	39,91	60%	12,85	1,75	3%
2023	102,57	76,08	33,15	27,06	36%	55,33	45,49	60%	14,09	3,52	5%
2023/2014 Δ%	-43%	-41%	1233%	1449%		-29%	-1%		-86%	-96%	

Fonte: LOA do Município e FINBRA. site

[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria. \*Somatório da 365, 361 e 364.

Ao analisar as despesas previstas na LOA e as despesas pagas na Função Educação e em suas respectivas Subfunções, no município de Gurupi, observa-se que, na variação entre 2014 e 2023, houve crescimento significativo apenas na Subfunção Educação Infantil. As despesas pagas nessa subfunção aumentaram 1.444%, e a previsão orçamentária cresceu 1.233%, com elevações registradas em todos os anos do período analisado. Em contrapartida, na Função 12 (Educação), tanto a previsão orçamentária quanto as despesas pagas apresentaram queda de 43% e 41%, respectivamente. As demais subfunções também registraram reduções, sendo as mais expressivas na Subfunção Educação Superior: 86% na previsão orçamentária e 96% nas despesas pagas.

Em relação à Subfunção Ensino Fundamental, observou-se uma diminuição de 29% nos valores da previsão orçamentária, enquanto as despesas pagas reduziram apenas 1%. Ao se analisar a participação das despesas pagas nas Subfunções Educação Infantil e Ensino

Fundamental dentro da Função Educação, nota-se que esses valores se mantiveram constantes entre 2014 e 2021, com crescimento nos anos de 2022 e 2023. Pode-se inferir, portanto, que, embora tenha ocorrido uma redução nas despesas municipais ao longo do período analisado, as etapas educacionais sob responsabilidade do município foram preservadas na alocação dos recursos públicos, especialmente a educação infantil.

No ano de 2014, observou-se que, na Função 12, a despesa paga foi 29% inferior à previsão orçamentária. Nas subfunções, as despesas pagas também ficaram abaixo da previsão: 30% na Subfunção 365 (Educação Infantil), 24% na Subfunção 361 (Ensino Fundamental) e 19% na Subfunção 364 (Educação Superior).

No ano de 2023, observou-se que, na relação entre despesa paga e previsão orçamentária, as despesas pagas foram novamente inferiores à previsão orçamentária. Na Função 12, a despesa paga foi 26% menor. Nas subfunções, as despesas pagas também ficaram abaixo da previsão: 8% na Subfunção 365 (Educação Infantil), 18% na Subfunção 361 (Ensino Fundamental) e 75% na Subfunção 364 (Educação Superior).

**Tabela 62** – Trajetória dos gastos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação Superior municipal, matrículas e gasto por aluno atualizados pelo IPCA Anual a preço de 2023

EDUCAÇÃO INFANTIL - ENSINO FUNDAMENTAL - EDUCAÇÃO SUPERIOR. MUNICÍPIO DE GURUPI												
ANO	Matrículas Educação Infantil	Subfunção - 365 - Educação Infantil Despesas Pagas	Valor gasto por matrícula Educação Infantil	% ano a ano	Matrículas Ensino Fundamental	Subfunção - 361 - Ensino Fundamental RS Despesas Pagas	Valor gasto por matrícula Ensino Fundamental	% ano a ano	Matrículas Educação Superior	Subfunção - 364 Educação Superior	Valor gasto por matrícula Educação Superior	% ano a ano
2014	1.237	1.747.716,19	1.412,87	-	4.889	45.774.943,15	9.362,84	-	4.323	81.172.794,06	18.776,96	-
2015	1.547	4.740.475,21	3.064,30	117%	4.792	48.202.105,34	10.058,87	7%	4.393	75.381.551,72	17.159,47	-9%
2016	1.696	8.121.399,29	4.788,56	56%	4.983	48.906.072,89	9.814,58	-2%	4.313	82.858.199,19	19.211,27	12%
2017	1.657	3.708.477,25	2.238,07	-53%	5.078	54.408.054,36	10.714,47	9%	4.276	83.293.995,15	19.479,42	1%
2018	1.750	18.087.243,96	10.335,57	362%	4.932	43.542.699,09	8.828,61	-18%	4.590	92.590.327,94	20.172,18	4%
2019	1.803	18.702.818,83	10.373,17	0%	7.897	41.955.323,81	5.312,82	-40%	4.500	84.670.454,57	18.815,66	-7%
2020	2.151	20.594.794,00	9.574,52	-8%	5.033	41.584.659,09	8.262,40	56%	4.199	75.567.744,30	17.996,60	-4%
2021	2.381	21.259.799,62	8.928,94	-7%	5.258	35.416.339,33	6.735,71	-18%	4.034	78.307.053,92	19.411,76	8%
2022	2.462	24.501.481,30	9.951,86	11%	5.245	39.913.156,97	7.609,75	13%	3.803	1.754.739,72	461,41	-98%
2023	2.471	27.063.612,89	10.952,49	10%	5.009	45.490.792,51	9.081,81	19%	3.581	3.523.288,10	983,88	113%
<b>Δ%</b>												
<b>2023/2014</b>	99,8%	1448,5%	675,2%		2%	-1%	-3%		-17%	-96%		-95%

Fontes: Sinopse Estatística - Censo da Educação Básica -2023. Censo da Educação Superior. LOA do Município e FINBRA. site [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Elaboração Própria.

Ao analisar a **Tabela 62**, observa-se que, na educação infantil, no período entre 2014 e 2023, houve um aumento significativo no gasto por matrícula, da ordem de 675,2%, acompanhado por um crescimento de aproximadamente 100% no número de matrículas. Já em relação ao ensino fundamental, na Subfunção Ensino Fundamental, as despesas pagas diminuíram 1%, enquanto as matrículas cresceram 2%, resultando em uma redução de 3% no gasto por aluno. Diferentemente da Subfunção Educação Infantil, na Subfunção Ensino Fundamental as despesas apresentaram queda no período.



Na Subfunção Educação Superior, observa-se uma redução de 17% no número de matrículas e de 96% nas despesas pagas, o que resultou em uma queda de 95% no valor gasto por matrícula. Houve oscilações no valor gasto por matrícula em todas as subfunções, com recuperação nas Subfunções Educação Infantil e Ensino Fundamental nos anos de 2022 e 2023. Para a Subfunção Educação Superior, essa recuperação foi registrada apenas em 2023.

Ainda em referência à **Tabela 62**, observa-se que o município priorizou a educação infantil. No ensino fundamental, embora se trate de uma etapa de ensino prioritária, os gastos foram mantidos em patamar estável. A redução mais significativa ocorreu na educação superior.

Em relação aos valores identificados e relacionados às dotações orçamentárias, levantados tanto nas LOAs dos cinco municípios quanto às despesas pagas registradas no *site* FINBRA, cabe destacar que se tratam de informações declaradas pelos próprios gestores municipais.

Ao apresentar os dados do conjunto dos cinco municípios, observa-se uma relação direta entre os recursos disponíveis e o valor gasto por matrícula, sendo a arrecadação o fator determinante, independentemente do aumento no número de matrículas. Entre os cinco municípios, São Caetano do Sul, na análise realizada para o período de 2014 a 2023, foi o que apresentou crescimento tanto na previsão orçamentária quanto nas despesas pagas, bem como no valor gasto por matrícula, conforme evidenciado nas duas tabelas. A análise referente ao município de Blumenau ficou comprometida devido à ausência de dados sobre as despesas na Subfunção Educação Superior. Já o município de Gurupi apresentou, nas duas tabelas, aumento significativo apenas na Educação Infantil, tanto nas despesas pagas quanto nas matrículas, o que pode indicar uma atenção maior do ente federado a essa etapa de ensino, que está integralmente sob sua responsabilidade.

Em relação aos municípios de Rio Verde e Taubaté, destaca-se o crescimento expressivo dos gastos com a Subfunção Educação Superior, que apresentou o maior aumento em comparação com as demais subfunções. Ainda em referência à Subfunção Educação Superior, observa-se uma possível relação entre a diminuição no número de matrículas e o aumento no valor gasto por matrícula, considerando que o pagamento de mensalidades constitui a principal fonte de arrecadação das universidades municipais. No município de Gurupi, os dados levantados indicam que, ao longo do período analisado, a educação infantil foi priorizada em termos de gastos, enquanto a educação superior sofreu uma redução significativa nos investimentos.

Ao observar o valor gasto por matrícula na educação infantil, no ensino fundamental e na educação superior, destaca-se que os cinco municípios apresentam oscilações tanto nas despesas quanto no número de matrículas, ao longo do período analisado e entre as diferentes etapas e nível de ensino. No conjunto dos municípios, nota-se crescimento nas matrículas na educação infantil, o que pode estar relacionado ao cumprimento da obrigatoriedade constitucional; o ensino fundamental apresenta relativa estabilidade; e, na educação superior, observa-se uma relação entre a queda no número de matrículas e o aumento das despesas. A partir dessa análise, é possível inferir que, ao assumir a oferta da educação superior, o município, além de pressionar seu orçamento, pode comprometer não apenas a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental (etapas obrigatórias), mas também a da própria educação superior.

#### **4.3 Cumprimento dos 25% da MDE e projeção da destinação necessária de recursos para Educação Básica a partir do CAQi**

Na análise dos dados orçamentários e financeiros dos cinco municípios, apresentada na **subseção 4.2**, foi possível identificar que os recursos destinados às Subfunções Educação Infantil e Ensino Fundamental, no que se refere às despesas pagas, dependem fundamentalmente da disponibilidade de arrecadação de receitas. Dessa forma, foram apresentados os dados orçamentários dos cinco municípios que possuem universidades, bem como a forma como se processa a destinação de recursos financeiros para a educação infantil, o ensino fundamental e a educação superior.

Nesta última subseção, pretende-se responder à pergunta de pesquisa: os cinco municípios podem atuar na educação superior por meio de uma instituição complexa, classificada como universidade, conforme as condições estabelecidas no inciso V do art. 11 da LDB/1996? Em outras palavras, conforme já abordado, podem “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1996).

Em primeiro lugar, o texto busca verificar se, ao longo do período de 2014 a 2023, os cinco municípios destinaram um percentual superior a 25% à Manutenção e Desenvolvimento

do Ensino (MDE). Em seguida, pretende-se analisar em que medida há o pleno atendimento das necessidades correspondentes à área de competência desses municípios.

Quanto ao primeiro aspecto, relacionado à aplicação de percentuais superiores a 25% em MDE, destaca-se a vinculação constitucional de recursos orçamentários, cuja base legal está no art. 212 da CF/1988, com o objetivo de garantir um financiamento mínimo e contínuo para a educação pública. Ao considerar a análise de Pinto (2018), observa-se a consolidação e a ampliação “dos recursos disponíveis para a educação em relação ao período em que ela esteve suprimida, em particular, na ditadura militar” (Pinto, 2018, p. 850). Outro aspecto enfatizado pelo autor, no que se refere à vinculação constitucional, diz respeito à União, que estabeleceu mecanismos para ampliar sua receita tributária sem que isso implicasse aumento na arrecadação de impostos, o que “ocorreu por meio da criação e da ampliação de alíquotas das contribuições sociais e econômica” (Pinto, 2018, p. 850). Entretanto, o autor também aponta os efeitos da vinculação no contexto do desequilíbrio do federalismo brasileiro, evidenciado pela grande “diversidade nos recursos disponíveis por aluno entre as diferentes regiões do país, assim como no interior de uma mesma região entre as redes municipal e estadual” (Pinto, 2018, p. 853).

As vinculações de percentuais de aplicação das receitas de impostos e transferências à educação, segundo Melchior (1989), já ocorriam, ainda que de forma descontinuada, desde o ano de 1934. Nesse sentido, a CF/1988, com o propósito de garantir um valor mínimo do orçamento para o financiamento da educação brasileira<sup>96</sup>, estabeleceu percentuais de vinculação para a concretização do direito à educação. Como destaca Pinto (2000), ao se estruturar as fontes orçamentárias destinadas ao financiamento da educação, o essencial seria definir quais despesas se configuram como gastos com ensino, definição esta estabelecida pelos artigos 70 e 71 da LDBEN/1996, que delimitam o que constitui e o que não constitui gastos com MDE.

Nesse contexto, para atender ao que se enquadra como gasto com MDE, foram instituídos os percentuais constitucionais, conforme estabelece o art. 212 da CF/1988:

Art. 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.

.....

---

<sup>96</sup> No que se refere à vinculação constitucional de recursos, cabe destacar o impacto provocado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o chamado “Teto de Gastos”, limitando o crescimento das despesas primárias da União. A vinculação foi restabelecida com a promulgação da Lei Complementar nº 200/2023, que reformulou o arcabouço fiscal, incluindo novas diretrizes para a destinação de recursos à educação.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal (Brasil, 1988).

Assim, considerando o art. 211 da CF/1988, que define a atuação prioritária dos entes federados, estabelecendo que os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, e o art. 11 da LDBEN/1996, foi realizado um levantamento no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), sistema eletrônico operacionalizado pelo FNDE, com a finalidade de verificar a trajetória dos percentuais de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à MDE nos cinco municípios que mantêm universidades municipais sob sua gestão. Para esse fim, elaborou-se a **Tabela 63**, que apresenta, no período de 2014 a 2023, os percentuais aplicados por esses municípios na vinculação constitucional à MDE.

Com o intuito de demonstrar a vinculação dos impostos à MDE nos cinco municípios que mantêm universidades municipais, realizou-se um levantamento nas respectivas Leis Orgânicas do Município (LOM), cujos resultados estão apresentados no **Quadro 4**. Dessa forma, é possível verificar como cada município estabelece a vinculação de recursos orçamentários provenientes de impostos para a educação.

**Quadro 4** – Vinculação orçamentária para a MDE na LOM e Educação Superior nos municípios com universidades municipais

<b>Tipo de vinculação na LOM para o MDE</b>	<b>Municípios com universidades municipais</b>
Município - vinculação de impostos somente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Gurupi e São Caetano do Sul;
Município -Com vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e financiamento da educação superior municipal	Blumenau; Rio Verde; e Taubaté

Fonte: Lei Orgânica Municipal. Elaboração a partir do trabalho de Carvalho, Campos e Ferreira 2023.

Dessa forma, observa-se que os municípios de Gurupi e São Caetano do Sul vinculam impostos exclusivamente à MDE, conforme determinado no art. 212 da CF/1988, não ficando evidente a destinação de receitas para o financiamento das universidades municipais. Por outro lado, os municípios de Blumenau, Rio Verde e Taubaté estabeleceram em suas respectivas Leis

Orgânicas a vinculação de impostos tanto para a MDE quanto para a educação superior, o que evidencia a autorização para utilização de parte dos recursos arrecadados no financiamento das universidades municipais. Já na **Tabela 63**, estão apresentados os percentuais aplicados em MDE pelos cinco municípios, conforme demonstrado no **Quadro 4**.

**Tabela 63** – Trajetória do percentual aplicado em MDE nos cinco municípios selecionados (2014 a 2023)

ANO	MUNICIPIOS COM UNIVERSIDADES MUNICIPAIS - 25% MDE				
	Percentual (%) de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) %				
	BLUMENAU	SÃO CAETANO DO SUL	TAUBATÉ	RIO VERDE	GURUPI
2014	27,68	31,94	28,24	27,08	25,62
2015	26,67	31,79	27,65	34,07	26,24
2016	25,42	28,21	27,82	33,91	27,62
2017	28,83	28,14	26,28	30,74	26,40
2018	26,23	27,88	26,61	32,11	25,35
2019	25,83	29,61	25,13	27,06	25,58
2020	25,21	29,13	<b>23,56</b>	<b>23,58</b>	25,77
2021	25,06	26,04	<b>24,77</b>	25,73	<b>24,06</b>
2022	25,46	29,07	25,74	27,98	25,21
2023	26,83	31,83	29,39	28,67	26,84

Fonte: <https://www.fnnde.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador>.

Em relação aos dados apresentados na **Tabela 63**, observa-se que os cinco municípios apresentaram percentuais superiores a 25% em quase todos os anos, com exceção de 2020, quando Taubaté e Rio Verde registraram percentuais de 23,56% e 23,58%, respectivamente, e de 2021, quando Gurupi apresentou 24,06%. Essa situação pode estar associada aos efeitos da pandemia de covid-19 e, consequentemente, às dificuldades na aplicação dos recursos alocados ao financiamento da educação. Nesses dois anos, esses municípios não cumpriram o mínimo constitucional estabelecido. Taubaté, após a queda observada em 2020 e 2021, apresentou recuperação nos anos de 2022 e 2023. Já o município de Rio Verde, entre 2015 e 2018, manteve percentuais elevados, entre 32% e 34%; houve uma queda em 2020 e, embora não tenha retomado os níveis pré-pandemia, apresentou recuperação parcial em 2022 e 2023.

No período analisado, verifica-se que o município de Blumenau manteve percentuais próximos, porém inferiores a 26%, em 2016 e entre 2019 e 2022, o que sugere que parte dos 25% constitucionalmente vinculados possa estar sendo utilizada em finalidades distintas da educação infantil e do ensino fundamental. Situação semelhante ocorreu em Gurupi nos anos de 2014 e de 2018 a 2022, com uma diferença relevante: há matrículas municipais no ensino médio em Blumenau, ainda que em pequena quantidade, enquanto em Gurupi não há matrículas

municipais nesse nível de ensino que possam justificar a aplicação de recursos públicos acima do mínimo constitucional. Em Taubaté, os percentuais oscilaram consideravelmente ao longo do período estudado, variando entre 25% e 29%, e o município também mantém estudantes matriculados no ensino médio.

Os municípios de São Caetano do Sul, que possui estudantes matriculados no ensino médio, ainda que em pequena quantidade, e de Rio Verde, que não apresenta matrículas municipais nessa etapa da educação básica, registraram percentuais significativamente superiores aos dos demais municípios, variando entre 26% e 32% em São Caetano do Sul, e entre 27% e 34% em Rio Verde. Esses dados levam a supor que ambos priorizaram a destinação robusta de recursos às políticas educacionais locais e, portanto, reúnem condições para direcionar parte do financiamento público à educação superior municipal sem comprometer as etapas prioritárias sob responsabilidade do município.

Em relação ao cumprimento, por parte dos municípios, do percentual mínimo constitucional de 25% em MDE, observa-se que, de modo geral, esse limite tem sido atendido, com ressalvas para o período da pandemia de covid-19. Entretanto, não se verifica uma margem robusta de recursos financeiros, acima do mínimo exigido, que permita a alocação expressiva de recursos municipais na educação superior. O município de São Caetano do Sul, nesse contexto, pode ser considerado uma possível exceção.

Dessa forma, ao adotar como opção metodológica, nesta tese, a Nota Técnica: Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), elaborada pela Fineduca e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023)<sup>97</sup>, a finalidade foi verificar quanto seria **necessário**<sup>98</sup> (grifo nosso) em termos de recursos financeiros para financiar as etapas educacionais sob responsabilidade municipal, como esses municípios vêm destinando esses recursos e se haveria possibilidade de alocação de recursos municipais para a educação superior. Além disso, busca-se compreender o que se configura como atendimento pleno, no sentido da existência de recursos públicos suficientes para garantir uma oferta educacional com qualidade na educação infantil e no ensino fundamental municipais.

Ao direcionar a análise para os aspectos que enfatizam a prioridade da destinação, pelos municípios, de recursos financeiros com o propósito de atender integralmente a oferta da

---

<sup>97</sup> Embora os cálculos apresentados na Nota Técnica da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) abranjam a educação básica como um todo, entende-se que isso não compromete a análise realizada nesta tese, uma vez que os municípios que oferecem educação superior e são destacados neste capítulo concentram suas matrículas, majoritariamente, na educação infantil e no ensino fundamental.

