

A NORMATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (IMES) A PARTIR DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB) E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Cleia Simone Ferreira

Federal de Mato Grosso do Sul – Faculdade de Educação (FEAD).

INTRODUÇÃO

As IMES constituem estruturas públicas, com a criação e repasse de verbas pelo Poder Público municipal e a cobrança de mensalidades, conforme o que permite a CF/88, presentes no Brasil há sete décadas, sendo que a primeira criada no país foi no interior de São Paulo, como pontua Queiroz (2014) e, seu propósito foi de interiorizar a educação superior e, reescrever a história das pequenas cidades no que se relaciona a profissionalização dos jovens e a manutenção desses no interior, evitando-se a evasão do interior para as metrópoles.

Cabe aqui destacar que essa primeira IMES foi criada a partir de uma lei municipal, uma década se passou foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024/1961, a qual contemplou esse modelo e evidencia que a LDB teve um importante papel tanto na criação quanto na redução do número de IMES no Brasil, sendo que esse segundo fato ocorreu a partir da promulgação da CF/88 e da LDB 9.394/1996.

No decorrer deste estudo, antes de adentrar na normatização das IMES após a LDB de 1996, contempla-se a apresentação do que são essas instituições, de sua importância na transformação do panorama da formação superior a partir do processo de interiorização da educação superior no Brasil. Desse modo, justifica-se a elaboração deste estudo por seu valor histórico, acadêmico e social, considerando que a história das IMES postula os próprios fatos ocorridos na evolução/revolução da educação superior no interior do Brasil.

Ao tratar deste assunto, o resumo expandido aqui apresentado tem por objetivo trazer a influência da CF/88 e da LDB na normatização das IMES em todo o território brasileiro. E para alcançar este objetivo traçado foi desenvolvida uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental, com método dedutivo e análise qualitativa.

METODOLOGIA

O estudo aqui apresentado foi construído tendo como caminho metodológico de elaboração uma pesquisa bibliográfica, elaborada a partir de uma pesquisa no Google Acadêmico com os seguintes descritores: “Educação Superior” + “Marco Legal” + Instituições Municipais de Educação Superior”.

Os artigos, dissertações e teses levantadas foram lidas e permitiram a construção deste resumo expandido, sendo ainda utilizadas leis enquanto análises documentais: CF/88, LDB de 1961 (Lei n. 4.024) e LDB de 1996 (Lei n. 9.394), textos legais inclusive citados neste estudo em sua integralidade.

Com relação ao método, que permitiu o desenvolvimento deste estudo foi trabalhado com o método dedutivo, que constitui um estudo amplo de um tema central (a normatização das IMES segundo a CF/88 e a LDB/1996), de forma a trazer os aspectos que modificaram a estrutura destas instituições de educação superior público/privado, no que concerne à sua criação.

Depois dos levantamentos realizados foram efetuadas análises que possibilitaram o alcance do objetivo traçado, sendo que o tipo trabalhado foi a pesquisa qualitativa, que contempla uma forma de análise de conteúdo, em que as informações bibliográficas e documentais foram coletadas, analisadas e contextualizadas dando formato para novas concepções, em um processo de revisitação dos materiais utilizados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O foco das discussões neste estudo são as normatizações das IMES a partir da CF/88 e da LDB/96, considerando que essa lei trouxe um novo olhar

sobre a educação em todo o Brasil e, inclusive, sobre a educação superior e seu processo de interiorização e mercantilização.

Antes de dar prosseguimento ao levantamento sobre as IMES é interessante, trazer primeiramente, aspectos sobre as características da educação superior no Brasil e, com isso é pertinaz o entendimento de Lucchesi (2011), de que esse processo de incentivo para uma educação superior elitizada em que as pessoas com maior potencial socioeconômico possam ter acesso às Instituições de Ensino Superior (IES), constituiu uma realidade desde o Brasil Colônia, quando os filhos da burguesia eram beneficiados com o acesso à educação superior, criando assim, grupos privilegiados econômica e socialmente.

