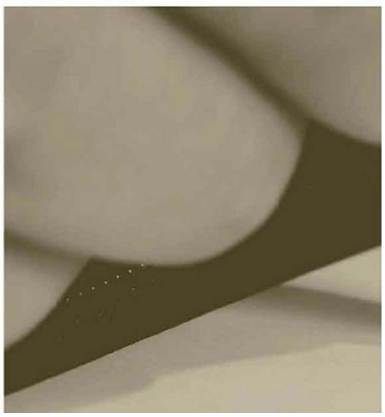
NOTA TÉCNICA 001/2025



REGULAÇÃO E A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL





ANEC
Associação Nacional de Educação Católica do Brasil

DIRETORIA NACIONAL

Pe. João Batista Gomes Lima – Diretor-Presidente
Ir. Iraní Rupolo – Diretora 1ª Vice-Presidente
Pe. Charles Lamartine – 2º Vice-Presidente
Pe. Geraldo Adair Da Silva – Diretor 1º Secretário
Ir. Marisa Oliveira De Aquino – Diretora 2º Secretária
Ir. Marli Araújo da Silva – Diretora 1ª Tesoureira
Ir. Carolina Mureb Santos – Diretora 2ª Tesoureira

SECRETÁRIO-EXECUTIVO
Guinartt Diniz | secreterarioexecutivo@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE MANTENEDORAS
Fabiana Deflon | mantenedoras@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE ENSINO SUPERIOR
Gregory Rial | ensinosuperior@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
Roberta Guedes | educacaobasica@anec.org.br

GERENTE DE COMUNICAÇÃO E MARKETING
Anna Catarina Fonseca | gerenciacomunicacao@anec.org.br

SBN nº 978-85-99725-83-2

1. VER: A situação da educação brasileira em relação à iniciativa privada

A situação da educação brasileira em relação à iniciativa privada é um tema complexo, que envolve uma série de considerações importantes. Não há dúvidas de que, de acordo com a Constituição Federal (CF), a responsabilidade primordial de ofertar a educação formal recai sobre o poder estatal. O art. 205 da CF estabelece que a "educação é um direito de todos e um dever do Estado". Isso significa que o Governo Federal tem a obrigação de fornecer educação de qualidade para todos os cidadãos brasileiros.

No entanto, a própria Constituição reconhece a importância da iniciativa privada na área educacional. O art. 209 da CF afirma que "o ensino é livre à iniciativa privada". Isso indica que o setor privado desempenha um papel na oferta de educação, especialmente quando o Estado, por diversos fatores, não consegue proporcionar educação de qualidade para todos.

Um ponto importante a ser destacado é a atuação do setor privado na garantia da educação como um direito universal. Na Educação Básica, por exemplo, o setor privado representa 17% das matrículas, enquanto que, no Ensino Superior, esse número chega a 80%. Isso mostra que o Brasil optou por investir recursos públicos na Educação Básica, de modo a permitir que a iniciativa privada desempenhe um papel fundamental na oferta de Ensino Superior, tornando-o mais acessível a um número maior de pessoas.

Isso não significa que a presença do setor privado na educação está isenta de desafios e dilemas. Uma das principais dificuldades é encontrar um equilíbrio entre a oferta de educação como um serviço essencial e a necessidade de manter instituições educacionais de forma rentável. É importante evitar que a educação e o conhecimento sejam tratados puramente como mercadorias, em que o lucro se sobrepõe à qualidade e ao compromisso com a formação dos alunos.

1.1. A oferta da educação como direito humano universal

O direito à educação é, em um sentido geral e por consequência, aquele que todas as pessoas têm para se apropriarem da cultura, em razão disso ser parte essencial da condição humana e uma necessidade para o pleno usufruto da vida. Por isso, o direito à educação é, concretamente, um direito humano e universal. A educação transforma o mundo quando o direito de as pessoas se apropriarem da cultura se realiza plenamente. Defender o sentido da escola é tocar no direito indisponível de todos de terem condições, de estarem matriculados em uma instituição de ensino – pública e privada – que prima pela equidade e qualidade da educação. O direito à educação escolar não é apenas uma escolha, mas um dever social do Estado e da família.