<sup>98</sup> Optou-se por verificar o montante de recursos financeiros necessários, e não apenas a disponibilidade de recursos existentes.

educação infantil e do ensino fundamental, toma-se como referência o resultado do trabalho realizado e divulgado na Nota Técnica Fineduca e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023). Esse documento teve como finalidade a implantação do sistema Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ) – Sistema CAQi-CAQ –, referenciado em levantamentos e condições adequadas de oferta educacional, com vistas à estruturação de uma política de financiamento da educação básica.

A elaboração da Nota Técnica foi fundamentada no disposto na Lei 13.005/2014 (estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10) e na Emenda Constitucional nº 108/2020 (art. 211, §7º da CF/1988)<sup>99</sup>. Para tanto, destacam-se os parâmetros relacionados aos insumos e aos recursos monetários, denominados Padrão de Qualidade de Referência (PQR), que servem de base para operacionalizar os cálculos do Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi), etapa que antecede o Custo-Aluno Qualidade (CAQ)<sup>100</sup>. Ambos consideram os recursos necessários para atender plenamente às necessidades da área de competência dos entes federados, com um padrão mínimo de qualidade, e não apenas os recursos disponíveis divididos pelo número de alunos da educação básica. Ademais, a Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023) apresenta os cálculos para a implantação de um sistema articulado CAQi-CAQ, com base no previsto nas principais normas legais voltadas à educação brasileira, a saber: a Constituição Federal de 1988 (com destaque para os arts. 211 e 212), a LDBEN (Lei nº 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014).

---

<sup>99</sup> Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio [...].

20.6. no prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ);

20.8. o CAQ será definido no prazo de três anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10. caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

Fonte: file:///C:/Users/Ivete/Downloads/plano-nacional-educacao-2014-2024-2ed-1%20(1).pdf

<sup>100</sup> O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) foi proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação no início dos anos 2000, com base no princípio de que o financiamento educacional deve garantir padrões mínimos de qualidade, conforme previsto no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988. De acordo com o *site* oficial da Campanha, o CAQ representa um avanço em relação ao padrão mínimo – o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) –, por considerar o caráter dinâmico do conceito de gasto por aluno e a capacidade econômica do país. O CAQi, também concebido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, é um indicador que estabelece quanto deve ser gasto, inicialmente, por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica.

A Nota Técnica, além de fundamentada no art. 211 da CF/1988, na Lei nº 13.005/2014 e nas demais normas referenciadas, oferece elementos técnicos para a implementação do artigo 4º da LDBEN/1996, o qual estabelece que o dever do Estado com a educação escolar pública somente se concretiza mediante a garantia da oferta obrigatória da educação básica, assegurando o direito à educação com qualidade e condições como: gratuidade, atendimento educacional especializado gratuito, padrões mínimos de qualidade do ensino, entre outros. Para tanto, a Nota Técnica orienta os gestores educacionais quanto à definição de critérios de financiamento voltados à complementação da União ao Fundeb, com base nas necessidades reais dos sistemas de ensino:

Ante a omissão do governo federal, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de forma amplamente participativa, desenvolveu os conceitos de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e de Custo Aluno Qualidade (CAQ), publicados na forma de livro, em 2007 (Carreira; Pinto, 2007), com uma atualização em 2018 (Pinto; Nascimento; Cara; Pellanda, 2018) (Nota Técnica Fineduca e Campanha, 2023, p. 5).

Os estudos realizados e as normas citadas, somados a outros documentos técnicos e políticos, conforme exposto na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), possibilitaram a normatização do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) também no âmbito do Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer CNE/CEB nº 8/2010. O CAQi define o padrão mínimo inicial de qualidade, representando o ponto de partida necessário para que todas as escolas públicas alcancem condições adequadas de funcionamento, tais como: infraestrutura física, número adequado de alunos por turma, remuneração dos profissionais da educação, equipamentos pedagógicos, entre outros. Já o Custo Aluno Qualidade (CAQ) estabelece o padrão ideal ou desejável de qualidade, a ser atingido de forma progressiva.

Em relação ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), embora esteja previsto na Emenda Constitucional nº 108, de 2020, ainda se faz necessária a regulamentação de sua operacionalização, bem como a definição metodológica e a pactuação dos padrões mínimos de qualidade. Nesse sentido, a Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023) foi utilizada como referência para analisar as projeções e as implicações orçamentárias da implementação do sistema CAQi-CAQ<sup>101</sup> nos municípios que mantêm universidades municipais. Embora a Nota

---

<sup>101</sup> Conforme consta na página oficial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) representa um padrão de qualidade educacional que se aproxima dos custos praticados por países mais desenvolvidos nesse campo. Segundo a Campanha, “o CAQ avança em relação ao padrão mínimo, pois considera o caráter dinâmico do conceito de gasto por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como 6ª economia do mundo”. Há, ainda, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), concebido pela mesma entidade, que pondera “os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que estes equipamentos garantam um padrão mínimo de qualidade para a educação básica, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de



Técnica apresente os cálculos projetados para o financiamento da educação básica em sua totalidade, optou-se por adotá-la como base metodológica por entender que ela oferece uma estimativa mais adequada das necessidades reais de recursos financeiros para garantir o padrão mínimo de qualidade estabelecido legalmente.

Para tanto, dois indicadores importantes, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), são destacados, uma vez que estabelecem o montante de recursos financeiros necessário, por aluno, para que os entes federados possam ofertar uma educação básica de qualidade. Além de previstos na legislação brasileira, segundo Alves (2019, p. 5),

[...] entende-se que o CAQ deve ser o valor de referência para o financiamento da educação, por expressar o montante de recursos monetários necessário por aluno para dotar as escolas com as condições de trabalho adequadas, que são condições necessárias, embora não suficientes, para um efetivo processo de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, propõe-se que o CAQ substitua outros parâmetros que consideram apenas o montante de recursos previamente vinculados para a educação sem levar em conta os custos e as necessidades reais das escolas, como, por exemplo, a estimativa do valor-aluno/ano do Fundeb (Alves, 2019, p. 5).

Em se tratando do padrão mínimo de qualidade, estabelecido no § 7º do art. 211 da CF/1988, este se relaciona às condições adequadas de oferta educacional. Entretanto, a definição de custos educacionais constitui um campo de disputas, com finalidades específicas, potencialidades e limitações, no qual, segundo Toledo (2019), atores e “instituições constituem as ‘regras do jogo’, ou seja, as estruturas que moldam as preferências coletivas” (Toledo, 2019, p. 980). Assim, conforme consta da Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023):

Por fim, a legislação educacional brasileira consagra o conceito de qualidade referenciada nas condições adequadas de oferta e na presença de insumos para garantir recursos e condições mínimos necessárias para potencializar um efetivo processo de ensino-aprendizagem (Nota Técnica Fineduca e Campanha, 2023, p. 6).

Nesse sentido, segundo a Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), ao criar o CAQi, a Campanha buscou definir valores que assegurem os insumos materiais mínimos, isto é, requisitos indispensáveis para viabilizar condições adequadas de trabalho na educação básica, de modo que os docentes possam “ensinar e os estudantes possam aprender”. Assim, o CAQi constitui-se no patamar mínimo aceitável e de transição para o valor do CAQ, uma vez que o valor-aluno/ano atual do Fundeb não é suficiente “para garantir condições de qualidade, por se

basearem apenas no volume de recursos financeiros vinculados para a educação” (Nota Técnica Fineduca e Campanha, 2023, p. 6). Portanto, para viabilizar o cálculo desse valor, foi criado o Simulador do Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ).

Para Silveira *et al* (2021), o desenvolvimento do Simulador foi fundamentado nas disposições legais da educação brasileira e na produção científica, com o objetivo de estabelecer o entendimento de qualidade para a educação básica. Nesse sentido, para os autores, esse entendimento deve englobar:

[...] a garantia de: acesso a todos; condições adequadas de permanência e aprendizagem; promoção do desenvolvimento do ponto de vista humano, político e social; emancipação e inserção social; e não (re)produção de mecanismos de diferenciação e de exclusão social (Silveira, 2021, p. 149).

Assim, a Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), ao apresentar uma proposta para a política de financiamento da educação básica pública, propõe a ampliação dos recursos federais do Fundeb, de modo que a União aumente a complementação por meio do VAAT equivalente ao CAQi. Para isso, são apresentados sete insumos, previstos na legislação brasileira, que são centrais na definição desse custo diferenciado por tipo de escola, etapa e modalidade de ensino. São eles:

- a) dias letivos por ano;
- b) jornada diária de ensino;
- c) tamanho das turmas;
- d) formação, jornada, carreira e remuneração dos professores;
- e) composição do quadro, formação e remuneração dos funcionários da escola;
- f) adicional para professores das escolas rurais;
- g) manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros;
- h) encargos sociais.

Ao estabelecer os componentes, com base em Silveira *et al.* (2021), a estimativa do custo da oferta de ensino em condições de qualidade toma como parâmetros os insumos e os recursos monetários que viabilizam o atendimento educacional, designados, na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), como Padrão de Qualidade de Referência (PQR). De acordo com os autores, o cálculo estimado é realizado a partir do quantitativo de matrículas de cada escola pública, coletado pelo Censo Escolar. O Simulador do Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ)

aplica o PQR e estabelece um Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) para cada etapa/modalidade, jornada escolar diária e localidade<sup>102</sup>.

Dessa forma, foi a partir da Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023) que se estabeleceram, nesta tese, os critérios para analisar se os cinco municípios que possuem universidades municipais sob sua gestão têm cumprido a obrigatoriedade estabelecida no inciso V do art. 11 da LDBEN/1996. Ou seja, em que medida há o pleno atendimento das necessidades da área de competência desses municípios quanto à oferta da educação infantil, em creches e pré-escolas, e à prioridade da oferta do ensino fundamental. O atendimento pleno é aqui compreendido como a disponibilidade de recursos públicos necessários para garantir o acesso e a permanência em condições de qualidade.

Em se tratando dos municípios que possuem universidades sob sua gestão, a **Tabela 64** apresenta as projeções referentes à complementação da União, no âmbito do VAAT-CAQi.

**Tabela 64** – Municípios com IMES Gratuitas x Demonstrativo da Complementação da União – VAAT 2023  
Valores do CAQi 2023<sup>103</sup>

Demonstrativo da Complementação da União-VAAT 2023 (art. 16 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020) Complementação VAAT-CAQi (R\$) Receita Potencial (2021), Despesa Liquidada (2021), despesa projetada (2023), complementação (2023) e valor-aluno CAQi (2023) por ente federativo							Saldo para aplicação em Educação Superior
UF	Ente Federativo-Município	Matrículas (N)	Receitas Potencial	Despesa Liquidada (R\$)	Despesa projetada CAQi (R\$)	Complementação VAAT-CAQi (R\$)	
		2022	2021	2021	2023	2023	2023
SC	Blumenau	36.340	376.371.594	331.348.431	433.737.336	57.365.742	-57.365.742
SP	São Caetano do Sul	21.738	303.758.970	357.607.572	258.455.016	-----	45.303.954,00
SP	Taubaté	41.381	408.758.219	354.029.711	498.588.600	89.830.381	-89.830.381,00
GO	Rio Verde	25.341	294.715.776	185.759.930	288.807.192	-----	5.908.584
TO	Gurupi	7.919	67.157.134	64.881.445	83.649.024	16.491.890	-16.491.890

Fonte: Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) implantação sistema CAQi-CAQ.

[https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf). Elaboração

Própria.

A **Tabela 64** apresenta os dados dos cinco municípios com universidades municipais, abordando as matrículas, a receita potencial, a despesa liquidada e a despesa projetada com base no cálculo do CAQi (2023). Ou seja, indica o montante necessário de complementação da

<sup>102</sup> A Nota Técnica da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) alerta que as despesas de capital destinadas à construção de infraestrutura escolar, como novas salas de aula e outras instalações prediais, não estão incluídas no cálculo do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). No entanto, as despesas de capital necessárias para a adequação da infraestrutura ao atendimento dos Padrões de Qualidade Requeridos (PQR) estão previstas no Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ). Assim, gastos com a aquisição de mesas e carteiras, computadores, vestiários e reformas de telhados, entre outras despesas classificadas como de capital, são contemplados no cálculo estimado pelo SimCAQ (p. 9).

<sup>103</sup> Conforme consta na Nota Técnica da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023), os valores da complementação foram calculados para cada ente federativo a partir da multiplicação dos valores do CAQi (2023) pelo número de matrículas do Censo Escolar/Inep (2022), seguida da subtração dos valores da Receita Potencial Mínima vinculada à educação básica, referente ao ano de 2021.

União, referenciado no VAAT-CAQi, além do possível saldo que poderia, ou não, ser destinado à educação superior municipal.

Assim, inicia-se a análise pelos municípios que apresentaram déficit orçamentário. O município de Blumenau apresenta um déficit de R\$ 57 milhões, o que demandaria complementação da União. Nesse caso, trata-se de um déficit orçamentário no financiamento da educação básica, o que impossibilitaria a destinação de recursos para a educação superior. O município de Taubaté apresenta um déficit de R\$ 90 milhões, o que também implicaria a necessidade de complementação da União e, portanto, a impossibilidade de alocar recursos financeiros para a educação superior. O terceiro município com déficit orçamentário é Gurupi, cujo valor é de R\$ 16 milhões, igualmente necessitando da complementação da União.

A partir das projeções realizadas na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), São Caetano do Sul e Rio Verde apresentaram recursos suficientes para aplicação na educação superior. No caso de São Caetano do Sul, em relação à educação básica, a projeção da receita potencial do município, em valores aproximados para 2021, foi de R\$ 303 milhões, abaixo da despesa liquidada, que foi de R\$ 357 milhões. Já a despesa projetada, em 2023, foi de R\$ 258 milhões, o que resultaria em um saldo aproximado de R\$ 45 milhões, considerando a receita potencial de 2021, que poderia ser destinado a gastos com a educação superior. O município de Rio Verde apresentou um saldo positivo aproximado de R\$ 6 milhões. No caso dos dois municípios, além de não necessitarem de complementação da União, ainda poderiam disponibilizar recursos financeiros para ofertar educação superior.

Na **Tabela 64**, tomando como referência a Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), são apresentados os valores resultantes da diferença entre a receita potencial mínima vinculada à educação básica e a despesa liquidada<sup>104</sup>, permitindo uma análise comparativa entre os cinco municípios com universidades municipais.

---

<sup>104</sup> Os dados apresentados nas **Tabelas 43 e 44** foram elaborados a partir dos dados disponíveis no APÊNDICE - Receita Potencial (2021), Despesa Liquidada (2021), despesa projetada (2023), complementação (2023) e valor-aluno CAQi (2023) por ente federativo, que consta da Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), que utilizou na base de cálculo “despesa liquidada” e não “despesa paga”, com foi feito em tabelas anteriores desta tese.

**Tabela 65** – Receita Potencial x Despesa Liquidada – Educação Básica, Valores atualizados pelo IPCA Anual

Receita Potencial Mínima Vinculada à Educação Básica e Despesa Liquidada, (2021) por município.				
Município	Receita Potencial Mínima Vinculada à Ed. Básica (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)	Valor que ainda deveria ser aplicado na Educação Básica R\$	% Valor que ainda deveria ser aplicado na Educação Básica /Receita Potencial Mínima
Blumenau	376.371.594	331.348.431	45.023.163	12%
São Caetano do Sul	303.758.970	357.607.572	-53.848.602	-18%
Taubaté	408.758.219	354.029.711	54.728.508	13%
Rio Verde	294.715.776	185.759.930	108.955.846	37%
Gurupi	67.157.134	64.881.445	2.275.689	3%

Fonte: Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) implantação sistema CAQi-CAQ.

[https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf).

A **Tabela 65** apresenta os valores da receita potencial que deveriam ser aplicados na educação básica e os montantes efetivamente processados como despesas liquidadas com a educação básica nos cinco municípios.

Em conformidade com o definido na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), entende-se por receita potencial mínima vinculada à educação básica o somatório do que o ente federado poderia arrecadar com seus impostos, bem como receber por meio de transferências e outros recursos destinados à educação. Assim, compreende todas as receitas da educação recebidas pelos entes federativos, quais sejam: resultado líquido do Fundeb; complementação da União (quando houver); receitas vinculadas próprias adicionais ao Fundeb; Salário-Educação; programas universais do FNDE; e os *royalties* do petróleo e do gás. São receitas mínimas relacionadas aos percentuais mínimos vinculados à MDE. Já a despesa liquidada corresponde ao valor pago com despesas educacionais, incluindo pessoal e encargos, custeio e capital.

Dessa forma, somente o município de São Caetano do Sul apresentou despesas liquidadas superiores à estimativa da receita potencial, destinando um valor significativo à educação básica. Essa constatação pode ser corroborada pelos dados apresentados na **Tabela 63**, que trata do percentual (%) de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE pelos municípios. O município de São Caetano do Sul não apenas manteve o percentual acima dos 25%, como também apresentou variação, no período analisado (2014 a 2023), entre 26% e 32%. Isso permite supor que, além de priorizar a destinação de recursos às

políticas educacionais municipais voltadas à educação básica, o município ainda disporia de margem para alocar parte do financiamento público municipal à educação superior sob sua gestão, sem que isso implicasse concorrência com as áreas prioritárias municipais (educação infantil e ensino fundamental).

Em relação aos outros quatro municípios, a despesa liquidada (**Tabela 65**) ficou abaixo da receita potencial, indicando uma não aplicação na educação básica em proporções aproximadas de: 12% em Blumenau, 13% em Taubaté, 37% em Rio Verde e 3% em Gurupi. Entre eles, Rio Verde foi o município que apresentou o maior percentual de não aplicação.

Em se tratando da questão sobre se o município atende plenamente as etapas prioritárias sob sua responsabilidade (educação infantil e ensino fundamental), pode-se inferir, a partir das projeções feitas na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), que, entre os cinco municípios analisados, e considerando as **Tabelas 64 e 65**, apenas São Caetano do Sul atenderia plenamente. O município de Rio Verde atenderia parcialmente, e somente se fossem consideradas as projeções apresentadas na **Tabela 64**. Os outros três municípios não teriam condições de ofertar educação superior sem que houvesse disputa por recursos financeiros com as áreas prioritárias municipais: educação infantil e ensino fundamental.

Em se tratando da obrigatoriedade da oferta de educação infantil pelos municípios, com a cooperação da União e dos estados, destaca-se a Lei nº 14.851 (**ANEXO A**), de 3 de maio de 2024, que, em seu artigo 1º, dispõe sobre a “criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade”.

O entendimento é que a Lei nº 14.851/2024, ao determinar que os entes federados realizem o levantamento das “demandas por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade”, constitui-se em mais uma fundamentação legal para que os municípios possam planejar e garantir a oferta da educação infantil. Além disso, servirá como base legal para a implantação, quando aprovado, do Projeto de Lei nº 2.614, de 2024, que trata da aprovação do novo Plano Nacional de Educação, para o decênio de 2024 a 2034. O diagnóstico apresentado no PL nº 2.614/2024 aponta a permanência de condições precárias de infraestrutura em muitas redes que ofertam a educação infantil e indica que, sem a implementação do CAQ, a tendência é a manutenção desse cenário, comprometendo o acesso e a oferta com qualidade.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 2.614, de 2024, destaca a importância da pactuação do padrão mínimo de qualidade e reforça a urgência de definição do CAQ, conforme se observa

em seu art. 13, que o estabelece como referencial para o financiamento da educação básica pública nacional. O CAQ também é mencionado na Seção 18 – Financiamento e Infraestrutura da Educação Básica – e está especificado nas metas 18.b e 18.c, bem como nas estratégias 18.2 e 18.3, como elemento central para assegurar a qualidade com equidade.