Com um sistema profissionalizante, o ensino da educação superior no Brasil, manteve-se em um sistema elitizado, mercadológico e voltado para cursos como engenharias nas áreas militares e a medicina aplicada (BORTOLANZA, 2017), não permitindo a compreensão acerca da importância de uma universidade voltada para a pesquisa e outras disciplinas como a Sociologia, Filosofia e a própria Educação. Pois, segundo o que pontua Lopes (2013), vive-se em um momento de transformação com a explosão de demandas particulares e necessidade de compreender o fluxo destas demandas.

Nesse ambiente tiveram origem algumas características da educação superior brasileira que permitem até os dias atuais, com as IES privadas ganhando maior facilidade de atuação desde o período do Brasil Colônia. Nesse sentido, as IMES surgiram com o objetivo de qualificar a mão de obra no interior do país, iniciando em 1951 na Cidade de Franca interior de São Paulo (QUEIROZ, 2014), sob o berço de uma lei municipal, que despontava como uma nova forma de dinamizar a educação superior no interior, tendo essa ideia se espalhado para o Brasil somente uma década mais tarde, a partir da Lei n. 4.024/1961.

A educação superior no Brasil foi amplamente modificada a partir da promulgação da Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961 (LDB), que trouxe em seu artigo 21 a criação das IMES, permitindo a criação dessas instituições públicas com cobrança de mensalidade em todo o Brasil de modo a objetivar a interiorização da educação superior, poderiam ser criadas instituições que teriam

o patrimônio e a dotação orçamentária provenientes do Poder Público, porém, ainda existia a possibilidade de cobrança de anuidades para a manutenção da estrutura, desde que submetidas à fiscalização do Tribunal de Contas, como se analisa no art. 21 *in verbis*:

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

§ 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.

§ 2º Em caso de extinção da fundação, o seu patrimônio reverterá ao Estado.

§ 3º Lei especial fixará as normas da contribuição destas fundações, organização de seus conselhos diretores e demais condições a que ficam sujeitas (BRASIL, 1961, p. 6).

A LDB datada de 1961 impulsionou a interiorização da educação superior e criou uma realidade facilitadora para o acesso dos munícipes a esse nível de educação, gerando oportunidades para que os jovens do interior do Brasil tivessem mais facilidade para acessar esse nível de educação, pois, as dificuldades econômicas e sociais para buscar esse nível de educação nas grandes capitais dificultavam o acesso para todos.

Segundo Durham (2003), a lei estabelece mecanismos de controle da expansão do ensino superior e, especialmente, do conteúdo do ensino (currículo), gerando a mercantilização da educação superior e a formação voltada para a satisfação da necessidade do mercado de mão de obra especializada.

Quando se adentra no controle do Estado sobre o currículo na educação superior é importante trazer o entendimento de Macedo (2006, p. 103) de que esse controle: “[...]. Trata-se, em última instância, de um modelo centrado na ação vertical do Estado sobre as escolas, depositário de uma concepção linear de poder. [...]”.

Em outro olhar atenta-se para o fato de que as IMES teriam o potencial de interiorizar a educação superior, em um momento em que o Brasil necessitava de profissionais especializados em diferentes áreas, assim, como explicita Lucchesi (2011), entre as décadas de 1974 e início da década de 1990 houve

crescimento das IMES, ocorrendo após a LDB n. 9.394/1996 uma drástica redução dessas estruturas, tendo em vista que a referida lei trouxe em seu bojo um novo porvir em relação à importância do investimento dos recursos públicos com especial atenção para a educação básica.

Muito embora, Queiroz (2014), traga a compreensão de que as IMES enquanto instituições que erigiram a partir de um contexto público e estrutura privada tenham buscado, em princípio, a popularização da educação superior em território nacional, a verdade é que se pode considerar que houve um desvirtuamento do objetivo primário de interiorização da educação superior e passou a fomentar um processo de mercantilização, quando mesmo sendo públicas as IMES cobram mensalidades.