A iniciativa privada, nesse sentido, cumpre um importante papel como parceira do Estado na oferta desse direito, ainda que isso implique uma óbvia questão de acessibilidade, afinal, à

educação privada de qualidade teriam acesso os que podem pagar por ela. Aqui, cabe, portanto, uma diferenciação crucial interna em relação ao setor privado. Não é possível caracterizá-lo todo de maneira uniforme, mas deve-se fazer uma distinção entre as instituições educacionais com fins de lucro e as sem fins lucrativos que são assumidas pela sociedade como entidades beneficentes de assistência social, pois elas têm finalidades distintas e impactos diversos no ecossistema educacional.

As instituições de ensino com fins lucrativos são aquelas que têm como principal objetivo a obtenção de lucro financeiro. Elas funcionam como empresas, visando não apenas oferecer educação, mas também gerar receita para os proprietários ou acionistas. Essas instituições, muitas vezes, cobram mensalidades significativas das famílias e os investimentos estão orientados para maximizar o retorno financeiro. Sem analisar mérito, a vantagem dessa forma de atuação está em poder oferecer inovações educacionais e serviços de alta qualidade, devido à busca constante de atrair alunos pagantes. Sob a matriz do neoliberalismo, a existência dessas instituições segue o princípio da livre concorrência. Contudo, tendem a priorizar disciplinas e programas mais lucrativos, negligenciando áreas de estudo menos rentáveis. Isso, naturalmente, cria desigualdades de acesso, uma vez que a educação de qualidade tende a estar disponível apenas para quem pode pagar por ela.

Por outro lado, as instituições beneficentes de ensino, sem fins lucrativos, têm como objetivo principal a promoção da educação e da pesquisa, em vez da obtenção de lucro. Elas são financiadas de várias maneiras, incluindo doações, fundações, recursos públicos e, em alguns casos, mensalidades. O superávit, se houver, é reinvestido na própria instituição para aprimorar programas e infraestrutura. No caso das instituições beneficentes, privadas, sem fins lucrativos, portadoras do CEBAS, existe um compromisso com a política pública, a fim de garantir acesso à educação para as pessoas à margem da sociedade, carentes, assim classificadas por meio de *status* socioeconômico, conforme lei. Essas pessoas são beneficiadas com concessão de bolsas de estudos totalmente gratuitas e recebem benefícios complementares para garantir a permanência na instituição. Se, por um lado, essas instituições são focadas na qualidade acadêmica e social do serviço que oferecem, podem, por outro lado, enfrentar desafios financeiros, devido à dependência de doações e de financiamento público direto e indireto, o que pode afetar a estabilidade e a capacidade de investimento e permanência da política social. Como não dispõem de recursos em abundância nem de investimentos de capital aberto e outros, essas instituições beneficentes acabam reféns das lógicas neoliberais de concorrência e da disputa de mercado. Por isso, elas acabam tendo recursos limitados em comparação com as instituições com fins lucrativos, o que pode afetar a permanência no setor, uma vez que elas não vendem um produto e, sim, prestam um serviço em favor da sociedade, sem a intenção de competitividade e lucro.

1.2. Mercantilização e financeirização da educação

O processo de mercantilização e privatização da educação no Brasil é um fenômeno complexo, que ocorreu ao longo de várias décadas e foi impulsionado por uma série de fatores. O processo começou a ganhar força nas décadas de 1990 e 2000, com políticas de desregulamentação que abriram espaço para a expansão das instituições de ensino privadas,

incluindo escolas e universidades. A privatização também foi promovida por meio da transferência de escolas públicas para a gestão privada, muitas vezes por meio de parcerias público-privadas (PPPs).

Embora a expansão do setor privado tenha contribuído para o aumento do acesso à educação, ela também resultou em desigualdades de acesso, uma vez que as instituições privadas, geralmente, cobram mensalidades e nem todos podem pagar por elas. Isso criou um cenário em que o acesso à educação de qualidade tornou-se cada vez mais dependente da capacidade financeira dos estudantes e suas famílias.

A comercialização do ensino envolve a visão da educação como um produto a ser vendido no mercado, em vez de um direito ou serviço público. Escolas e universidades privadas, muitas vezes, adotam estratégias de marketing e competem por alunos como se estivessem vendendo produtos, o que pode levar a uma ênfase na obtenção de lucros em detrimento da qualidade educacional.

A substituição do sentido público e político da educação pelo valor de mercado implica afirmar que: “a iniciação em uma herança cultural pública passa a ser concebida como a transmissão de um capital cultural privado, cujo valor pode ser aferido a partir de seu impacto em outras dimensões da existência, em geral ligadas à produção ou ao consumo de novas mercadorias” (CARVALHO, 2013, p. 86).