### **Síntese do capítulo**

Neste Capítulo, foram apresentados os dados financeiros dos municípios que possuem universidades municipais. O levantamento teve início com as previsões orçamentárias constantes nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que foram comparadas às despesas pagas identificadas no site FINBRA, considerando a função Educação (12) e as subfunções Educação Infantil (1365), Ensino Fundamental (12361) e Educação Superior (12364). Essa iniciativa teve como objetivo identificar a relação entre a vinculação de recursos destinados à educação infantil, ao ensino fundamental e à educação superior, bem como verificar o impacto nas despesas municipais pagas em cada uma das etapas e nível de ensino. Outra finalidade foi identificar o montante de recursos financeiros que teria sido destinado, no período de 2014 a 2023, pelos cinco municípios às respectivas universidades municipais.

Entretanto, ao se buscar as despesas municipais pagas às universidades municipais, identificou-se que, embora essas despesas constem nas LOAs municipais, elas estão relacionadas à administração indireta. Ainda que, ao detalharem suas previsões de despesas, as universidades façam menção à subfunção 364. Além disso, outro aspecto relevante diz respeito ao *site* FINBRA, que, ao apresentar as despesas pagas pelos municípios, faz referência apenas à subfunção 364, sem discriminar os valores pagos individualmente a cada universidade municipal. Nesse sentido, não foi possível identificar o valor exato das despesas pagas diretamente pelos municípios às universidades municipais.

Ao abordar as características dos municípios que possuem universidades municipais, observou-se que eles apresentam elevado desenvolvimento humano e econômico. No que se refere à oferta da educação infantil e do ensino fundamental, embora a participação da rede municipal seja significativa, há também a atuação das redes estadual e privada.

Na análise dos dados sobre o financiamento da educação (infantil, fundamental e superior) nos cinco municípios com universidades municipais, observou-se que, ao se utilizarem duas fontes de dados distintas: as LOAs municipais, para obtenção das previsões orçamentárias; e o *site* FINBRA/Siconfi, para a execução financeira, embora a informação

tenha como origem o próprio município, há possibilidade de divergência na padronização dos dados, uma vez que se tratam de sistemas distintos e destinados a finalidades diferentes.

Nos dados apresentados - por municípios –, considerando a função 12 (Educação) e as subfunções 365 (Educação Infantil), 361 (Ensino Fundamental) e 364 (Educação Superior), observou-se que a ausência de dados referentes às despesas pagas na subfunção Educação Superior, no *site* FINBRA/Siconfi, do município de Blumenau, comprometeu a análise das informações desse município, fato que não ocorreu nos demais quatro. Assim, o foco passou a ser compreender se a destinação de recursos financeiros para a subfunção 364 compromete o financiamento das subfunções 365 e 361, vinculadas à educação infantil e ao ensino fundamental.

Em relação aos municípios de São Caetano do Sul, Taubaté e Rio Verde, observou-se maior alocação de recursos para a educação superior do que para a educação infantil e o ensino fundamental. Outro aspecto identificado é a relação entre o aumento no gasto por aluno e a diminuição no número de matrículas na educação superior, uma vez que estas constituem a principal fonte de receitas próprias das universidades municipais.

Na análise relacionada ao cumprimento do percentual mínimo de 25% em MDE e à projeção da destinação necessária de recursos para a educação básica, com base na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), buscou-se verificar, nos cinco municípios, a variação na aplicação desse percentual. Constatou-se que o cumprimento isolado do índice de 25% não se reverte, por si só, em qualidade da educação. Portanto, é necessário considerar o montante efetivamente requerido de recursos financeiros para que o município possa ofertar uma educação de qualidade. Nesse sentido, o CAQi e o CAQ constituem-se em instrumentos essenciais de planejamento, justiça fiscal e equidade educacional.

Nesse sentido, foi possível observar que os cinco municípios cumprem o percentual mínimo de 25%, desconsiderando-se o período da pandemia de COVID-19. Entretanto, não se verifica uma margem robusta de recursos financeiros acima desse mínimo. Com exceção do município de São Caetano do Sul, a margem de recursos financeiros superior aos 25% não seria suficiente para financiar, com recursos exclusivamente municipais, a educação superior.

Em relação ao cumprimento do montante necessário de recursos financeiros para que o município possa ofertar uma educação infantil e um ensino fundamental de qualidade, identificou-se, com base nas **Tabelas 64 e 65**, que apenas o município de São Caetano do Sul atenderia plenamente a esse critério, e, parcialmente, o município de Rio Verde.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar o financiamento dos municípios destinado à educação superior municipal, com foco nas universidades criadas por leis municipais, em um contexto pós-Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a obrigatoriedade de atuação dos municípios na educação infantil e no ensino fundamental.

Em se tratando do objeto de análise escolhido, tornou-se pertinente destacar o processo de levantamento dos dados e o desenvolvimento da pesquisa, que teve como opção a consulta a *sites* oficiais. Entretanto, ao optar por analisar cinco municípios e cinco universidades, deparou-se com cinco fontes de dados distintas. Cada município, em sua autonomia, organizou e disponibilizou seu banco de dados de forma própria. Além disso, verificou-se que as mudanças na gestão municipal provocaram descontinuidade na disponibilização das informações, especialmente as de origem orçamentária. Os dados financeiros, como as previsões orçamentárias, foram identificados nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) municipais, disponibilizadas em formato PDF e também como imagens. Já os dados referentes à execução financeira foram localizados no *site* FINBRA (Finanças Municipais), do Tesouro Nacional, que, embora contenha informações sob responsabilidade do gestor municipal, atende a finalidades distintas.

Quanto ao levantamento de dados extraídos de plataformas do Ministério da Educação (MEC), também foram utilizadas fontes distintas. Para os dados do Censo da Educação Superior, foram consultados os microdados (dados detalhados) e a Sinopse Estatística da Educação Superior (dados consolidados), além das informações disponíveis na Plataforma e-MEC e no SIOPE. Observa-se, ainda, que, embora os *sites* pertençam ao mesmo órgão (o MEC), cada um atende a finalidades específicas, vinculadas aos setores para os quais foram criados: regulação, financeiro e avaliação.

Ao buscar informações sobre o acesso às duas etapas da educação básica, foram identificadas duas restrições. A primeira refere-se à ausência de dados populacionais por faixa etária no nível municipal, o que impossibilitou o cálculo das taxas de atendimento. A segunda diz respeito à delimitação da parcela de responsabilidade municipal, uma vez que, no caso da educação infantil, o atendimento é realizado tanto pela rede municipal quanto pela rede privada; e, no caso do ensino fundamental, além da participação da rede privada, há o compartilhamento de responsabilidade com a rede estadual, e, eventualmente, com atuação reduzida do governo federal.

Acrescenta-se, ainda, que não foi possível identificar, nos dados do Censo do IBGE, o número de pessoas nas faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, nos cinco municípios pesquisados, uma vez que essas informações são disponibilizadas apenas para as capitais e os municípios das regiões metropolitanas, o que não se aplica ao caso dos municípios desta pesquisa. A profusão de sistemas, ainda que oficiais, e a diversidade de documentos, por vezes, dificultaram a precisão dos dados encontrados.

Um aspecto importante a ser destacado refere-se aos *sites* oficiais do Governo Federal, em especial aos do Ministério da Educação. Observam-se limitações na pesquisa decorrentes da divergência de informações sobre as Instituições Municipais de Ensino Superior (IMES) nos sistemas do Ministério da Educação: o Sistema e-MEC, coordenado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), e o Censup, Sistema do Censo da Educação Superior, do INEP. Esses sistemas divergem quanto ao quantitativo de IMES, por utilizarem como referência tanto a listagem das mantenedoras quanto das mantidas. Assim, não há uniformidade nos dados referentes às IMES nos cadastros oficiais do Governo Federal.

A partir da reestruturação das instituições e do referencial legal estabelecido pela Constituição Federal de 1988, foi possível definir a atuação do ente federativo (o Município) como uma esfera autônoma, com poder de auto-organização, competências próprias e condições estabelecidas para atuar tanto na educação básica quanto na educação superior. Essas condições, por sua vez, impactaram diretamente as IMES.

Com base na análise histórica da educação superior brasileira, no período compreendido entre 1930 e 1988, constatou-se que, no que se refere à implantação de instituições municipais de educação superior pelos municípios, essas instituições desempenharam um papel relevante na expansão e interiorização da educação superior em um período anterior à Constituição de 1988. Foi possível identificar sua origem como instituições criadas a partir do patrimônio público municipal, compondo as despesas orçamentárias do município e gozando de imunidade tributária. Grande parte delas cobra mensalidades e outras taxas escolares. Além disso, embora criadas por leis municipais, são autorizadas e credenciadas pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) dos respectivos estados onde estão localizadas, incluindo também a autorização, o reconhecimento e a avaliação de seus cursos.

Entretanto, verificou-se uma situação complexa: ao se vincularem aos sistemas estaduais de educação, as IMES ficam sujeitas às normas estabelecidas por esses sistemas. Por outro lado, para participarem de programas do Governo Federal voltados ao financiamento de ações de apoio às instituições de educação superior, as IMES devem cumprir as exigências

estabelecidas nos editais dos órgãos federais, especialmente aqueles que fazem referência aos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), os quais as IMES não são obrigadas a responder.

Para a comprovação da tese, adotou-se como referência o padrão mínimo de qualidade, com base na projeção de cálculos orçamentários e financeiros apresentados na Nota Técnica Fineduca e Campanha, de 2023, como opção metodológica. Dessa forma, os cinco municípios que ofertam educação superior, por meio de universidades que cobram mensalidades, devem, primeiramente, assegurar os recursos necessários e garantir, de forma plena, a oferta com qualidade da educação infantil e do ensino fundamental.

No **Capítulo 1**, foi apresentado o referencial teórico-conceitual que subsidiou toda a pesquisa. O texto foi organizado com base no referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico, elemento central da análise, articulado ao arcabouço conceitual-analítico sobre Estado, federalismo, descentralização, município e autonomia no contexto brasileiro. Essa articulação possibilitou compreender a dinâmica de atuação do município na educação brasileira, suas principais características e as regras institucionais que regulam as relações entre os três entes federados (União, Estados e Municípios), bem como a criação das IMES.

A escolha dos pressupostos do neoinstitucionalismo histórico teve como finalidade compreender os mecanismos de descentralização das políticas educacionais, uma vez que, com base em Cavalcante (2011), a descentralização está associada às escolhas políticas e às instituições políticas. Ainda segundo Cavalcante (2011), as instituições muitas vezes moldam o agir dos indivíduos e definem, inclusive, a estrutura social.

A partir do levantamento dos dados e da pesquisa realizada, à luz do neoinstitucionalismo histórico, foi possível identificar que pressupostos como instituições e dependência da trajetória estiveram e continuam presentes na atuação do Estado brasileiro na educação, especialmente no que se refere a quando e como esse Estado molda as instituições e, consequentemente, as políticas públicas relacionadas à expansão e à interiorização da educação superior no Brasil. Dessa forma, ao considerar o conceito de *path dependence* para relacioná-lo às particularidades do município e da educação superior, constatou-se, a partir da análise da trajetória das IMES, que essas instituições foram afetadas de maneira distinta pelas decisões governamentais, conforme o período analisado, tendo a CF/1988 como referencial legal.

Outro ponto observado, ainda no âmbito da *path dependence* e fundamentado em Abrucio (2022), é que, com a promulgação da Constituição de 1988, estabeleceu-se uma nova organização federativa. Houve traços de ruptura de uma ordem pré-estabelecida e a

reconstrução de uma nova, que associa a federação aos princípios democráticos, ao combate às desigualdades territoriais e ao reconhecimento de três entes federativos autônomos. Essa nova ordem institucional rompeu com a continuidade da trajetória histórica (*path dependence*) de pactos políticos e do modelo de Estado brasileiro vigente do período imperial até a Ditadura Civil-Militar.

O intuito da análise conceitual foi compreender, considerando o percurso histórico brasileiro antes e depois da CF/1988, a ruptura institucional que reordenou o papel de cada ente federado e possibilitou ao município brasileiro emergir como um ator político e educacional autônomo no contexto federativo. No percurso histórico, em cenários de transformação política e econômica, no período compreendido entre 1930 e 1980, marcado por oscilações entre regimes democráticos e autoritários, constatou-se a consolidação do Estado brasileiro moderno e desenvolvimentista, com poder político estatal centralizado e uma economia industrial de orientação nacionalista, que buscou, na educação superior, o meio para instrumentalizar o desenvolvimento econômico por meio da qualificação da mão de obra. Foi esse cenário de necessidade social e de desenvolvimento econômico que, segundo Lucchesi (2014), possibilitou a implantação das IMES, com o objetivo de expandir e ampliar o número de vagas na educação superior em localidades fora das regiões metropolitanas e das capitais dos estados brasileiros.

A análise do período posterior à CF/1988 possibilitou compreender como foram moldadas as instituições que criaram o chamado “federalismo de três níveis” (Tomio, 2002), elevando o município à condição de ator federativo e protagonista na coordenação e na implantação das políticas públicas, especialmente as educacionais, no âmbito de seu território, ainda que permaneça dependente das transferências orçamentárias da União e dos estados. Entretanto, observou-se, com base no referencial conceitual, que, apesar da elevação do município a ente federado com autonomia administrativa e financeira, conforme Andrade e Santos (2015), há uma acentuada diversidade entre os municípios, e persistem desigualdades estruturais. Além disso, os municípios de menor porte continuam fortemente dependentes das transferências dos governos estadual e federal, apresentando, em geral, baixa capacidade técnica e fiscal.

Outros aspectos relevantes que emergiram da análise do contexto brasileiro após a CF/1988 dizem respeito à obrigatoriedade de atuação do município na área educacional e aos condicionantes para que este pudesse ofertar educação superior sob sua gestão. Observou-se que o mesmo marco regulatório que conferiu autonomia administrativa e financeira ao

município também impôs a obrigatoriedade e a responsabilidade pela universalização, com qualidade, das etapas da educação infantil e do ensino fundamental.

Ainda no âmbito do referencial conceitual, a análise possibilitou a compreensão acerca da natureza jurídica das IMES, situadas entre a configuração de fundações municipais e autarquias de regime especial, que, ao pertencerem à administração indireta do município, apresentam certa autonomia em relação ao controle público direto. No entanto, essa mesma análise permitiu constatar uma ambiguidade jurídica entre as IMES. Conforme a interpretação de Dourado (2001), Garcia (2012) e Lückmann (2015), observa-se uma diversidade de naturezas jurídicas: fundações públicas municipais, fundações públicas de direito privado e autarquias de regime especial, o que leva ao entendimento de que as IMES possuem um caráter híbrido, situado entre o público e o privado.

No **Capítulo 2**, optou-se, inicialmente, por reconstruir a história da educação superior brasileira no período compreendido entre 1930 e 1988, com o objetivo de delimitar a inserção das IMES no cenário desse nível de ensino. Para compreender o percurso dessas instituições, foi adotado um recorte temporal: IMES antes da CF/1988 e IMES após a CF/1988. Essa delimitação relaciona-se ao art. 242 da Constituição, que, a partir de 1988, condiciona a gratuidade à criação de instituições de educação superior sob gestão municipal. Além disso, o município deve assegurar o atendimento prioritário das etapas educacionais sob sua responsabilidade (educação infantil e ensino fundamental). Essa determinação estabeleceu condicionantes para a oferta de educação superior pelos municípios, uma vez que a cobrança de mensalidades constitui uma das principais fontes de recursos das IMES.

Nesse sentido, para melhor compreensão das IMES no período entre 1951 (ano da criação da primeira instituição) e 1988, observou-se que essas instituições prosperaram no interior dos estados de São Paulo, Santa Catarina, Goiás e Pernambuco, com base em um modelo inspirado na racionalidade e na produtividade, conforme defendido pelos relatórios elaborados por consultores estrangeiros, especialmente o Plano Atcon, no caso das IMES. Verificou-se que essas instituições surgiram a partir de arranjos e interesses políticos entre os governos municipais e o Governo Federal: os primeiros buscavam atender às demandas locais de uma classe média urbana emergente por acesso à educação superior; o segundo visava à formação de mão de obra qualificada.

O entendimento é de que a escolha institucional por esse arranjo, que possibilitou a participação municipal na oferta de educação superior, se manteve enquanto esse modelo institucional produzia benefícios e atendia aos interesses vigentes. As IMES começaram a

perder espaço a partir de 1988, quando ocorreu uma mudança de agenda e um redirecionamento institucional, com a entrada de novos atores, de perfil privado/federal, e a emergência de novos interesses na política de educação superior. Constatou-se que as instituições privadas com fins lucrativos passaram a dominar a oferta da educação superior, representando 88% das IES. No que se refere à oferta de educação superior pelos municípios, a nova regra constitucional passou a desestimular a criação de novas IMES, uma vez que sua oferta ficou condicionada à prioridade constitucional: a obrigatoriedade de atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental.

Essa constatação é evidenciada no **Gráfico 7** – Quantidade de IMES por ano de criação – que mostra que, de um total de 58 IMES criadas até 1988, apenas seis foram instituídas após esse marco, sendo todas gratuitas.

Ainda assim, no que se refere à regulação das IMES, por estarem vinculadas aos sistemas estaduais de ensino, essas instituições são moldadas pelas normas estaduais de educação, o que lhes permite diversificar sua atuação, reordenando a oferta para cursos considerados “mais competitivos” na captação de estudantes. Além disso, foi possível identificar que os normativos permanecem, em sua maioria, restritos aos Conselhos Estaduais de Educação, o que favorece a prevalência de interesses corporativos.

No **Capítulo 3**, os aspectos observados referem-se à estrutura e ao financiamento das universidades municipais, objeto central da análise. A análise dos dados financeiros possibilitou identificar que as cinco universidades dependem majoritariamente de receitas próprias oriundas da cobrança de mensalidades, não sendo possível verificar vinculação orçamentária direta entre os municípios e as universidades. Além disso, constatou-se a existência de uma oscilação significativa entre receitas e despesas, sendo que a FURB apresentou déficits recorrentes.

Observou-se, ainda, que, no cenário das universidades públicas, as municipais representam uma minoria, correspondendo a aproximadamente 4,5%, com menor número de cursos de graduação e pouco ou nenhum impacto na pós-graduação e na pesquisa universitária. Além disso, essas instituições têm sido historicamente excluídas das políticas públicas de expansão da educação superior implementadas a partir de 2003. Ainda que cumpram as formalidades relacionadas à formação docente e ao regime de trabalho, foi possível identificar a presença significativa de professores horistas e a redução do número de docentes com dedicação exclusiva, o que implica risco de descumprimento dos incisos II e III do art. 52 da LDBEN/1996.

Ao analisar os dados de cada uma das universidades municipais, observou-se que elas apresentam perfis distintos. A FURB, a UniRV e a UnirG são instituições com predominância

de cursos presenciais, enquanto a USCS e a UNITAU possuem número significativo de cursos na modalidade EaD, embora sejam os cursos presenciais aqueles que concentram o maior número de estudantes. Quanto à oferta de pós-graduação *stricto sensu*, a FURB é a instituição que apresenta o maior número de cursos de mestrado e doutorado. A UnirG, por sua vez, iniciou a oferta de cursos de mestrado apenas em 2025, apesar de ter obtido o reconhecimento como universidade em 2018, o que configurou o descumprimento do art. 207 da CF/1988, que estabelece o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Observou-se, ainda, que as universidades municipais recorreram ao mecanismo de implementação de *campi* fora de sede como estratégia para ampliar sua presença na oferta de educação superior. Essa prática ocorreu, sobretudo, com a criação de cursos de medicina, mediante cobrança de mensalidades. Para viabilizar essa iniciativa, identificou-se a utilização da norma original de criação da mantenedora, anterior à CF/1988. Esse tipo de prática foi objeto da Medida Cautelar nº 1.247-DF, em 2025, do Supremo Tribunal Federal, a qual contestou a criação e autorização de cursos de graduação, especialmente os de medicina, por supostamente configurarem transgressão ao princípio da gratuidade do ensino público, conforme estabelecido no art. 206 da CF/1988. Verificou-se que o curso de medicina, em razão da elevada demanda, tornou-se uma alternativa para ampliação das receitas das universidades.