Para Floreal (2021) as IMES podem interessar aos municípios, devido ao fato de que geram a interiorização da educação superior, melhorando a mão de obra para as empresas comerciais ou industriais, o que aponta para um processo de mercantilização da educação superior, transformando os municípios em parceiros desse processo.

Nesse contexto histórico das IMES Lucchesi (2011), esclarece que no princípio essas instituições serviram como um marco para a interiorização da educação superior. No entanto, com o passar do tempo houve a descaracterização desse objetivo e, a mercantilização da educação superior passou a ser a principal característica a ser observada, sendo que a elevação de nível educacional dos jovens no interior do Brasil, passou a ser considerado em um segundo plano. Pois o currículo das IMES não se preocupa em fomentar a criticidade dos alunos, mas sim, com o maior número de diplomas emitidos.

Cabe destacar a importância das IMES na interiorização da educação superior em todo o Brasil, pois, segundo Lucchesi (2010), possibilitou a mudança da geografia da educação superior, gerando novas oportunidades para os jovens, além de qualificar a mão de obra com a formação na educação superior, ou seja, essa formação possibilitou a permanência dos jovens em suas cidades, evitando que somente os grandes centros absorvessem toda a mão de obras especializada.

Se por um lado a LDB/1961 permitiu que as IMES saíssem do circuito do Estado de São Paulo e se espalhassem por todo o interior do Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal/1988, essas instituições perderam a participação direta dos recursos públicos municipais, pois, ao Ente Municipal foi determinada a garantia de investimento na educação infantil e o ensino fundamental, como se lê no artigo 30 da Constituição Federal, no entanto, as IMES existentes à época mantiveram o repasse:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (BRASIL, 1988, p. 22).

Nesse sentido é dever do Ente Municipal a educação infantil e o ensino fundamental e não mais investir na educação superior, apesar da CF/88 possibilitar por exceção, desde que atendidas as responsabilidades básicas. Outrossim, a LDB - Lei n. 9.394/1996 trouxe uma visão de que não cabe aos municípios o investimento de recursos públicos na educação superior e sim, aos anos bases de escolarização. Isso posto, analisa-se que a LDB/1996 trouxe em seu bojo um novo olhar para a educação no Brasil, valorizando a participação nos anos iniciais e destinando ao Governo Federal a oferta do ensino superior e ao Estadual o dever com o ensino médio e superior estadual.

Considera-se assim, que tanto de acordo com o que disciplinou a CF/1988 quanto a LDB/1996 cabe aos municípios o cuidado prioritário com a educação infantil (creches e pré-escolas), e ao ensino fundamental. Em tese o que a legislação, especialmente, a LDB/1996 traçou foi a preferência pelos níveis obrigatórios de escolaridade, deixando a educação superior, a cargo dos demais entes e da iniciativa privada, desestimulando os estados e municípios, como bem pontua Ranieri (2018), a buscassem investir na interiorização da educação superior.

Com a publicação da LDB/1996 observa-se a mudança de posicionamento no contexto da educação municipal a partir do art. 9, que traz *in verbis* na lei:

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; (BRASIL, 1996, p. 4).

Oferecer conteúdos mínimos, ter como obrigatório somente os níveis de educação infantil e ensino fundamental e distanciar os recursos públicos municipais da educação superior, demonstrando menor interesse em fortalecer a educação superior no interior do Brasil.

Torna-se ainda mais evidente o fato de que as IMES perderam em potencialidade municipal para sua origem e manutenção, quando no artigo 11 da LDB/1996 se observa que:

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 [...] (BRASIL, 1996, p. 5).

Como bem se observa no art. 11 da LDB/1996 é de responsabilidade dos municípios o oferecimento de educação infantil e ensino fundamental, deixando ao Estado o ensino médio e conjuntamente com a União a educação superior. No entanto, a Constituição Federal de 1988 determinou a manutenção das IMES já existentes. Apesar da LDB de 1996, deixar claro a responsabilidade dos Municípios.