Verificou-se, ainda, que, no que se refere ao financiamento das cinco universidades, há significativa dependência das mensalidades, com variações anuais entre receitas e despesas. Essa oscilação revela um padrão de instabilidade e imprevisibilidade, especialmente no que diz respeito à capacidade de expansão de investimentos considerados fundamentais, como aqueles destinados à pesquisa. No que tange à composição dos gastos, observou-se que mais de 50% concentram-se em despesas com pessoal.

No **Capítulo 4**, a análise foi realizada com o objetivo de verificar se os municípios dispõem de recursos financeiros suficientes para atender, com qualidade, às etapas obrigatórias (educação infantil e ensino fundamental) e, somente após esse atendimento, destinar recursos à educação superior.

Para essa constatação, optou-se por verificar a vinculação de recursos financeiros em patamares iguais ou superiores aos percentuais mínimos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Observou-se que, embora os municípios cumpram a obrigatoriedade constitucional, a margem de recursos aplicados acima do percentual mínimo, com exceção do período da pandemia de covid-19 e de dois

municípios, não foi significativa a ponto de viabilizar a destinação de recursos para outro nível de ensino.

Já pelas projeções financeiras apresentadas na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), ao considerar que a efetividade do direito à educação está associada ao padrão mínimo de qualidade, com a garantia de insumos e condições adequadas, observou-se que o cumprimento formal do percentual mínimo de 25% não é, por si só, suficiente para assegurar a qualidade educacional.

Ao levantar os dados relacionados à educação infantil, ao ensino fundamental e à educação superior, observou-se que os municípios dependem da rede privada para a oferta da educação infantil e, no caso do ensino fundamental, além da rede privada, também da rede estadual. No que se refere aos gastos financeiros por município, conforme já mencionado, em Blumenau não foi possível verificar as despesas pagas para a educação superior, uma vez que os dados não foram disponibilizados na plataforma oficial da Finbra. No caso do município de São Caetano do Sul, supõe-se que tenha ocorrido uma inversão de prioridades, uma vez que as despesas pagas com educação superior foram significativas em relação àquelas destinadas à educação infantil e ao ensino fundamental. No município de Gurupi, observou-se um crescimento nas matrículas da educação infantil, acompanhado de um aumento expressivo nos gastos vinculados à Subfunção 12365. Em Rio Verde, por outro lado, o aumento das matrículas na educação infantil não foi acompanhado por incremento proporcional nos gastos da mesma subfunção.

As constatações obtidas no contexto da pesquisa, ao se considerar a dependência da trajetória (*path dependence*) e a atuação do ente federado município na educação superior, permitiram compreender que, entre as décadas de 1940 e 1980, fatores econômicos e decisões políticas viabilizaram a oferta de educação superior pela esfera municipal. Entretanto, com as determinações estabelecidas na CF/1988, ao se analisar a trajetória das IMES, verificou-se que houve uma ruptura nesse percurso, impossibilitando que essas instituições contribuíssem para a política de expansão da educação superior implementada nas décadas de 1990 e 2000.

No que se refere às universidades municipais, além da elevada dependência das mensalidades, observou-se uma vocação predominante para a oferta do ensino. Entre essas instituições, apenas a FURB e a UNITAU apresentaram características compatíveis com o conceito de universidade estabelecido no art. 207 da CF/1988, em articulação com o art. 52 da LDBEN/1996, ainda que com oferta limitada de cursos de pós-graduação *stricto sensu*. No aspecto financeiro, constatou-se que a UniRV foi a única a apresentar superávit. Quanto ao



regime de trabalho docente, apenas três universidades cumpriram integralmente o disposto no inciso III do art. 52 da LDBEN/1996, que exige que um terço do corpo docente em exercício esteja contratado em tempo integral.

No que concerne ao cumprimento, por parte dos municípios, da oferta da educação infantil e do ensino fundamental, foi possível observar que, conforme demonstrado na **Tabela 64**, apenas São Caetano do Sul e Rio Verde apresentaram saldo positivo, o que indicaria a possibilidade de destinação de recursos financeiros à educação superior sem comprometer o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) para a educação infantil e o ensino fundamental. Em relação à **Tabela 65**, verificou-se que, considerando as projeções apresentadas na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023), somente São Caetano do Sul possui autonomia financeira para destinar recursos à educação superior, uma vez que suas despesas liquidadas superam a estimativa de receita potencial.

Em relação à tese defendida, foi possível identificar que a maioria dos municípios não apresenta uma margem financeira expressiva acima do percentual constitucional mínimo de 25% que permita financiar o ensino superior sem comprometer as etapas prioritárias e sem implicar na qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, quando consideradas as projeções estabelecidas na Nota Técnica Fineduca e Campanha (2023). A partir desse entendimento, constatou-se que apenas dois municípios atenderam às necessidades de sua área de competência: um deles atendeu plenamente, e o outro, parcialmente. Como complementação da análise e com o objetivo de proporcionar uma visão mais ampla do conjunto de municípios que ofertam educação superior, no **APÊNDICE D** foram incluídas as **Tabelas 66 a 71**, que apresentam dados dos municípios com faculdades municipais e centros universitários, relacionados à oferta da educação infantil e do ensino fundamental.

A análise permitiu identificar que a oferta da educação infantil, do ensino fundamental e da educação superior exerce pressão significativa sobre o orçamento municipal, sobretudo em razão da dependência das universidades municipais de receitas próprias instáveis, como as mensalidades. Nesse sentido, dois aspectos se destacam a partir da análise: a existência de um dilema decorrente do fato de as universidades serem instituições públicas que cobram mensalidades; e a configuração de um campo de disputa, na esfera municipal, entre a necessidade de garantir o atendimento pleno e com qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, etapas prioritárias sob responsabilidade do município, e a manutenção da oferta da educação superior municipal.

Dessa forma, por meio desta pesquisa, ao se considerar a atuação municipal na educação superior com a aplicação de recursos financeiros acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal de 1988 à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), buscou-se analisar o processo de criação e manutenção de instituições de educação superior com apoio financeiro dos municípios, bem como a viabilidade de a esfera municipal vincular recursos orçamentários para essas instituições, tendo em vista a obrigatoriedade de atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental.

Nesse sentido, observou-se que, sem a definição e a pactuação de um padrão nacional de qualidade, bem como sem a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), não é possível assegurar um financiamento adequado, reduzir as desigualdades ou garantir a qualidade na rede pública de ensino, especialmente nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental.

Da análise realizada, foi possível depreender que o atendimento, por parte do município, aos dois níveis de ensino (educação básica e educação superior) desencadeia uma disputa, ainda que não explicitada, pelos recursos do fundo público municipal entre a educação superior e as áreas de atuação prioritária.

Ainda que a defesa da universalização, com qualidade e com os recursos financeiros necessários, das etapas educacionais sob responsabilidade municipal (educação infantil e ensino fundamental) seja inquestionável, observa-se que também há um contingente expressivo de estudantes matriculados no conjunto das IMES: são 81.427 alunos, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2023, cuja importância social e educacional não pode ser desconsiderada.

Assim, outro ponto que merece destaque é a Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, que instituiu o Sistema Nacional de Educação (SNE), estabelecendo normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na elaboração e na implementação de políticas, programas e ações educacionais em regime de colaboração. No contexto das IMES, espera-se que esse referencial normativo favoreça uma articulação mais efetiva entre os entes federados envolvidos, possibilitando encaminhamentos mais claros quanto à definição do papel dos municípios na oferta da educação superior.

Espera-se que esta pesquisa contribua para novas reflexões e estimule a realização de estudos futuros sobre a expansão e a interiorização da educação superior, especialmente no que se refere à participação dos entes federados, considerando a responsabilidade dos municípios na oferta da educação infantil e do ensino fundamental. Ademais, almeja-se que os resultados

aqui apresentados possam servir de subsídio para a elaboração de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação superior municipal.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, A. A. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930**. Rio de Janeiro: Editora FGV/CPDOC, 2001.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-71.
- ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. Texto adaptado de ABRUCIO, Fernando Luiz. “Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC”. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. (org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2**. Brasília: MP/SEGES, 2002. p. 143-246. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- ABRUCIO, F. L. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, n. 134, p. 127-142, jul./ago./set. 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/202382>. Acesso em: 26 ago. 2024.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciências Políticas, USP, 1998.
- ALMEIDA, V. A.; ROSSIGNOLI, M. Da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 173/2020 para disciplinar sobre assuntos de interesse municipal. *In*: CONGRESSO NACIONAL DA FEPODI, 8., 2021, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FEPODI, 2021. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/e712c350/1cm34d42/6G5DC6u77O8P4Ek3.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2025.
- ALVES, T.; SILVEIRA, A. D.; BRUNO, D. J. R. Financiamento da expansão da educação infantil em condições de qualidade: um estudo dos municípios da região metropolitana de Curitiba a partir do SimCAQ. **Revista Inter-Ação**, v. 45, p. 493-514, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/62186>. Acesso em: 15 out. 2025.
- ALVES, T.; SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; DEL FABRO, M. D. Dossiê – Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educação & Sociedade**, v. 40, p. 1-40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/JXMrZ6VpgWTj3dgcgnJhynC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2025.
- AMARAL, N. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/D3p9tqXDxNvnJmVPFBTr4Bg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- AMARAL, N. **Para compreender o financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

AMARAL, N. C. Constrangimentos socioeconômicos no acesso à educação superior no Brasil. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 5, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/46394>. Acesso em: 1 maio 2023.

AMARAL, N. C. Financiamento público para a produção do conhecimento: que caminhos seguir? **Revista Ciência e Cultura**, v. 75, n. 1, 2023. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v75n1/v75n1a06>. Acesso em: 20 jan. 2025.

AMARAL, N. C. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **RBP AE**, v. 27, n. 1, p. 95-108, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19970>. Acesso em: 15 maio 2023.

AMARAL, N. C.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. O financiamento público da educação superior brasileira: mudanças e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, v. 19, n. 2, p. 221/241, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25440>. Acesso em: 15 jan. 2021.

AMARAL, N. C.; SILVA, W. T.; SALLES, J. C. Universidades federais: autonomia subtraída pelo financiamento? **Caderno CRH**, v. 38, p. 1-16, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/65172>. Acesso em: 2 nov. 2025.

ANDERSON, G. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ANDRADE, L. A. G.; SANTOS, M. L. O Município na política brasileira: revisitando o coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

ARAÚJO, G. C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/nM9LdyqZMmG67sNFptJdCfj/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2023.

ARAÚJO, G. C. **Município, federação e educação**: história das instituições e das idéias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/publico/tese.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

ARAÚJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio da educação básica**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2013. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-114038/publico/RAIMUNDO\\_LUIZ\\_SILVA\\_ARAUJO\\_rev.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-114038/publico/RAIMUNDO_LUIZ_SILVA_ARAUJO_rev.pdf). Acesso em: 17 jan. 2024.

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

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/161>. Acesso em: 2 dez. 2023.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? Novos estudos. **CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/TdmkwZRGpN7ybqBh4WmnxyB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 dez. 2023.

ASSIS, I. F. S. **O caminho entre o público e o privado**: um estudo de contextualização da FIMES. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, Goiânia, 2008. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/6/o/Dissert-Ita.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2023.

ASSIS, R. M. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 320-339, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article>. Acesso em: 2 dez. 2024.

ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE ENSINO SUPERIOR DE PE (ASSIESPE). **Sociedade civil sem fins lucrativos fundada em 18 de outubro de 1999**. Recife-Pe. Disponível em: <http://www.assiespe.org.br/?url=sobre>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ATCON, R. P. **Estudo Realizado entre junho e setembro de 1965 para a Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura**. Diretoria do Ensino Superior, MEC. Rio de Janeiro. 1966. Disponível em: <http://nucleodememoria.vrac.puc-rio.br>. Acesso em: 20 jun. 2023.

AZEVEDO, E. A. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 213, p. 141-148, jul./set. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47204/45405>. Acesso em: 20 out. 2024.

AZEVEDO F.; PEIXOTO, A.; DORIA, A. S.; TEIXEIRA, A. S.; LOURENÇO FILHO, M. B.; PINTO, R.; PESSÔA, J. G. F.; MESQUITA FILHO, J.; BRIQUET, R.; CASASSANTA, M.; CARVALHO, C. D.; ALMEIDA JR., A. F.; FONTENELLE, J. P.; BARROS, R. L.; SILVEIRA, N. M.; LIMA, H.; VIVACQUA, A.; VENANCIO FILHO, F.; MARANHÃO, P.; MEIRELLES, C.; MENDONÇA, E. S.; ALBERTO, A. A.; REZENDE, G.; CUNHA, N.; LEMME, P.; GOMES, R. **Manifestos dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: [www.dominiopublico.gov.br/download/texto](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto). Acesso em: 20 maio 2025.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez Editora, 2011. p. 21-53.

BANCO MUNDIAL. **Educación superior en los países en desarrollo**: peligros y promesas. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BARBOSA, A. J. Consultor Legislativo do Senado Federal. **O federalismo brasileiro**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textosconsultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (*Path Dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978>. Acesso em: 23 set. 2023.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/12403/1/tese%20Renata%20Bichir.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

BLUMENAU. Lei Complementar nº 743, de 19 de março de 2010. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa da FURB - Fundação Universidade Regional De Blumenau e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina**: seção 1, Blumenau, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-complementar/2010/74/743/lei-complementar-n-743-2010-dispoe-sobre-a-reorganizacao-da-estrutura-administrativa-da-furb-fundacao-universidade-regional-de-blumenau-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BOAVENTURA, E. A educação nos 50 anos da Constituição de 1946. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 132, p. 29-35, out./dez. 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176502>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BOCCANERA, N. F. O Estado e as autarquias de serviço. **Revista de informação legislativa**, v. 18, n. 69, p. 153-164, jan./mar. 1981. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181258>. Acesso em: 25 ago. 2023.

BORTOLANZA, J. Trajetória do ensino superior brasileiro – uma busca da origem até a atualidade. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 17., 2017, Argentina. **Anais [...]**. Argentina: Universidade Nacional de Mar del Plata, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/181204>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BOSCHETTI, V. R. Plano Atcon e Comissão Meira Mattos: construção do ideário da universidade do pós-64. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 27, p. 221-229, set. 2007. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr>. Acesso em: 5 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 370/1996**. Modifica o art. 207 da Constituição Federal. (Oriunda do desdobramento da PEC-233/95). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14735>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Conta. **Ofício nº 02/2023 – CNPGC**. São Paulo, 2 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/>. Acesso em: 23 set. de 2023.

BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 mar. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/). Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943. Dispõe sobre a imunidade dos bens, rendas e serviços das autarquias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/). Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Lei que Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Lei que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 1968. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5540.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm). Acesso em: 2 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12881.htm). Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm) Acesso em: 20 de junho de 2025.



BRASIL. Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024. Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 maio 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/114851.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114851.htm). Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Evolução do ensino superior 1980-1998**. Brasília: INEP, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 21, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/portarias-federais/portaria-no-21-de-21-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema E-MEC: relatório da consulta avançada**. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social -PNAS/2004**. Brasília, 2005. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004). Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO (2025)**. Brasília, DF: MPO, 2024. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/orcamento-e-financas-na-justica-federal-1/manuais/manuais-tecnicos/MTO-2025>. Acesso em 14 nov. 2025.

BRASIL. Relatório Da Equipe De Assessoria Ao Planejamento do Ensino Superior - E A P E S - (Acordo MEC-USAID). **Reforma Universitária**: expansão de matrículas. Brasília: MEC, 1968.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1247. Relator: Ministro Flávio Dino. Julgamento em 15 de setembro de 2025. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 de setembro de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Quase estagnação no Brasil e o novo desenvolvimentismo. **Revista de Economia Política**, v. 42, n. 2, p. 503-531, abr.-jun. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/RzYmNQgLgdMTKph4wbrHPHn/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 17 dez. 2025.

CAETANO, E. F. S. **Fonte própria como recursos financeiros adicionais – fato ou ilusão?** Uma análise das arrecadações próprias de quatro universidades federais. 2023. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48139/tde-22052023-104635/pt-br.php>. Acesso em: 17 jun. 2023.

CALLIOLI, E. C. Fundação: evolução, conceito e características. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, n. 83, p. 275-303, 1988. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67126>. Acesso em: 22 ago. 2023.

CARA, D.; PELLANDA, A. Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. **Custo Aluno Qualidade (CAQ):** contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-diversas/financiamento-da-educacao>. Acesso em: 23 set. 2025.

CARDOSO, JR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil:** elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. IPEA, 2011.

CARDOSO JR., J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. Complexidade e desenvolvimento: abordagem metodológica e panorama da discussão propagada pelo Ipea entre 2008 e 2010. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 943-974, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/vjHXhvQJ99bLbxwrnVZGDtr/?lang=pt>. Acesso em: 22 ago. 2023.

CARVALHO, C. H. A. A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/4JWZjxZn47KkrpMYNWTVMcg/?lang=pt>. Acesso em: 17 jul. 2023.

CARVALHO, C. H. A. **A política pública para a educação superior no Brasil:** ruptura e/ou continuidade. 2011a. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNICAMP-30\\_587b2944650f3af35d6504ee44033234](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNICAMP-30_587b2944650f3af35d6504ee44033234). Acesso em: 13 jan. 2025.

CARVALHO, C. H. A. O Prouni no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PWLcgtgCgvYP9tXx6NPfsHf/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2022.

CARVALHO, C. H. A. **Reforma Universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964-1984).** 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2002. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/245359>. Acesso em: 8 nov. 2025.

CARVALHO, C. H. A.; CAMPOS, I. M. B. M. O financiamento das universidades municipais vis a vis a prioridade na oferta de educação infantil e ensino fundamental. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE UNIVERSITAS/BR*, 31., 2024, Belém. **Anais [...]**. Belém, 2024.

CARVALHO, C. H. A.; CAMPOS, I. M. B. M.; FERREIRA, S. M. **Financiamento da Educação Superior Municipal no Brasil**: uma análise em 6 municípios. Resumo Expandido. Rede Universitas. 2023b.

CARVALHO, C. H. A.; CAMPOS, I. M. B. M.; FERREIRA, S. M. Instituições de Educação Superior Municipais (IMES): mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 15, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/127707>. Acesso em: 2 jul. 2023.

CARVALHO, C. H. A.; FERREIRA, S. M. L.; CAMPOS, I. M. B. M.; GOELLNER, I. A. Educação Superior Municipal no Brasil: um levantamento sobre o financiamento de Universidades e Centros Universitários com campi fora de sede. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO*, 11., 2023. Paraná. **Anais [...]**. Paraná: UFPR, 2023. Disponível em: <https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023> . Acesso em: 20 jan. 2025.

CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F. L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o Prouni no governo Lula. *Impulso: Piracicaba*, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio/ago. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PWLcgtgCgvYP9tXx6NPfsHf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 ago. 2023.

CARVALHO, C. H. A.; SOUSA FILHO, E. M.; GOELLNER, I. A.; FREIRE, N. R.; AMITRANO, C. R. Financeirização da educação superior privada no Brasil: expansão dos cursos de medicina nos grupos de capital aberto (2013-2022). **Educ. Soc.**, Campinas, v. 45, ano 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/yDc9c9QwYXvx3nNJKWm5DTf/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/issue/view/557/showToc>. Acesso em: 12 jan. 2025.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **RAP — Rio de Janeiro**, v. 45, n. 6, nov./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KpdvQXb6QyKx4HFdgHN9sky/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2024.

CEHELLA, G. **A pesquisa nas universidades fundacionais catarinenses e o desenvolvimento local**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/> Acesso em: 23 abr. 2023.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S.; KATO, F. B. G. Financiamento público para o ensino superior privado-mercantil e a financeirização. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 8, jan. 2020. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CHIARINI, T.; VIEIRA, K. P. Universidades como produtoras de conhecimento para o desenvolvimento econômico: sistema superior de ensino e as políticas de CT&I. **RBE**, Rio de Janeiro v. 66 n. 1, p. 117-132, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/hZq7bsMskm3Qp9qmxt98Qfs/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 16 de jun. 2023.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Ensino Superior Municipal de São Paulo**. São Paulo: CEE, 1995.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Plataforma sucupira**. 2023. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoPrograma>. Acesso em: 3 jun. 2023.

COPELLI, G. M.; MORAIS, J. L.; TASSINARI, C. Breve ensaio sobre a construção do estado e suas perspectivas de análise: Neo-Institucionalismo Histórico, Antropologia da Política e Filosofia Política. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, SP, v. 27, n. 1, p. 238-255, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1140>. Acesso em: 19 set. 2023.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/RtGBZgDmkL7dVFJGtyZtGVn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2023.

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006. p. 173-200. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j5cv4/epub/lima-9788575416129.epub>. Acesso em: 28 jul. 2023.

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

CUNHA, L. A. **A universidade crítica: o ensino superior na República Populista**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

CUNHA, L. A. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas**. 3. ed. rev. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CUNHA, L. A. Ensino Superior e universidade no Brasil. In.: Lopes, E. M. T.; Faria Filho, L.M.; Veiga, C. G. (org.). **500 anos de educação no Brasil**. 5 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CUNHA, L. A; GOÉS, M. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Hj6wG6H4g8q4LLXBcnxRcxD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 nov. 2023.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/revista-brasileira-de-politica-e-administracao-da-educacao,d3be9904-5b8f-4817-9326-511d254c8f0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/dsgbhmXmfPfTfXTFTYk44zh/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2025.

CURY, C. R. J. Formação e conhecimento: perspectivas filosóficas e sociológicas. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 3, p. 603-629, nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/ZkgrgVXVydHVVBN5cBqbWpH/?lang=pt>. Acesso em: 6 ago. 2024.

DI PIETRO, M. S. Z. Fundações Públicas. **Revista Inf. Legis**, a 26, nº 100; jan/mar 1989. Disponível em: [www2.senado.leg.br](http://www2.senado.leg.br). Acesso em 22 ago. 2023.

DOURADO, L. F. **A interiorização do ensino superior e a privatização do público**. Goiânia: Editora da UFG, 2001.

DOURADO, L. F. Expansão e interiorização da universidade federal de Goiás nos anos 80: a parceria com o poder público municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS HISTÓRIA, SOCIEDADE, EDUCAÇÃO, 4., 1997, Campinas. **Anais [...]**. Campinas, 1997.

DOURADO, L. F. **Expansão e interiorização do ensino superior em Goiás nos anos 80: a política de privatização do público**. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br>. Acesso em: 10 jun. 2023.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/XyLXN7mtdPGnScr5MgYbHK/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 11 mar. 2025.

DOURADO, L. F. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior no Brasil. **Linhas Críticas**, v. 11, n. 20, p. 103-117, 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193520514007>. Acesso em: 16 ago. 2023.

DURHAM, E. **A universidade e o ensino**. Documento de Trabalho 1/02. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPES), 2002. Disponível em: <https://sites.usp.br/nupps/producao/publicacoes/series/serie-documentos-de-trabalho/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Educação. Resolução CEE /ES nº 3.777/2014. Fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**: seção 1, Espírito Santo, ES, 13 maio 2014. Disponível em: <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Profissional/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CEE%20n%C2%BA%203.777-2014.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 10.111, de 4 de novembro de 2013. Institui o Sistema Estadual de Avaliação das Condições de Oferta de Ensino do Espírito Santo – SEACES. **Diário Oficial do Espírito Santo**: seção 1, Espírito Santo, ES, 6 nov. 2013. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei101112013.html>. Acesso em: 13 jan. 2025.

FABRIZ, D. C.; FERREIRA, C. F. O Município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, n. 41, 2002. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1230>. Acesso: 6 jun. 2023.

FÁVERO, M. L. A. A universidade do Brasil: um itinerário marcado de lutas. **Revista Brasileira de Educação**, jan./fev./mar./abr., n. 10, 1999. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo>. Acesso em: 9 jul. 2023.

FÁVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/yCrwPPNGGSBxWJCmLSPfp8r/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2023.

FERNANDES, F. **Universidade brasileira**: reforma ou revolução? São Paulo: Alfa - Ômega, 1975.

FERREIRA, E. B.; FERREIRA, A. A. O debate sobre federalismo na ANPAE (2007-2018). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, v. 36, n. 2, p. 449-472, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae>. Acesso em: 20 dez. 2023.

FERREIRA, M. T. A questão universitária em Max Weber: entre escritos metodológicos e Sociologia política. **Plural - Revista de Ciências Sociais**, v. 22, n. 1, p. 182-208, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view>. Acesso em: 5 jan. 2023.

FERREIRA, S. **A Universidade do Século XXI: concepções, finalidades e concepções**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/1157>. Acesso em: 2 ago. 2023.

FERREIRA, S. A. As Fundações Privadas e Públicas no Direito Brasileiro Vigente. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Rio de Janeiro, jul./set. 1988. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/index>. Acesso em: 28 ago. 2024.

FERREIRA, S. M. L. **Financiamento da Educação Básica: a gestão financeira no município de Luziânia-GO (2005 a 2015)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32616>. Acesso em: 20 maio 2025.

FINEDUCA; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Fundeb com Custo Aluno Qualidade: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica**. Estimativas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) – Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional (2023).

FRANCO, S. R. K. Políticas da educação superior. In: MOROSINI, M. (org.) **Enciclopédia Brasileira de Educação Superior**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021. vol. 1.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU (FURB). **Plano de desenvolvimento institucional: 2022-2026**. Disponível em: <https://www.furb.br/pt>. Acesso em: 20 maio 2025.

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

GASPARINI, D. **Parecer técnico sobre a FURB**. São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito, 2000.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/XBpXkMkBSsbBCrCLWjzyWyB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GATTI, B. A. Pesquisar em Educação: considerações sobre alguns pontos-chave. **Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 25-35, set./dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/24177>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GATTI, B. Vestibular e ensino superior nos anos 70 e 80. **Cadernos De Pesquisa**, n. 80, 1992. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article>. Acesso em: 20 nov. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOELLNER, I. A.; CARVALHO, C. H. A. Política de financiamento público para o segmento privado mercantil de ensino superior: desafios para o governo Lula (2023-2026). **Revista**

**Cocar**, v. 27, p. 1-22, 2024. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/9103>. Acesso em: 10 jan. 2025.

GOIÁS. Lei Complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás**: seção 1, Goiás, 12 jan. 1999. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/101024/lei-complementar-026](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101024/lei-complementar-026). Acesso em: 10 jan. 2025.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Governos locais**: uma leitura introdutória. Brasília-DF: Enap, 2019.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPr4fj75gb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2025.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas Públicas – seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. 3. ed. Rio de Janeiro, 2013.

HUERTA, J. L. H. Representações dos Movimentos Estudantis Brasileiros na Imprensa Diária durante o ano de 1968. De calabouço à Missa do Sétimo Dia. **Revista Hist. Educ.**, Porto Alegre, v. 22, n. 54, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/heduc/a/vr3WdNHw6p3DvLdm8T7spFm/?lang=pt>. Acesso em: 7 nov. 2025.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, 1996. Disponível em: <https://www.scienceopen.com/document?vid=1a5bcef2-c827-4b7a-bab0-f6c155f7f0e8>. Acesso em: 18 abr. 2025.

IMMERGUT E. M. O núcleo teórico do Novo Institucionalismo. 1998. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletânea**. 2007. Vol. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**. Disponível em: <http://www.bdtb.ibtct.br/vufind/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 15 out. 2025.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Microdados da Educação Superior – Graduação**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 16 abr. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 14 abr. 2025.

ISUANI, E. A. Três enfoques sobre o conceito de Estado. **Revista de Ciências Políticas**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, jan./abr. 1984. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rcp/article/view/60372>. Acesso em: 30 jan. 2025.

JACOMINI, M. A.; PENNA, M. G. O.; BELLO, I. M. Estudos de revisão sobre produção acadêmica em políticas educacionais (2000-2010). **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 21, jun. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/66810>. Acesso em: 7 maio 2023.

JUDT, T. **Quando os fatos mudam**: ensaios 1995-2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.

JUDT, T. **Pós-Guerra**: uma história da Europa desde 1945. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KARAM, R. A. S. O papel das instituições no desenvolvimento e o resgate da política nas políticas públicas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 7, n. 2, 2013. Disponível em: <https://revistasober.org/article/doi/10.1590/S0103-20032002000300001>. Acesso em: 2 fev. 2025.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/sLRcDpTf78bbDW45wrW98Js/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 6 ago. 2023.

LIMA FILHO, D. L. Expansão da educação superior e da educação profissional no Brasil: tensões e perspectivas. **Revista Educação Em Questão**, Rio Grande do Norte, v. 51, n. 37, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7177>. Acesso em: 2 dez. 2024.

LISBOA, G. J. Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o piso salarial. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 1040-1074, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/KfhkhWtKpNsfVTRnsgP9X5k/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2024.

LOPES, P. I. X.; CASTRO, A. M. D. A. Políticas para a educação superior: as orientações de organismos internacionais. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 5.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO TEMA - POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: DISCURSOS GLOBAIS E PRÁTICAS LOCAIS, 8., 2016. **Anais [...]**. ANPAE, 2016. Disponível em:

[https://anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo\\_2/E2\\_A14.html](https://anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_2/E2_A14.html). Acesso em: 18 jan. 2024.

LOWI, J. T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./aug. 1972. Disponível em: <http://ereserve.library.utah.edu/Annual/PADM>. Acesso em: 18 jan. 2024.

LUCCHESI, M. A. S. Balance y Prospectiva de la Educación Superior em el marco de los Bicentenarios de América del Sur. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMÉRICA DEL SUL, 10., 2010, Mar del Plata. **Anais [...]**. Mar del Plata, 2010. Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2013/02/981.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

LUCCHESI, M. A. S. História da interiorização do ensino superior no estado de São Paulo: as instituições municipais de ensino superior. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 126-143, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://publicacoes.unicid.edu.br/index.php/ambienteeducacao/article/view/63>. Acesso em: 30 set. 2022.

LUCCHESI, M. A. S. Políticas públicas para a educação superior no Brasil no contexto sul-americano: convergências e transformações na passagem do século. **Revista de Política e Administração Da Educação – RBPAE**, v. 23, n. 3, p. 513-528, set./dez. 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/>. Acesso em 27 abr. 2023.

LÜCKMANN, L. C. O modelo comunitário de Educação Superior. In: ALMEIDA, M. L. P.; CATANI, A. M. (org.). **Educação Superior Iberoamericana: uma análise para além das perspectivas mercadológicas da produção de conhecimento**. 2015. p. 158-170.

MACEDO, R. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Neo-institucionalismo: discussão acerca da teoria e suas vertentes. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 16, n. 1, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/535>. Acesso em: 21 jan. 2025.

MACHADO NETO, A. J. **Globalização e gestão universitária: um estudo das instituições municipais de ensino superior do Estado de São Paulo**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Franca FACEF, Franca, São Paulo, 2000.

MANCEBO, D.; VALE, A. A. D.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, p. 31-50, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/QKyJmCvwkGxsJqg7vSCC4xk/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/KsVGKb7bRbRSSHWt7GXRfjS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2023.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/RKsKcwFYc6QVFBHy4nvJzHt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2023.

MARTINS, C. B. Notas sobre a formação de um sistema transnacional de ensino superior. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 74, p. 291-308, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/VbbrVLpr57sq87XfCJ6KGwJ/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2025.

MARTINS, P. S. P. A emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 227-238, jul./out. 2018. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MEIRELES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELCHIOR, J. C. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na Nova Lei De Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Em Aberto**, Brasília, ano 8, n. 42, abr./jun. 1989. Disponível em: <https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2056>. Acesso em: 20 jan. 2025.

MELCHIOR, J. C. A. Financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática. **Cadernos De Pesquisa**, n. 34. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1640>. Acesso em: 20 jan. 2025.

MELCHIOR, J. C. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Editora: Autores Associados, 1997.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

MINAYO, M. C. S. (org.). **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. Rio de Janeiro: Hucitec, 2014.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O. C.; GOMES, R. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MORAES, R. C. C. Expansão do ensino superior: o que isso nos ensina sobre o vínculo entre as relações sociais e as políticas de educação. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 130, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WpDKKbgRvGHT6CC7kmwfvTJ/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2025.

MORAIS, H. M. M.; SÁR, G. R.; ALBUQUERQUE, M. S. V.; OLIVEIRA, R. S. Expansão e privatização dos cursos de medicina e a integração ensino-serviço: o caso do estado de Pernambuco. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 137, p. 182-195, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/Cz5btL8Tqz33ptFHS3kHXqD/?lang=pt>. Acesso em: 2 maio 2025.

MOROSINI, M. C.; DALLA CORTE, M. G. Internacionalização da educação superior. *In*: MOROSINI, M. C. **Enciclopédia brasileira da educação superior** (org.). Porto Alegre: PUCRS, 2021. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/livro/1563/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. Estado do conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p.154-164, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/poescrito/article/view/18875/12399>. Acesso em: 20 jan. 2024.

MOROSINI, M. C.; KOHLS-SANTOS, P.; BITTENCOUT, Z. **Estado do conhecimento: teoria e prática**. Curitiba: CRV, 2021.

MOROSINI, M. C.; MENTGES, M. J. Organismos internacionais e educação superior: proposições da agenda E2030. **ETD- Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 22, n. 3, p. 632-650, jul./set. 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view>. Acesso em: 16 jan. 2025.

NEVES, C. E. B.; MARTINS, C. B. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. *In*: MARTINS, C. B.; VIEIRA, M. M (org.). **Educação superior e os desafios no novo século: contextos e diálogos Brasil-Portugal**. IPEA, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/>. Acesso em: 13 abr. 2023.

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](https://www.academia.edu/37117538/Institui%C3%A7%C3%B5es_municipais_de_ensino_superior). Acesso em: 20 jan. 2022.

OLIVEIRA, B. C. Federalismo e municipalismo na trajetória política do Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, p. 1-14, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/DMQmv7vbDdWHMFD69wvncgm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 dez. 2023.

OLIVEIRA, R. F.; SOUZA, D. B. Os Conselhos Municipais de Educação no âmbito do planejamento decenal estadual da educação 2014-2024 no Brasil. **Textura**, Canoas, v. 19 n. 40, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/2e09e16a-d78d-4398-a374-905b62881b96/content>. Acesso em: 18 jan. 2024.

OLIVEIRA, R. F.; SOUZA, D. B.; CÂMARA, A. P. Conselhos Estaduais de Educação nos Novos Planos Estaduais de Educação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 669-690, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/GjrFHMMyfQd66SRZtwRMm4gk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Educação superior, reforma, mudança e internacionalização**. Paris, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Tendência da educação superior para o século XXI**, Paris, 1998.

PARANÁ. **Indicação nº 06/2020**. Fixa normas para as Instituições de Educação Superior mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal do Estado do Paraná. Conselho Estadual de Educação. Disponível em: [https://sites.uel.br/prograd/wp-content/uploads/formularios/projeto\\_pedagogico/deliberacao\\_06\\_20.pdf](https://sites.uel.br/prograd/wp-content/uploads/formularios/projeto_pedagogico/deliberacao_06_20.pdf). Acesso em: 13 abr. 2025.

PEREIRA, G.; ORTIGÃO, M. I. R. Pesquisa quantitativa em educação: algumas considerações. **Periferia**, v. 8, n. 1, p. 66-79, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/27341>. Acesso em: 14 maio 2023.

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/PE nº 1, de 03 de julho de 2017**. Regula a acreditação – credenciamento e credenciamento de instituições de Educação Superior integrantes do Sistema de Ensino do Estado de Pernambuco.

PERNAMBUCO. Lei estadual nº 6.473/1972. Redefine o Sistema Estadual de Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**: seção 1, Pernambuco, 1972.

PINTO, J. C. S. **Avaliação institucional externa e diversidade institucional no campo da educação superior no Distrito Federal**. 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/47091>. Acesso em: 16 nov. 2024.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 88, p. 727-754, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/v4QvPxCR99Z874zpkLvmSMF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2025.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2025.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano. 2000.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/eccos/article/view/457/440>. Acesso em: 20 jan. 2025.

PIRES, A. C. **A relação entre diversificação e diferenciação institucional nas políticas de gestão da educação superior nos anos de 1996 a 2006**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456>. Acesso em: 20 maio 2025.

PIRES, J. M. Política educacional e gasto com educação no período populista. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 9.; CONFERÊNCIA

INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 10., 2011, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2011. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/ix-congresso-brasileiro-de-historia-economica-e-10-conferencia-internacional-de-historia-de-empresas>. Acesso em: 10 jan. 2025.

RANIERI, N. **O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/ObrasJuridica/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

REIS, L. F.; MACÁRIO, E. Fundo público em disputa: gastos orçamentários do governo central com a dívida pública, as universidades federais e a ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020). **Education Policy Analysis Archives**, v. 30, n. 33, 2022. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6629>. Acesso em: 2 nov. 2025.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 71-88.

RESENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/9dv7mgTbjZ69JPgCNJ5gyth/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2024.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 4528, de 28 de março de 2005. Estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: seção 1, Rio de Janeiro, 22 mar. 2005. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-4528-2005-rio-de-janeiro-estabelece-as-diretrizes-para-a-organizacao-do-sistema-de-ensino-do-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 18 jan. 2025.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **Civitas – Revistas de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/32>. Acesso em: 10 set. 2023.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil (1930-1973)**. 32. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

RUAS, M. G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. 2000. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SACHET, C. Ensino superior e desenvolvimento regional. In: PEREIRA, N. V. *et. al.* **Ensaios sobre sociologia e desenvolvimento em Santa Catarina**. Florianópolis: Edeme, 1971.

SALES, E. C. S. S.; ROSIM, D.; FERREIRA, V. R. S.; COSTA, S. H. B. O programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): uma análise de seu processo de avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 24, n. 3, p. 658-679, nov. 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/TwXXdzXm9X9YFy7kkFdYYSn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 ago. 2023.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro: 1808-1990**. Documento de Trabalho NUPES, 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991. Disponível em: <https://sites.usp.br/nupps>. Acesso em: 4 maio 2023.

SAMPAIO, H. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 43-55, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WqYKwZfRp6tmh3Qk5NDpLCb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2025.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, n. 4, out. 2011. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>. Acesso em: 4 maio 2023.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 170, de 07 de agosto de 1998. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**: seção 1, Santa Catarina, 21 ago. 1998. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-170-1998-santa-catarina-dispoe-sobre-o-sistema-estadual-de-educacao>. Acesso em: 10 jan. 2025.

SANTOS, A. P.; CERQUEIRA, E. A. Ensino superior: trajetória histórica e políticas recentes. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., 2009, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://flacso.org.br/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SANTOS FILHO, J. R. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, PA, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/server/api/core/bitstreams/9ba30db7-303c-4da4-9051-b23d209a0f38/content>. Acesso em: 19 jan. 2026.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Lei nº 10.038, de 05 de fevereiro de 1968. Dispõe sobre a organização do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: seção 1, 5 fev. 1968. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10038-05.02.1968.html>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SÃO PAULO. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação CEE Nº 160/2018**. Dispõe sobre o processo de autoavaliação de Instituições de Ensino Superior vinculadas ao Sistema Estadual de Ensino de São Paulo. Disponível em: [https://cgu.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/14/2025/01/deliberacaocee160\\_2018.pdf](https://cgu.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/14/2025/01/deliberacaocee160_2018.pdf). Acesso em: 15 jan. 2025.