Isso posto, considera-se que após a normatização das LDB/1996 as IMES perderem a sua importância no contexto das realizações de políticas públicas educativas municipais, e passaram a serem fiscalizadas pelo órgão do Ministério Público sendo então submetidas ao Conselho Estadual de Educação, posto que de acordo com o artigo 17, II da LDB/1996 a Educação Superior Municipal passou a fazer parte do sistema de ensino do Estado. No entanto, a CF/88,

manteve as IMES existentes sob a responsabilidade dos municípios, sendo criadas por lei municipal com estrutura de fundações ou autarquias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluiu-se que as IMES são estruturas de educação superior atuantes, constituindo uma instituição pública municipal com cobrança de mensalidade, que tiveram origem no momento em que o Brasil necessitava de fomentar a qualidade da mão de obra para indústrias e empresas no interior do Brasil, isto posto, aponta-se que tais instituições surgiram com o propósito de viabilizar para os indivíduos que moravam distantes dos grandes centros urbanos a oportunidade de inserção na educação superior.

No decorrer do estudo também foi possível pontar que as IMES tiveram seu auge entre a década de 1970 e o início da década de 1990, sendo que tanto a CF/88 quanto a LDB/1996 buscaram um novo norte para os investimentos de recursos municipais na educação, ocorrendo a redução dessas estruturas, no entanto, manteve-se as já existentes na época.

As IMES originaram na década de 1950 em Franca-SP, mas foi com a LDB/1961, que deu origem a esse tipo de estrutura para todo o país, ou seja, a expansão e interiorização da educação superior objetivada pelas IMES. No entanto, com a LDB/96, não se autorizou os Municípios a criarem mais IMES, pois os recursos deveriam ser destinados a educação infantil e ensino fundamental. Entretanto, as IMES já existentes quando da promulgação da CF/88 foram mantidas sob a responsabilidade do ente que a criou.

Assim, conclui-se que a CF/88 possibilitou a continuidade das IMES já consolidadas em todo o território brasileiro, sob a responsabilidade do ente que a criou, mas proibiu que novas IMES surgissem, fazendo com que a responsabilidade do poder municipal em relação ao ensino curricular educacional se reduzisse.

REFERÊNCIAS

BORTOLANZA, J. Trajetória do ensino superior brasileiro – uma busca da origem até a atualidade. **XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. Mar del Plata, Argentina: novembro de 2017. 2017. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/181204/101_00125.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. 1961. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 03 jan. 2022.

DURHAM, E. R. **O ensino superior no Brasil: público e privado**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 2003.

FLOREAL. Câmara Municipal de Floreal-SP. **Lei ordinária**. Disponível em:
<<https://camarafloreal.sp.gov.br/NormasJuridicas.aspx>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

LOPES, A. C. Teorias pós-críticas, política e Currículo. **Educação, Sociedade & Culturas**, Portugal, Porto, n. 39, p. 7-23, 2013. Disponível em:
<<https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/02.AliceLopes.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

LUCCHESI, M. A. S. As instituições municipais de ensino superior no Estado de São Paulo: categorias jurídicas e acadêmicas. **X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur**. “Balance y perspectiva de la Educación Superior em el marco de los Bicentenarios de América del Sur”. Mar del Plata, 8, 9 y 10 de diciembre de 2010.

LUCCHESI, M. A. S. O ensino superior brasileiro e a influência do Modelo Francês. **XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. II Congresso Internacional IGLU**. “Gestão Universitária, Cooperação

Internacional e Compromisso Social”, Florianópolis, 7 a 9 de dezembro de 2011.

MACEDO, E. Currículo: política, cultura e poder. **Currículo sem Fronteiras**, Pelotas, v. 6, n. 2, p. 98-113, Jul/Dez 2006. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/pt/revista/curriculo-sem-fronteiras/articulo/curriculo-politica-cultura-e-poder>>. Acesso em: 04 jan. 2022.

QUEIROZ, V. **As parcerias público-privadas na educação superior brasileira: FIES, PROUNI E BNDES**. 2014. 196f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil, 2014.

RANIERI, N. **O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação**. p. 261-284, 2018. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-federalismo.pdf?d=637006247774866622>>. Acesso em: 02 jan. 2022.