SAVIANI, D. A expansão do Ensino Superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Revista Poiesis Pedagógica**, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/poiesis/article/view/14035>. Acesso em: 4 nov. 2024.

SCHMIDT, J. P. O caráter público não-estatal da universidade comunitária: aspectos conceituais e jurídicos. **Revista do Direito**, Santa Cruz, n. 29, jan./jun. p. 44-66, 2008. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/direito/article/view/658>. Acesso em: 17 abr. 2025.

SCHWARTZMAN, S. A pesquisa científica no brasil: matrizes culturais e institucionais. In: GONÇALVES, E. L. (Ed.). **Pesquisa Médica**. São Paulo: Editora Pedagógica Universitária; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1982. Disponível em: <https://www.schwartzman.org.br/simon/matrizes.htm>. Acesso em 24 fev. 2025.

SENKEVICS, A. S. **O acesso, ao inverso**: desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2021. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48137/tde-11012022-103758/publico/ADRIANO\\_SOUZA\\_SENKEVICS\\_rev.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48137/tde-11012022-103758/publico/ADRIANO_SOUZA_SENKEVICS_rev.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

SGUISSARDI, V. O desafio da educação superior no brasil: quais são as perspectivas? **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, SP, v. 5, n. 2, 2000. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1098>. Acesso em: 5 maio. 2023.

SGUISSARDI, V.; AMARAL, N. C. O Banco Mundial revisa posições: quem há de pagar a conta? **Perspectiva**, Florianópolis, v. 18, n. 33, p. 65-76, jan/jun. 2000. Disponível em: <https://vsguissardi.com.br/artigo/o-banco-mundial-e-a-educacao-superior-revisando-teses-e-posicoes/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

SGUISSARDI, V.; SILVA JR., J. R. Reconfiguração da educação Superior no Brasil e redefinição das esferas públicas e privadas nos 90. **Revista Brasileira de Educação - ANPED**, Rio de Janeiro, RJ, n. 10, jan./fev./mar./abr. 1999. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/n10/n10a04.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SIEWERDT, M. J. **Instituições de ensino superior do sistema Acafe e autonomia universitária**: o trabalho docente nos (des) encontros entre o proclamado e a práxis. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/94311>. Acesso em 23 abr. 2023.

SILVA, A. C. A. P. A Revista Peleja: História e desenvolvimento de um periódico acadêmico nos sertões pernambucanos (1979–1984). **Revista do Programa de Pós-graduação em História**, Campinas, v. 7, n. 13, jan./jun. de 2020. Disponível em: <https://www1.unicap.br/ojs/index.php/historia/article/view/1636>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SILVA, A. G. F.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/72132>. Acesso em: 14 ago. 2023.

SILVA, A. P. P. N.; SOUZA, R. T.; VASCONCELLOS, V. M. R. O Estado da Arte ou o Estado do Conhecimento. **Educação**, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 1 -12, set./dez. 2020. Disponível em:



<https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/22711>. Acesso em: 17 dez. 2025.

SILVA, M. A. Do Projeto Político do Banco Mundial ao Projeto Político-Pedagógico da Escola Pública Brasileira. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/ghxkCxNyHpsGrB9PQP4GybT/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 set. 2023.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SCHUGURENSKY, D. Refletindo sobre as razões da diversificação institucional das universidades estatais brasileiras. **Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba**, n. 2, p. 34-48, 2014. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar>. Acesso em: 2 jul. 2024.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SIMCAQ). In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ):** contribuições conceituais e metodológicas. INEP/MEC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-diversas/financiamento-da-educacao>. Acesso em: 23 set. 2025.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A, 1976.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43. Disponível em: <http://lib.jnu.ac.in/sites/default>. Acesso em: 20 set. 2023.

SOUSA, J. V. A História da educação superior. In: MOROSINI, M. (org.). **Enciclopédia Brasileira da Educação Superior**. Porto Alegre, RS: Editora Universitária da PUCRS, 2021. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/livro/1563/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

SOUSA FILHO, E. M.; SOUSA, J. V. Expansão da Universidade de Rio Verde entre 2012 e 2022: a relevância dos cursos de medicina. In: REUNIÃO REGIONAL DA ANPED CENTRO-OESTE, 17., 2024, Jutáí, GO. **Anais [...]**. Jutáí, GO: Universidade Federal de Jutáí-GO, 2024. Disponível em: <https://anais.anped.org.br/regionais/centro-oeste2024>. Acesso em: 20 out. 2024.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/P74kwjCmQ5Q5ySrKLYpgdCB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/311>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O papel do Estado-Membro na política de assistência social**. IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, n. 51, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/snRV7pQj5XjNwPwgSc3HMWH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2024.

SOUZA, C.; BLUMM, M. Autonomia política local: uma revisão da literatura. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 48, 1999. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/219>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SOUZA, P. R. **A Revolução Gerenciada**: educação no Brasil 1995-2002. São Paulo: Financial Times-Prentice Hall, 2005.

SOUZA, R. C. A expansão e a interiorização do ensino superior no Brasil e o desenvolvimento regional: o caso de Pau dos Ferros-RN. *In*: MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. (org.). **Universidade e território**: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI. Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11167>. Acesso em: 11 jul. 2023.

TABALIPA, A. T. **A “Crise” das Instituições de Ensino Superior Comunitárias da Associação Catarinense De Fundações Educacionais (ACAFE)**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Santa Catarina, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/169360>. Acesso em: 11 jun. 2023.

TÁCITO, C. Ensino superior - Fundação - Autarquia especial. **Revista De Direito Administrativo**, v. 144, p. 202-211, 1981. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43383>. Acesso em: 21 ago. 2023.

TOCANTINS. Lei nº 1.360, de 31 de dezembro de 2002. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**: seção 1, 31 dez. 2002. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/7605.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

TOLEDO, C. J. T. O Neoinstitucionalismo Histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 977-1002, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/437>. Acesso em: 20 set. 2025.

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, fev. 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/N7LsY44n4sQLmsw6yJJt3dS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2023.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, jun. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/5178/3894>. Acesso em: 21 nov. 2023.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE DE GURUPI. **Plano de desenvolvimento institucional: 2024-2028**. Gurupi, TO, 2023. Disponível em: <https://www.unirg.edu.br/arquivos>. Acesso em 20 mar. 2025.

UNIVERSIDADE DE RIO VERDE (UNIRV). **Plano de desenvolvimento institucional: 2023-2028**. Rio Verde, GO. Disponível em: <https://www.unirv.edu.br/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ (UNITAU). **Plano de desenvolvimento institucional: 2022-2026**. Taubaté, SP. Disponível em: <https://unitau.br/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL (USCS). **Plano de desenvolvimento institucional: 2023-2027**. São Caetano do Sul. Disponível em: <https://uscs.edu.br/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

VAZQUEZ, D.; GOMES, S. **As relações verticais na federação**: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In; MARTA, A. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

VENERIO, C. M. S. **Universidade e comunidade**: o ethos comunitário das universidades catarinenses mantidas por fundações municipais de direito privado – uma abordagem a partir do pluralismo jurídico. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/99437>. Acesso em: 23 abr. 2023.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. 3. ed. Brasília: Liber Livros Editora, 2011.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2000. Vol. 1.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: EdUnB, 2004. Vol. 2.

WEBER, M. **Sobre a universidade**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

**APÊNDICES**  
**E**  
**ANEXO**

## APÊNDICE A – LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO E ESTADO DO CONHECIMENTO

**Quadro 5** – Categorização de trabalhos sobre as IMES

N. º	Ano	Título	Autor	Orientador (a)	Tipo de trabalho	Instituição/UF
1	1978	Estabelecimentos Isolados de Ensino Superior: um estudo das fundações educacionais de SC	BORDIGNO N, Genuíno	Ernesto Guilherme Ahrens	Dissertação	FGV/IESAE- RJ
2	1997	Expansão e Interiorização do Ensino Superior em Goiás nos Anos 80: A Política de Privatização do Público	DOURADO, Luiz Fernandes	Maria de Lourdes de A. Fávero	Tese	UFRJ/RJ
3	2000	Globalização e Gestão Universitária: um estudo das instituições municipais de ensino superior do estado de São Paulo	MACHADO NETO, Alfredo José	Paulo de Tarso Oliveira	Dissertação	Faculdade de C. Econ. Adm. Cont. FACEF. Franca/ S P
4	2001	Configuração de um sistema de informações para a gestão econômico-financeira de uma universidade comunitária: um estudo de caso da Universidade do Oeste de Santa Catarina	MERLO, Roberto Aurélio	Ilse Maria Beuren	Dissertação	UFSC. Florianópolis/SC
5	2003	Impactos e mudanças da avaliação nas condições de produção do ensino de graduação	GUMBOWS KY, Argos	Maria Estela Dal Pai Franco	Tese	UFRGS/RS
6	2004	Financiamento em instituições de ensino superior públicas municipais e comunitárias de Santa Catarina	. ZILIO, Annelise da Cruz Serafim	Valter Saurin.	Dissertação	UFSC./SC
7	2006	Fundações Municipais de Ensino Superior: escolas públicas ou privadas? Um Estudo de Casos Múltiplos na Região Sul	GARCIA, Odair de Sá.	José Roberto Montes Heloani	Dissertação	Unicamp/ SP
8	2008	O caminho entre o público e o privado: um estudo de contextualização da FIMES	ASSIS, Ita de Fátima Silva.	Nelson Amaral	Dissertação	UFG/GO

9	2008	A pesquisa nas universidades fundacionais catarinenses e o desenvolvimento local.	CECHELLA, Gilberto.	Pedro Antônio Melo	Dissertação	UFSC/SC
10	2010	Financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo aluno	AMARAL, Nelson Cardoso e PINTO, José Marcelino de Rezende	_____	Artigo	Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB -MS, n. 30, p. 51-70, jul./dez. 2010
11	2010	Instituições de Ensino Superior do Sistema Acafe e Autonomia Universitária: o trabalho docente nos (des) encontros entre o proclamado e a práxis	SIEWERDT, Maurício José	Lucídio Bianchetti	Tese	UFSC/SC
12	2010	As Instituições Municipais de Ensino Superior no Estado de São Paulo: categorias jurídicas e acadêmicas	LUCCHESI, Martha Abrahão Saad.	_____	Artigo	X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sul. Mar del Plata. Argentina.
13	2010	Formação Empreendedora no Ensino Superior: Estudo da Faculdade de Ciências da Administração de Garanhuns, FAGA, período de 2006 -2010	COSTA, Maria Izaura Barboza de Matos	Fernando Gomes de Paiva Junior	Dissertação	UFPE/PE
14	2012	Constrangimentos Socioeconômicos no Acesso à Educação Superior no Brasil.	AMARAL, Nelson Cardoso	_____	Artigo	Fineduca – , v.2, n.5, 2/RS
15	2012	Universidade e Comunidade: o ethos comunitário das universidades catarinenses mantidas por fundações municipais de direito privado – uma abordagem a partir do pluralismo jurídico	VENERIO, Carlos Magno Spricigo	Antônio Carlos Wolkmer	Tese	UFSC/SC
16	2013	Políticas de Formação do Pedagogo para a atuação em espaços não escolares da Autarquia Municipal de Ensino Superior de Goiana -Pe	CABRAL. Ângela Ninfa Mendes de Andrade.	Rita, de Cassia Cavalcante	Dissertação	UEPB/PB

17	2013	Enade 2005 e 2008: Desempenho dos Estudantes de Biologia de Instituições de Educação Superior Estaduais e Municipais de São Paulo	CORTELAZZO, Ângelo Luiz; RIBEIRO, Viktória Kövesdy.	_____	Artigo	Ciênc. Educ., Bauru/SP, v. 19, n. 2, p. 409-424, 2
18	2014	História da Interiorização do Ensino Superior no Estado de São Paulo: as instituições municipais de ensino superior	LUCCHESI, Martha Abrahão Saad	_____	Artigo	Universidade Cidade de São Paulo. Revista @mbienteeducação.São Paulo/ SP
19	2014	Ensino Superior no Brasil: uma visão abrangente.	NEVES, Clarissa Eckert Baeta MARTINS, Carlos Benedito	_____	Artigo	In: Educação Superior e os Desafios no Novo Século: contextos e diálogos Brasil-Portugal. Org: Carlos Benedito Martins e Maria Manuel Vieira. Lisboa/Portugal
20	2017	Os impactos e mudanças promovidos pela avaliação institucional no ensino de graduação das instituições de ensino superior fundacionais municipais catarinenses sob influência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB.	GUMBOWSKY, Argos	_____	Artigo	Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 2, p. 358-372, jul. Campinas/SP
21	2018	Instituições municipais de ensino superior	NEVES, Rodrigo Santos	_____	Artigo	Interesse Público – IP, Belo Horizonte/MG
22	2018	A educação superior em Santa Catarina: um século de história (1917-2017)	BASTIANI, Sherlon Cristina; TREVISOL, Joviles Vitório; PEGORARO, Ludimar	_____	Artigo	EccoS – Rev. Cient., São Paulo/SP
23	2018	O trabalho docente no setor público-privado: o caso de Mineiros/GO	FERREIRA, Cleia Simone	Ari Raimann	Dissertação	UFG. Goiânia/GO

24	2019	A Fundação da Faculdade de Formação de Professores de Arcoverde (1969-1980): memórias, cotidiano e histórias.	SILVA, Augusto César Acioly Paz	_____	Artigo	Revista do Programa de Pós-graduação em História. UNICAP. Recife /PE
25	2021	O panorama das instituições públicas municipais de ensino superior no Brasil.	PICKLER, Cibelli de Medeiros; SILVEIRA, Fabiana Elisa Boff da.	_____	Artigo	Vias Reflexivas - Revista Multidisciplinar . Faculdade Municipal de Palhoça. Palhoça/SC
26	2021	A Municipalização do Ensino Superior no Brasil: um estudo de multicase na dimensão estrutural e de gestão de pessoas.	PICKLER, Cibelli de Medeiros; SILVEIRA, Fabiana Elisa Boff; SOUZA, Irineu Manoel de.	_____	Artigo	Revista GUAL. Florianópolis/SC
27	2021	As fundações educacionais municipais e a expansão da educação superior.	FERREIRA, Cleia Simone; RUAS, Kelly Cristina da Silva	_____	Resumo expandido	Rede Universitas BR
28	2022	Instituições Municipais de Educação Superior no Brasil: história e política em pauta (1995 – 2021)	FERREIRA, Cléia Simone	Carina Elisabeth Maciel	Tese	UFMS/MS
29	2022	Análise das dimensões social e acadêmica de uma brinquedoteca em uma instituição de ensino superior	DIOGO, Maria Fernanda	_____	Artigo	Educ. Pesquisa/SP
30	2023	Instituições de Educação Superior Municipais (IMES): mapeamento, vinculação de recursos e disponibilidade orçamentária	CARVALHO, Cristina Helena; CAMPOS, Ivete Maria; FERREIRA, Sueli Mamede	_____	1Artigo	FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 13, n. 15.



31	2023	Financiamento da Educação Superior Municipal no Brasil: uma análise em 6 municípios.	CARVALHO, Cristina Helena; CAMPOS, Ivete Maria; FERREIRA, Sueli Mamede	_____	Resumo Expandido	Rede Universitas/BR.
32	2023	Educação Superior Municipal no Brasil: um levantamento sobre o financiamento de Universidades e Centros Universitários com <i>campi</i> fora de sede.	CARVALHO, Cristina Helena; FERREIRA, Sueli Mamede; CAMPOS, Ivete; GOELLNER, Isabela	_____	Resumo Expandido	Anais – XI Encontro Anual da FINEDUCA.
33	2024	Expansão da Universidade de Rio Verde entre 2012 e 2022: a relevância dos cursos de medicina	SOUSA FILHO, E.M; SOUSA, J.V.	_____	Resumo Expandido	XVII Reunião Regional da ANPEd Centro-Oeste. De 28 a 30 de agosto de 2024. Universidade Federal de Jataí, Goiás.
34	2024	Destinação Orçamentária de cinco Universidades Municipais: há competição por recursos públicos entre educação superior e educação infantil?	CARVALHO, Cristina Helena; CAMPOS, Ivete.	_____	Resumo Expandido	XII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA. UFMA, 16, 17 e 18 de outubro de 2024.
35	Sem data	O Sistema de Ensino Superior do Brasil Características, Tendências e Perspectivas	STALLIVIER I, Luciane.	_____	Artigo	Revista da Universidade de Caxias do Sul/RS.

Fontes: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD-IBICT), no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Periódicos Capes, plataformas Scielo e Google Acadêmico e Anais de eventos da Anped, Universitas e Fineduca. Elaboração Própria.

## APÊNDICE B – LEGISLAÇÃO ESTADUAIS EDUCAÇÃO SUPERIOR - NORMAS DOS OITO ESTADOS COM IMES

**Quadro 6 – As Leis Estaduais de Educação e as IMES**

UF	NORMA	OBJETIVO	ARTIGO
ES	Lei nº 10.111, de 04/11/2013	Institui o Sistema Estadual de Avaliação das Condições de Oferta de Ensino do Espírito Santo – SEACES	Art. 2º O SEACES compreende a sistematização de procedimentos do Conselho Estadual de Educação do Estado do Espírito Santo –CEE, quanto: autorização, credenciamento e renovação de credenciamento de instituições, ao reconhecimento e renovação e reconhecimento de cursos e mudança de endereço, e se aplicam aos seguintes níveis ou modalidades de ensino: III - educação superior, da esfera pública estadual ou municipal.
	Resolução CEE/ES nº 3.777/2014	Estabelece as regras para o sistema estadual	Art. 3º [Redação alterada pela Resolução CEE 6.555/2022]. Para os fins desta Resolução, são instituições que pertencem ao Sistema de Ensino do Estado as de: IV – educação superior, em suas diferentes formas de oferta, mantidas pelo poder público estadual ou municipal.
GO	Lei Complementar nº 26, de 28/12/1998	Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências	Art. 7º - O Estado de Goiás, através da Secretaria Estadual da Educação, tem a incumbência de: (...) II - estruturar o seu sistema de educação em forma de: (...) b) instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público Municipal; Parágrafo único. O Sistema Estadual de Educação Superior compreende as instituições de educação superior mantidas pelo Estado e pelos Municípios. Do Conselho Estadual de Educação. Art. 14 - Além de outras que esta lei expressamente consignar, o Conselho Estadual de Educação tem as seguintes atribuições: (...) VI - estabelecer normas e condições para autorização de funcionamento, reconhecimento e inspeção de estabelecimentos de ensino de educação básica e de educação superior sob sua jurisdição; (...) X - autorizar estabelecimentos ou unidades de ensino superior mantidos pelo Estado, nos termos da Lei n. 9.394/96, e conhecer, em grau de recurso, das reclamações contra os atos de seus conselhos universitários;
	Resolução CEE/Pleno nº 03, de 29 de abril de 2016	Regulamenta especificamente a educação superior no Estado de Goiás.	Estabelece, de forma detalhada, os procedimentos relacionados à criação de um curso de graduação e de como a IES, vinculada ao sistema estadual, deve proceder. Na resolução há uma seção que trata exclusivamente da regulamentação da pós graduação <i>lato sensu</i>
PE	Lei Estadual nº 6.473/1972	Redefine o Sistema Estadual de Educação, e dá outras providências	Como é anterior à LDB/1996, não trata das IMES. Em consulta à SEE/PE, em relação à educação superior, no estado de Pernambuco, esse é regulamentada Resolução CEE/PE nº 1, de 03/07/2017 .
	Resolução CEE/PE nº 1, de 03/07/2017	Regula a acreditação – credenciamento e credenciamento de IES integrantes do Sistema de Ensino do Estado de Pernambuco	Art. 1º. Esta resolução regula, no âmbito do Sistema de Ensino do Estado de Pernambuco, a acreditação do Serviço Público Educacional, especificamente da Educação Superior – cursos de graduação (bacharelado, licenciatura e suas habilitações) e cursos superiores de tecnologia, na modalidade presencial, por instituições de Educação Superior: I - criadas e mantidas por iniciativa dos Municípios do Estado de Pernambuco, por suas Administrações Direta e Indireta, e por seus Poderes Legislativos, para a formação e para o aperfeiçoamento de agentes públicos.
PR	Lei Estadual		Não foi identificada uma lei estadual para regular o sistema educacional.
	Indicação n.º 06/20	Fixa normas para as IES mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal do Estado do Paraná	Art. 1º Esta Deliberação fixa normas para as Instituições de Educação Superior (IES) mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal do Estado do Paraná e dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições e de seus cursos.

			Art. 15. As Instituições de Educação Superior estaduais ou municipais devem ser criadas por lei específica, aprovada pelo Legislativo, Estadual ou Municipal, respectivamente.
RJ	Lei nº 4528, de 28/03/2005	Estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro	Art. 7º - O Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro é composto de: (...) IV – instituições de Educação Superior criadas e mantidas pelo Poder Público Estadual e pelo Poder Público Municipal, inclusive as que estejam sob supervisão federal
SC	Lei Complementar nº 170, de 07/08/1998	Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências	Art. 11 - O Sistema Estadual de Educação compreende: (...) II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pelo Poder Público municipal; Art. 58. Cabe ao Poder Público Estadual credenciar Instituições de Ensino Superior integrantes ou vinculadas ao Sistema Estadual de Educação, reconhecer seus cursos e programas e autorizar o funcionamento de cursos e programas em instituições não-universitárias, bem como promover sua avaliação, observados os seguintes aspectos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 373 /2007) I - quanto à instituição de educação: a) administração geral; b) regime acadêmico; c) integração socioeconômica; e d) produção cultural, científica e tecnológica II - quanto aos cursos de graduação: a) projeto político-pedagógico; b) suficiência de bases físicas; c) adequação de laboratórios, oficinas e demais equipamentos indispensáveis à execução do currículo; d) qualificação do corpo docente; e e) acervo bibliográfico e regime de funcionamento de bibliotecas.
	Resolução CEE/SC nº 013, de 29/03/2021	Fixa normas para o funcionamento da Educação Superior, nas modalidades presencial e a distância, no Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina e estabelece outras providências	Art. 2º. Esta Resolução dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de Instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação, bem como de escolas de governo no Sistema Estadual de Educação.
SP	Lei nº 10.038, de 05/02/1968	Dispõe sobre a organização do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo	Revogada pela Lei nº 12.498, de 26 de dezembro de 2006, que revoga as leis que especifica, relativas ao período compreendido entre os anos de 1962 e 1972. Não foi localizada uma lei atual.
	Deliberação CEE nº 160/2018		Art. 1º O processo de autoavaliação das Instituições de Educação Superior do Sistema Estadual de Ensino é regulamentado por esta Deliberação. § 1º Integram o Sistema Estadual de Ensino as Universidades, os Centros Universitários, as Faculdades Integradas, as Faculdades e os Institutos Superiores de Educação, mantidos pelo poder público estadual ou municipal
TO	Lei nº 1.360, de 31/12/2002	Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências	Art. 2º. Integram o Sistema Estadual de Ensino: (...) VI - as instituições de ensino superior criadas e mantidas pelos Poderes Públicos Estadual e Municipal; Art. 27. A autonomia da Universidade e dos Centros Universitários é garantida na forma do art. 207 da Constituição Federal, do Estatuto Universitário, do Plano de Desenvolvimento Institucional e das normas específicas de âmbito nacional § 2º. Os Regimentos Acadêmicos das instituições isoladas de ensino superior pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino são previamente aprovados pelo Conselho Estadual de Educação. Art. 31. As instituições públicas de ensino superior são criadas exclusivamente por lei de iniciativa do Poder Executivo. Parágrafo único. O Poder Executivo pode associar-se a instituições privadas de ensino superior sob forma de parceria ou delas participar como co-instituidor.

			<p>Art. 35. Compete ao Conselho Estadual de Educação manifestar-se preventivamente sobre autorização, avaliação, fiscalização, reconhecimento de cursos e programas e credenciamento de instituições de educação superior integrantes do Sistema Estadual de Ensino, na forma da lei.</p> <p>Art. 37. As instituições de educação superior, quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público estadual ou municipal, podem ser organizadas como fundações ou autarquias especiais</p>
TO	Resolução CEE/TO nº 143, de 25 de outubro de 2022	Dispõe sobre as funções de regulação, avaliação e supervisão de Instituições de Educação Superior e Cursos de Graduação e Pós-Graduação, no Sistema Estadual de Ensino do Tocantins, e dá outras providências.	Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre o exercício das funções de regulação, avaliação e supervisão de Instituições de Educação Superior (IES), Escolas de Governo (EG), instituições relacionadas ao mundo do trabalho de reconhecida qualidade e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, na modalidade presencial, no Sistema Estadual de Educação do Tocantins, a fim de promover a igualdade de condições de acesso, de garantir o padrão de qualidade das instituições e dos cursos, como também estimular o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas

**Fonte:** Leis dos Sistemas Estaduais de Educação e Normas dos Conselhos Estaduais de Educação. Elaboração própria

**APÊNDICE C – DADOS SOBRE AS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE ENSINO SUPERIOR, ANO DE CRIAÇÃO, CATEGORIA ADMINISTRATIVA E ACADÊMICA E DADOS SOBRE OS CURSOS**

**Quadro 7 – Dados sobre as 58 IMES, organização acadêmica, ano de criação e localização**

MUNICÍPIO	UF	ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	MANTENEDORA	MANTIDA	ANO DE CRIAÇÃO
Franca	SP	Centro Universitário	Centro Universitário Municipal de Franca	Centro Universitário Municipal de Franca	28/03/1951
Franca	SP	Faculdade	Faculdade De Direito De Franca	Faculdade de Direito de Franca	28/02/1958
São José do Rio Pardo	SP	Faculdade	Faculdade de Filo. Cienc. E Letras de S J Do Rio Pardo	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de São José do Rio Pardo	27/04/1964
Blumenau	SC	Universidade	Fundação Universidade Regional de Blumenau	Universidade Regional de Blumenau	02/05/1964
São Bernardo do Campo	SP	Faculdade	Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo	Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo	23/02/1965
São João da Boa Vista	SP	Centro Universitário	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino-FAE	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino - FAE	12/05/1965
Mandaguari	PR	Faculdade	Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Mandaguari	Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Mandaguari	18/06/1966
Mogi Guaçu	SP	Faculdade	Fundação Educacional Guaçuana	Faculdade Municipal Professor Franco Montoro de Mogi Guaçu	30/01/1967
Araçatuba	SP	Faculdade	Fundação Educacional Araçatuba	Faculdade da Fundação Educacional Araçatuba	27/03/1967
Catanduva	SP	Faculdade	Instituto Municipal de Ensino Superior de Catanduva	Instituto Municipal de Ensino Superior de Catanduva	07/04/1967
Bragança Paulista	SP	Faculdade	Fundação Municipal De Ensino Superior Bragança Paulista	Faculdade de Ciências e Letras de Bragança Paulista	03/05/1967
São Caetano do Sul	SP	Universidade	Universidade Municipal de São Caetano do Sul	Universidade Municipal de São Caetano do Sul	19/09/1967
Jundiaí	SP	Faculdade	Município de Jundiaí	Faculdade de Medicina de Jundiaí	12/03/1968
Avaré	SP	Faculdade	Fundação Regional Educacional de Avaré	Faculdades Integradas Regionais de Avaré	30/07/1968
Adamantina	SP	Centro Universitário	Faculdades Adamantinenses Integradas	Centro Universitário de Adamantina	04/08/1968
Piracicaba	SP	Faculdade	Fundação Municipal de Ensino de Piracicaba	Escola de Engenharia de Piracicaba	06/12/1968
Arcoverde	PE	Faculdade	Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde	Centro de Ensino Superior de Arcoverde	07/08/1969
Dracena	SP	Faculdade	Fundação Dracenense de Educação e Cultura	Faculdades de Dracena	31/07/1969
Arcoverde	PE	Faculdade	Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde	Escola Superior de Saúde de Arcoverde	07/08/1969
Cruzeiro	SP	Faculdade	Escola Superior de Cruzeiro Prefeito Hamilton Vieira Mendes	Escola Superior de Cruzeiro "Prefeito Hamilton Vieira Mendes"	19/03/1970
Palmares	PE	Faculdade	Autarquia Educacional da Mata Sul	Faculdade de Ciências Sociais de Palmares	22/06/1970
Santa Fé do Sul	SP	Centro Universitário	Fundação Municipal de Educação e Cultura - FUNEC	Centro Universitário de Santa Fé do Sul	24/02/1972
Palmares	PE	Faculdade	Autarquia Educacional da Mata Sul	Faculdade de Formação de Professores da Mata Sul	14/06/1972
São Manuel	SP	Faculdade	Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manuel	Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manuel	22/12/1972
Alegre	ES	Faculdade	Prefeitura Municipal de Alegre	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Alegre	03/05/1973
Rio Verde	GO	Universidade	FESURV - Universidade de Rio Verde	Universidade de Rio Verde	31/08/1973
Limoeiro	PE	Faculdade	Faculdade de Ciências da Administração Do Limoeiro	Faculdade de Ciências Aplicadas de Limoeiro	13/12/1973
Jundiaí	SP	Faculdade	Município de Jundiaí	Escola Superior de Educação Física de Jundiaí	13/03/1974
União da Vitória	PR	Centro Universitário	Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória - UniuV	Centro Universitário de União da Vitória	19/09/1974

Taubaté	SP	Universidade	Universidade de Taubaté	Universidade de Taubaté	06/12/1974
Serra Talhada	PE	Faculdade	Autarquia Educacional de Serra Talhada - AESET	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Serra Talhada	14/02/1975
Serra Talhada	PE	Faculdade	Autarquia Educacional de Serra Talhada -AESET	Faculdade de Ciências da Saúde de Serra Talhada	14/02/1975
Serra Talhada	PE	Faculdade	Autarquia Educacional de Serra Talhada AESET	Faculdade de Formação de Professores de Serra Talhada	14/02/1975
Belém do São Francisco	PE	Faculdade	Autarquia Belemita de Cultura Desportos e Educação	Centro de Ensino Superior do Vale São Francisco	15/03/1975
Araripina	PE	Faculdade	Autarquia Educacional do Araripe	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Araripina - FACISA	28/04/1975
Araripina	PE	Faculdade	Autarquia Educacional do Araripe	Faculdade de Formação de Professores de Araripina	28/04/1975
Araripina	PE	Faculdade	Autarquia Educacional do Araripe	Faculdade de Ciências Agrárias de Araripina	28/04/1975
Belo Jardim	PE	Faculdade	Autarquia Educacional do Município de Belo Jardim -AEB	Faculdade de Belo Jardim	26/05/1975
Garanhuns	PE	Faculdade	Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns AESGA	Faculdades Integradas de Garanhuns	12/01/1976
Petrolina	PE	Faculdade	Autarquia Educacional do Vale do São Francisco	Faculdade de Petrolina	19/07/1976
Goiana	PE	Faculdade	Autarquia Municipal do Ensino Superior de Goiana	Faculdade de Ciências e Tecnologia Professor Dirson Maciel de Barros	14/06/1977
Cabo de Santo Agostinho	PE	Faculdade	Autarquia Educacional para o Desenv Cultural do Cabo	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas de Cabo de Santo Agostinho	03/07/1979
Salgueiro	PE	Faculdade	Autarquia Educacional de Salgueiro	Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central	08/04/1983
Bebedouro	SP	Faculdade	Prefeitura Municipal de Bebedouro	Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro Victório Cardassi	25/07/1983
Birigui	SP	Faculdade	Fundação Municipal de Ensino de Birigui	Faculdade de Ciências e Tecnologia de Birigui	07/05/1985
Anicuns	GO	Faculdade	Fundação Educacional De Anicuns	Faculdade de Anicuns	16/05/1985
Gurupi	TO	Universidade	Fundação UNIRG	Universidade de Gurupi	31/05/1985
Goiatuba	GO	Centro Universitário	Fundação de Ensino Superior de Goiatuba	Centro Universitário de Goiatuba	07/08/1985
Mineiros	GO	Centro Universitário	Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior	Centro Universitário de Mineiros	11/03/1985
Indaiatuba	SP	Faculdade	FIEC Fundação Indaiatubana de Educação e Cultura	Centro de Educação Tecnológico da Fundação Indaiatubana de Educação e Cultura	03/10/1985
Afogados da Ingazeira	PE	Faculdade	Autarquia Educacional de Afogados de Ingazeira-AEDAI	Faculdade do Sertão do Pajeú	14/01/1986
Assis	SP	Faculdade	Fundação Educacional do Município de Assis	Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis	25/08/1988
Itaperuna	RJ	Faculdade	Fundação Universitária De Itaperuna*	Instituto Superior de Educação do Município de Itaperuna*	15/12/1991
Macaé	RJ	Faculdade	Fundação Educacional de Macaé*	Faculdade Professor Miguel Ângelo da Silva Santos*	20/12/1996
Ibitinga	SP	Faculdade	Fundação Educacional Municipal De Ibitinga – FEMIB*	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ibitinga*	29/06/2000
Palhoça	SC	Faculdade	Palhoça Prefeitura*	Faculdade Municipal de Palhoça*	25/10/2005
Linhares	ES	Faculdade	Faceli - Fundação Faculdades Integradas De Ensino Superior Do Município De Linhares*	Faculdade de Ensino Superior de Linhares*	27/09/2006
Clevelândia	PR	Faculdade	Município de Clevelândia*	Faculdade Municipal de Educação e Meio Ambiente*	31/03/2016

Fontes: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior de 2023; ANIMES e Informações dos Conselhos Estaduais de Educação.

\* IMES criadas após a Constituição de 1988 e que são gratuitas.

## AS IMES POR NATUREZA JURÍDICA

**Quadro 8** – Natureza Jurídica das IMES: Administração Pública em Geral

Razão Social	Natureza Jurídica	Instituição(IES)	Município	U F	Organizaçã o Acadêmica	Tipo de Credenciamento	Categoria	Categoria Administrativa
Município de Jundiaí	Administração pública em geral	Escola Superior de Educação Física de Jundiaí (ESEFJ)	Jundiaí	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Município de Jundiaí	Administração pública em geral	Faculdade de Medicina de Jundiaí (FMJ)	Jundiaí	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Município de Clevelândia	Administração pública em geral	Faculdade Municipal de Educação e Meio Ambiente (FAMA)	Clevelândia	PR	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Município de Macaé	Administração pública em geral	Faculdade Professor Miguel Ângelo da Silva Santos (FEMASS)	Macaé	RJ	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal

Fontes: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior de 2021; e Informações dos Conselhos Estaduais de Educação.

**Quadro 9** – Natureza Jurídica das IMES: Pessoa Jurídica de Direito Público Municipal

Razão Social	Natureza Jurídica	Instituição(IES)	Município	UF	Organizaçã o Acadêmica	Credenciamento	Categori a	Categoria Administrativ a
FIEC - Fundação Indaiatubana de Educação e Cultura	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro de Educação Tecnológico da Fundação Indaiatubana de Educação e Cultura (FIEC)	Indaiatuba	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro de Ensino Superior de Arcoverde (CESA)	Arcoverde	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Belemita de Cultura Desportos e Educação	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro de Ensino Superior do Vale São Francisco (CESVASF)	Belém de São Francisco	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Centro Universitário Das Faculdades Associadas De Ensino-FAE	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino - FAE (UNIFAE)	São João da Boa Vista	SP	Centro Universitári o	Presencial - Superior	Pública	Especial
Faculdades Adamantinenses Integradas	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro Universitário de Adamantina (FAI)	Adamantina	SP	Centro Universitári o	EAD - Superior / Presencial - Superior	Pública	Especial
Fundação de Ensino Superior de Goiátuba	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro Universitário de Goiátuba (Unicerrado)	Goiatuba	GO	Centro Universitári o	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro Universitário de Mineiros (UNIFIMES)	Mineiros	GO	Centro Universitári o	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal

Fundação Municipal de Educação e Cultura - FUNEC	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro Universitário de Santa Fé do Sul (UNI FUNEC)	Santa Fé do Sul	SP	Centro Universitário	Presencial - Superior	Pública	Especial
Fundação Municipal Centro Universitário da Cidade de União da Vitória - UNIUV	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro Universitário de União da Vitória (UNIUV)	União da Vitória	PR	Centro Universitário	EAD - Superior / Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Centro Universitário Municipal de Franca	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Centro Universitário Municipal de Franca (UNI-FACEF)	Franca	SP	Centro Universitário	Presencial - Superior	Pública	Especial
Fundação Municipal de Ensino de Piracicaba	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Escola de Engenharia de Piracicaba (EEP/FUMEP)	Piracicaba	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Escola Superior de Cruzeiro Prefeito Hamilton Vieira Mendes	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Escola Superior de Cruzeiro "Prefeito Hamilton Vieira Mendes" (ESEFIC)	Cruzeiro	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Escola Superior de Saúde de Arcoverde (ESSA)	Arcoverde	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Fundação Educacional de Anicuns	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Anicuns (FA)	Anicuns	GO	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Autarquia Educacional do Araripe	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências Agrárias de Araripina (FACIAGRA)	Araripina	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Faculdade de Ciências da Administração do Limoeiro	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências Aplicadas de Limoeiro	Belo Jardim	PE	Faculdade		Pública	Pública Municipal
Autarquia Educacional de Serra Talhada AESET	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências da Saúde de Serra Talhada (FACISST)	Serra Talhada	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Fundação Municipal de Ensino Superior Bragança Paulista	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências e Letras de Bragança Paulista (FESB)	Bragança Paulista	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Fundação Municipal de Ensino de Birigui	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências e Tecnologia de Birigui (FATEB)	Birigui	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Autarquia Municipal do Ensino Superior de Goiana	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências e Tecnologia Professor Dirson Maciel de Barros (FADIMAB)	Goiana	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Educacional de Salgueiro	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central (FACHUSC)	Salgueiro	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Educacional para o Desenv. Cultural do Cabo	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas do Cabo de Santo Agostinho (FACHUCA)	Cabo de Santo Agostinho	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Autarquia Educacional do Araripe	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Araripina - (FACISA)	Araripina	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Educacional de Serra Talhada AESET	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Serra Talhada (FACHUSST)	Serra Talhada	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial



Autarquia Educacional da Mata Sul	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ciências Sociais dos Palmares (FACIP)	Palmares	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Faculdade de Direito de Franca	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Direito de Franca (FDF)	Franca	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC)	São Bernardo do Campo	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
FACELI - Fundação Faculdades Integradas de Ensino Superior do Município de Linhares	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Ensino Superior de Linhares (FACELI)	Linhares	ES	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Prefeitura Municipal de Alegre	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Alegre (FAFIA)	Alegre	ES	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Fundação Educacional Municipal de Ibitinga - FEMIB	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ibitinga (FAIBI)	Ibitinga	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Faculdade de Filos Ciênc. e Letras de S J do Rio Pardo	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de São José do Rio Pardo (FFCL)	São José do Rio Pardo	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Autarquia Educacional da Mata Sul	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Formação de Professores da Mata Sul (FAMASUL)	Palmares	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Educacional do Araripe	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Formação de Professores de Araripina (FAFOPA)	Araripina	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Educacional de Serra Talhada ASET	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Formação de Professores de Serra Talhada (FAFOPST)	Serra Talhada	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Educacional do Vale do São Francisco	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Petrolina (FACAPE)	Petrolina	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Educacional do Município de Belo Jardim AEB	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade de Belo Jardim (FBJ)	Belo Jardim	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Autarquia Educacional de Afogados de Ingazeira-AEDAI	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade do Sertão do Pajeú (FASP)	Afogados da Ingazeira	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Palhoça Prefeitura	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade Municipal de Palhoça (FMP)	Palhoça	SC	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Fundação Educacional Guaçuana	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdade Municipal Professor Franco Montoro de Mogi Guaçu (FMPFM)	Mogi Guaçu	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns AESGA	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdades Integradas de Garanhuns (FACEG)	Garanhuns	PE	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Fundação Regional Educacional de AVARÉ	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Faculdades Integradas Regionais de Avaré (FIRA)	Avaré	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal

Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Mandaguari	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Mandaguari (FAFIMAN)	Mandaguari	PR	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Fundação Educacional do Município de Assis	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis (IMESA)	Assis	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Especial
Prefeitura Municipal de Bebedouro	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Instituto Municipal De Ensino Superior de Bebedouro Victório Cardassi (IMESB)	Bebedouro	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Instituto Municipal de Ensino Superior de Catanduva	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Instituto Municipal de Ensino Superior de Catanduva (IMES Catanduva)	Catanduva	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manuel	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manuel (IMESSM)	São Manuel	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Fundação Universitária de Itaperuna	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Instituto Superior de Educação do Município de Itaperuna (ISEMI)	Itaperuna	RJ	Faculdade	Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Fundação UNIRG	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Universidade de Gurupi (UNIRG)	Gurupi	TO	Universidade	Presencial - Superior	Pública	Especial
FESURV - Universidade de Rio Verde	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Universidade de Rio Verde (FESURV)	Rio Verde	GO	Universidade	EAD - Superior / Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Universidade de Taubaté	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Universidade de Taubaté (UNITAU)	Taubaté	SP	Universidade	EAD - Superior / Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Universidade Municipal de São Caetano do Sul	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS)	São Caetano do Sul	SP	Universidade	EAD - Superior / Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal
Fundação Universidade Regional de Blumenau	Pessoa Jurídica de Direito Público - Municipal	Universidade Regional de Blumenau (FURB)	Blumenau	SC	Universidade	EAD - Superior / Presencial - Superior	Pública	Pública Municipal

Fontes: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior de 2021; e Informações dos Conselhos Estaduais de Educação.

**Quadro 10** – Natureza jurídica das IMES: Fundação Pública de Direito Privado Municipal

Razão Social	Natureza Jurídica	Instituição(IES)	Município	UF	Organização Acadêmica	Credenciamento	Categoria	Categoria Administrativa	
Fundação Educacional Araçatuba	Fundação Pública de Direito Privado Municipal	Faculdade da Fundação Educacional Araçatuba (FAC-FEA)	Araçatuba	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Privada	Pública Municipal	
Fundação Dracense de Educação e Cultura	Fundação Pública de Direito Privado Municipal	Faculdades de Dracena	Dracena	SP	Faculdade	Presencial - Superior	Privada	Pública Municipal	

Fontes: Sistema e-MEC; Microdados do Censo da Educação Superior de 2022; e Informações dos Conselhos Estaduais de Educação.

## APÊNDICE D – DADOS DOS MUNICÍPIOS

**Quadro 11 – Vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na Lei Orgânica Municipal**

Município	UF	Lei Orgânica Municipal	Vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
São Caetano do Sul	SP	Nº 1 de 04/04/1990	Art. 172.O Município aplicará, anualmente, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Art. 178.Os recursos do Município serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei federal, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em Educação; II - assegurem, no caso de encerramento de suas atividades, a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica, confessional, ou ao Município
Gurupi	TO	Nº 1 de 11/05/1990	Art. 124 - O Município aplicará, anualmente, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, os seguintes recursos: I - 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências; II- as transferências específicas da União e do Estado;§ 1º Os recursos referidos neste artigo poderão ser dirigidos, também, às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, na forma da Lei, desde que atendidas as prioridades da rede de ensino do Município, sujeitos à aprovação pela Câmara Municipal; § 2º - O Município publicará, até o dia 15 de fevereiro de cada ano, o demonstrativo da aplicação dos recursos previsto neste artigo.
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, <b>incluindo-se o ensino superior público de Blumenau.</b>

Fonte: sites das prefeituras e câmaras municipais. Elaborado a partir de Carvalho, Campos e Ferreira (2023)

**Quadro 12 – Vinculação na Lei Orgânica Municipal – Educação Superior**

Município	UF	Lei Orgânica Municipal	Financiamento da Educação Superior Municipal
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: sites das prefeituras e câmaras municipais. Elaborado a partir de Carvalho, Campos e Ferreira (2023)

**Quadro 13** – Lei Orgânica Municipal - Vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (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 <b>manutenção e desenvolvimento do ensino</b> e nas ações e serviços públicos de saúde.
Assis	SP	Emenda nº 56 de 11/12/2015.	<b>Não foi identificada</b> 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, <b>incluindo-se o ensino superior público de Blumenau.</b>
Bragança Paulista	SP	nº 01, de 02/04/1990.	Art. 161 - <b>O emprego de recursos públicos destinados à educação</b> , 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 <b>destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino</b> , e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita;
Jundiaí	SP	nº 01, de 05/04/1990.	Art. 132 IV – a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas a destinação de recursos para <b>a manutenção e desenvolvimento do ensino, como estabelecido na Constituição Federal</b> , 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 – <b>trinta por cento, no mínimo, da sua receita tributária de imposto</b> ; 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.	<b>Não foi identificada</b> na Lei Orgânica a previsão do limite mínimo constitucional para a educação.
São Bernardo do Campo	SP	nº 01, de 05/04/1990.	<b>Não foi identificada</b> 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 - 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 <b>destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino</b> 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 - <b>Os recursos destinados à educação do Município</b> serão aplicados na rede municipal de ensino.

Fonte: sites das prefeituras e câmaras municipais. Elaborado a partir de Carvalho, Campos e Ferreira (2023)

**Quadro 14** – Os Municípios e a regulação da educação superior

Município	UF	Lei Orgânica Municipal	Financiamento da Educação Superior Municipal
Araripina	PE	nº 01, de 05/05/1990.	Art. 164 - O Município reservara, anualmente, <b>percentual não inferior a 5% (cinco por cento)</b> 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 <b>cessão de prédios próprios municipais</b> 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 - <b>bolsa de estudo</b> e outros incentivos econômicos aos que demonstrarem aproveitamento nos estudos e carência, nos termos da lei; II - <b>apoio financeiro</b> 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 <b>bolsas de estudo</b> aos alunos carentes quer em 1º, 2º ou 3º graus. IX - O Município poderá destinar recursos para o <b>transporte</b> 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 <b>dez por cento do número de vagas</b> existentes nas instituições de ensino superior da administração indireta do Município, para fins de concessão de bolsas de estudo a alunos carentes. § 3º As <b>bolsas de estudo</b> 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 <b>percentual de recursos da área de educação, destinado a subsidiar os estudos</b> 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 <b>dotações públicas na área educacional</b> , 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 <b>programas suplementares de fornecimento de material didático, transporte escolar e bolsas de estudo.</b>

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 <b>de 0,5% (cinco décimos) por cento</b> da Lei Orçamentária Municipal.
Macaé	RJ	2008	Art. 239. Fica o Poder Executivo autorizado a <b>estabelecer parcerias com os governos federal e estadual</b> , 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 - <b>O Município deverá destinar 1% (um por cento) de sua receita tributária</b> , 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 <b>Bolsa de Estudo</b> - Simube. Parágrafo Único - O Simube será gerenciado pela Secretaria de Educação e contará com <b>recursos orçamentários</b> da Prefeitura, da Universidade de Taubaté e da iniciativa privada.

Fonte: Leis Orgânicas Municipais dos municípios selecionados para o levantamento.

**Tabela 66** – Perfil dos Municípios Paulistas com Faculdades

População residente e indicadores socioeconômicos. Municípios de São Paulo					
Variável - População residente (Pessoas) e taxa e de escolarização ensino fundamental					
Ano - 2023					
Município	PIB <i>per capita</i> municipal* \$	IDHM	População /pessoas	Estratificação **	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade
São José do Rio Pardo	42.952,13		52.205		98,92%.
São Bernardo do Campo	68.571,36	0,81 (alto)	810.729		0,9825
Catanduva	42.386,42	0,77 (alto)	115.791		98,8%.
Ibitinga	32.137,74	0,75 (alto)	60.033		96,16%
Bragança Paulista	46.153,09	0,78 (alto)	176.811		98,79
Jundiaí	135081,2	0,82 ( muito alto)	443.221		98,57
Avaré	35.721,22	0,77( alto)	92.805		99%
Piracicaba	84.225,76	0,79 (alto)	423.323		99%
Dracena	30.557,62	0,78 (alto)	45.474		99%
Cruzeiro	38.390,41	0,79 (alto)	74.961		99%
São Manuel	32.463,42	0,74 (alto)	37.289		99%
Bebedouro	52.575,43	0,78 (alto)	76.373		99,09%
Birigui	31.305,12	0,78 (alto)	118.979		98,34%.
Indaiatuba	87.525,86	0,79 (alto)	255.748		98,62%
Assis	38.598,78	0,81 (muito alto)	101.409		99,09%
Franca	31.450,10	0,78 (alto)	352.536		98,98%.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico – 2021. Elaboração Própria. Dados do PIB *per capita* e IDHM obtidos no site do SIMCAQ. <https://cidades.ibge.gov.br>. . <https://simcaq.ufg.br>

\*Elaborado a partir da base de Produto Interno Bruto dos Municípios/IBGE 2020.

\*\*A estratificação dos municípios foi elaborada a partir do documento: Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004, respaldada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que por sua vez tomou como referência dados do IBGE.

**Tabela 67 – Municípios de Pernambuco - Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023**

Demonstrativo da Complementação da União-VAAT 2023 (art. 16 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020) Complementação VAAT-CAQi (R\$) Receita Potencial , Despesa Liquidada , despesa projetada (2023), complementação (2023) e valor-aluno CAQi (2023) por ente federativo. <b>Estado de Pernambuco</b>				Saldo para aplicação em Educação Superior
Município	Receita Potencial Mínima Vinculada à Ed. Básica (R\$)	Despesa projetada CAQi (R\$)	Complementação VAAT-CAQi (R\$)	
Petrolina	379.035.350	548.322.120	169.286.770	-169.286.770
Serra Talhada	76.396.096	127.609.992	51.213.896	-51.213.896
Afogados da Ingazeira	43.719.135	60.240.252	16.521.117	-16.521.117
Salgueiro	45.719.482	73.984.176	28.264.694	-28.264.694
Garanhuns	104.864.172	163.555.812	58.691.640	58.691.640
Belém do São Francisco	15.429.933	25.669.908	10.239.975	-10.239.975
Arcoverde	47.002.484	70.587.672	23.585.188	-23.585.188
Palmares	45.318.129	73.860.264	28.542.135	-28.542.135
Belo Jardim	61.826.938	111.485.076	49.658.138	-49.658.138
Goiana	84.530.491	118.185.876	33.655.385	-33.655.385
Cabo de Santo Agostinho	228.428.823	312.938.832	84.510.009	84.510.009
Araripina	75.640.891	118.855.548	43.214.657	-43.214.657
Limoeiro	37.021.499	66.796.752	29.775.253	-29.775.253

Fonte: Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) implantação sistemaCAQi-CAQ.

[https://fineduca.org.br/wp-](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf)

[content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf). Elaboração Própria

**Tabela 68 – Município do Espírito Santo - Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023**

Demonstrativo da Complementação da União-VAAT 2023 (art. 16 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020) Complementação VAAT-CAQi (R\$) Receita Potencial , Despesa Liquidada , despesa projetada (2023), complementação (2023) e valor-aluno CAQi (2023) por ente federativo. <b>Estado de Espírito Santo</b>				Saldo para aplicação em Educação Superior
Município	Receita Potencial Mínima Vinculada à Ed. Básica (R\$)	Despesa projetada CAQi (R\$)	Complementação VAAT-CAQi (R\$)	
Alegre	20.008.758	31.803.204	11.794.446	-11.794.446

Fonte: Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) implantação sistemaCAQi-CAQ.

[https://fineduca.org.br/wp-](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf)

[content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf). Elaboração Própria



**Tabela 69 – Município do São Paulo- Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023**

Demonstrativo da Complementação da União-VAAT 2023 (art. 16 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020) Complementação VAAT-CAQi (R\$) Receita Potencial , Despesa Liquidada , despesa projetada (2023), complementação (2023) e valor-aluno CAQi (2023) por ente federativo. <b>Estado de São Paulo</b>				Saldo para aplicação em Educação Superior
Município	Receita Potencial Mínima Vinculada à Ed. Básica (R\$)	Despesa projetada CAQi (R\$)	Complementação VAAT-CAQi (R\$)	
Adamantina	27.848.153,00	31.381.296,00	3.533.143,00	-3.533.143,00
Araçatuba	179.838.581,00	205.112.640,00	25.274.059,00	-25.274.059,00
Assis	101.058.513,00	119.199.816,00	18.141.303,00	-18.141.303,00
Avaré	86.954.666,00	97.180.836,00	10.226.170,00	-10.226.170,00
Bebedouro	72.054.040,00	88.802.112,00	16.748.072,00	-16.748.072,00
Birigui	111.964.023,00	122.871.144,00	10.907.121,00	-10.907.121,00
Bragança Paulista	177.273.502,00	186.899.472,00	9.625.970,00	-9.625.970,00
Catanduva	114.538.215,00	130.425.252,00	15.887.037,00	-15.887.037,00
Cruzeiro	62.987.572,00	70.734.408,00	7.746.836,00	-7.746.836,00
Dracena	41.820.249,00	53.349.108,00	11.528.859,00	-11.528.859,00
Franca	262.425.531,00	138.313.524,00	-	124.112.007,00
Ibitinga	43.691.613,00	59.442.480,00	15.750.867,00	-15.750.867,00
Indaiatuba	309.223.734,00	348.438.780,00	39.215.046,00	-39.215.046,00
Jundiaí	497.489.576,00	368.123.628,00	-	129.365.948,00
Mogi-Guaçu	151.456.989,00	150.722.916,00	-	734.073,00
Piracicaba	426.323.910,00	444.088.164,00	17.764.254,00	-17.764.254,00
Santa Fé do Sul	44.580.471,00	63.142.776,00	18.562.305,00	-18.562.305,00
São Bernardo do Campo	965.242.495,00	813.370.212,00	-	151.872.283,00
São João da Boa Vista	81.716.092,00	94.612.368,00	12.896.276,00	-12.896.276,00
São Manuel	33.531.752,00	41.651.556,00	8.119.804,00	-8.119.804,00

Fonte: Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) implantação sistemaCAQi-CAQ.

[https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf). Elaboração Própria.

**Tabela 70 – Município do Paraná- Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023**

Demonstrativo da Complementação da União-VAAT 2023 (art. 16 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020) Complementação VAAT-CAQi (R\$) Receita Potencial , Despesa Liquidada , despesa projetada (2023), complementação (2023) e valor-aluno CAQi (2023) por ente federativo. <b>Estado do Paraná</b>				Saldo para aplicação em Educação Superior
Município	Receita Potencial Mínima Vinculada à Ed. Básica (R\$)	Despesa projetada CAQi (R\$)	Complementação VAAT-CAQi (R\$)	
Mandaguari	30.948.850	51.011.796	20.062.946	-20.062.946
União da Vitória	45.253.768	65.718.492	20.464.724	-20.464.724

Fonte: Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) implantação sistemaCAQi-CAQ.

[https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf). Elaboração Própria.

**Tabela 71** – Município de Goiás- Complementação VAAT-CAQi (R\$) 2023

Demonstrativo da Complementação da União-VAAT 2023 (art. 16 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020) Complementação VAAT-CAQi (R\$) Receita Potencial , Despesa Liquidada , despesa projetada (2023), complementação (2023) e valor-aluno CAQi (2023) por ente federativo. <b>Estado de Goiás</b>				Saldo para aplicação em Educação Superior
Município	Receita Potencial Mínima Vinculada à Ed. Básica (R\$)	Despesa projetada CAQi (R\$)	Complementação VAAT-CAQi (R\$)	
Anicuns	13.044.944	14.571.240	1.526.296	-1.526.296
Goiatuba	32.147.254	32.927.064	779.810	-779.810
Mineiros	68.402.701	84.402.792	16.000.091	-16.000.091

Fonte: Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) implantação sistemaCAQi-CAQ.

[https://fineduca.org.br/wp-](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf)

[content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf). Elaboração

**ANEXO A – LEI Nº 14.851, DE 3 DE MAIO DE 2024****Presidência da República  
Casa Civil  
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos****LEI Nº 14.851, DE 3 DE MAIO DE 2024**

Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.

Art. 2º O Distrito Federal e os Municípios, com o apoio da União e dos Estados, realizarão, anualmente, levantamento da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.

Parágrafo único. O levantamento da demanda por vagas de que trata o caput deste artigo será viabilizado, preferencialmente, pelo esforço de cooperação no âmbito das instâncias de que tratam os [§§ 5º e 6º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014](#), com a promoção da articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, de assistência social e de direitos humanos e órgãos de proteção à infância no mapeamento territorial, regionalizado e local.

Art. 3º O Distrito Federal e cada Município estabelecerão normas, procedimentos e prazos para definição dos instrumentos de levantamento da demanda por vagas de que trata o art. 2º desta Lei, que poderá ser estabelecido a partir da implementação de estratégias de busca ativa de crianças de até 3 (três) anos de idade, a serem realizadas pelos Municípios, com a participação de órgãos públicos de educação, de assistência social, de saúde e de proteção à infância, bem como de organizações da sociedade civil organizada.

§ 1º Os resultados do levantamento da demanda por vagas na educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, os métodos utilizados, que considerarão o cruzamento de informações de sistemas das áreas de saúde e de assistência social, dos cartórios e de outros bancos de dados controlados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, como o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DataPrev), o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e o Meu SUS Digital, bem como os prazos concedidos para a realização do levantamento, serão amplamente divulgados, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º O Distrito Federal e cada Município organizarão listas de espera com base no levantamento da demanda por vagas não atendida na educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, por ordem de colocação e, preferencialmente, por unidade escolar, com divulgação de critérios de atendimento e acesso público aos nomes dos responsáveis legais pelas crianças.

§ 3º Os critérios de prioridade para o atendimento da demanda por vagas, a serem definidos por cada ente federado, observado o disposto no parágrafo único do art. 2º desta Lei, deverão, entre outros aspectos, respeitar as questões situacionais e territoriais locais, incluídas a situação socioeconômica familiar e a condição de monoparentalidade das famílias.

§ 4º Os sistemas deverão estabelecer diretrizes para ações intersetoriais de acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, conforme estratégias previstas na [Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014](#).

Art. 4º Apurada a demanda não atendida por vagas em creche na educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, o Distrito Federal e cada Município realizarão, na respectiva instância, o planejamento da expansão da oferta de vagas para a educação infantil pública, em cooperação federativa.

Art. 5º Os recursos federais destinados a financiar a expansão da infraestrutura física e a aquisição de equipamentos para a educação infantil serão repassados:

I – prioritariamente, às redes públicas que tiverem realizado o levantamento da demanda por vagas;

II – em consonância com as disposições dos planos de educação de que trata o [art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014](#), e com as diretrizes, as metas, as estratégias e os prazos para a oferta do atendimento da educação infantil estabelecidos na referida Lei ou em outra norma que venha a sucedê-la.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 3 de maio de 2024; 203º da Independência e 136º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*José Wellington Barroso de Araujo Dias*  
*Rita Cristina de Oliveira*  
*Camilo Sobreira de Santana*  
*Nísia Verônica Trindade Lima*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 6.5.2024.

\*