Nesse sentido, o sistema privado de educação poderia ser a solução para a garantia de uma educação de qualidade, obviamente para os mais favorecidos financeiramente, já que apenas uma pequena parcela da população pode pagar por tal serviço. Já os desfavorecidos economicamente estariam resignados a ter acesso apenas à educação pública, que, constitucionalmente, deveria garantir formação de qualidade para todos, mas que, na prática, tem enfrentado desafios de diversas ordens.

Fato é que vivemos um processo global de mercantilização e privatização da Educação Básica, o qual se manifesta de diversas formas e em vários contextos. A mercantilização constatada na Educação Básica brasileira tem influenciado as políticas públicas, orientado reformas, modelado avaliações e produzido currículos. Essa é uma prática pedagógica que se legitima como reprodutora das desigualdades estruturais do sistema capitalista na fase mais agressiva no século XXI. Definida de uma forma simples, a mercantilização da educação é o tratamento que se dá a ela como mercadoria, e não como um direito, ou como um setor a ser explorado economicamente por meio de uma série de serviços. Isso tem se tornado possível devido a uma mudança de paradigma sobre a educação, sobre a função dela na sociedade e sobre quem é responsável por ela (AVELAR, 2019).

Se entendemos que a educação é uma das políticas públicas garantidoras de direitos sociais, compreendemos o acesso a ela pelo coletivo como fundamental para a ampliação da cidadania, processo que se torna prejudicado com a mercantilização e a privatização da Educação Básica. Nessa perspectiva, questiona-se o neoliberalismo como uma das condições necessárias para o rompimento e a superação desse projeto de sociedade, no qual

as desigualdades sociais se acentuam cada vez mais, o que impacta, de forma negativa, o acesso de grande parte da população aos direitos previstos democraticamente na Constituição brasileira.

Dessa forma, é importante esclarecer o que seria a privatização da Educação Básica. Em sentido estrito, compreende a oferta direta de serviços educacionais por entidades privadas, seja via serviços de gestão educacional, de formação de professores e de soluções educacionais, seja pela oferta de vagas em instituições privadas (ADRIÃO; PERONI, 2005; ADRIÃO et al., 2018). Já a privatização em sentido amplo, fenômeno bem mais difuso, é vista a partir daquilo que se tem denominado de “redes políticas” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014; SHIROMA, 2020), as quais redefinem as fronteiras entre o público e o privado. Essas redes vêm ganhando importância no desenvolvimento das políticas educacionais e dos sentidos e discursos mobilizados pela gestão da educação pública (RHODES, 1996).

Avelar (2019) destaca, ainda, que os setores privados, a partir de uma perspectiva neoliberal e de formação de parcerias público-privadas, consideram cada vez mais que seja possível aliar o lucro com o social. Nessa lógica, a educação seria uma mercadoria. Essa é uma mudança de paradigma que, na verdade, vai além da educação e atinge todos os serviços sociais. Em decorrência desse pensamento, a Educação Básica é ofertada em escolas particulares, bem como há oferta de uma série de serviços auxiliares para redes públicas. Aqui estão incluídas a criação e a distribuição de livros didáticos até serviços, como sistemas de gestão e consultorias de políticas públicas.

Portanto, o Estado continua como um ator central, e os empresários da educação dependem do setor público e, também, têm se tornado mediadores de relações, até mesmo criadores e fomentadores de mercados. Destaca-se que, na Educação Básica, muitos serviços são prestados para o Estado por organizações chamadas “sem fins lucrativos”, em prol de parcerias público-privadas, como as grandes fundações e os institutos do terceiro setor (AVELAR, 2019), com destaque à Fundação Lemann, ao Instituto Ayrton Senna, ao Instituto Natura, à Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, ao Instituto Unibanco, à Fundação Itaú Social, à Fundação Roberto Marinho, à Fundação SM e ao Itaú BBA.

Somado a esses atores da política educacional brasileira, com vistas a ampliar a visão neoliberal e a financeirização do uso da educação como mercadoria, ainda temos as organizações prestadoras de serviços pedagógicos, como o Centro de Estudos, Pesquisas, Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec); a Comunidade Educativa Cedac e o Laboratório de Educação – todas financiadas por grandes bancos e grupos econômicos, tais como: Itaú, Unibanco, Bradesco, Santander, Votorantim e Carioca Engenharia (ANDRADE, 2019).

Entende-se como fenômeno conhecido como financeirização a ampliação e a autonomização relativa da esfera financeira em relação ao mundo da produção material de riquezas. Esse processo ganhou impulso crescente em escala internacional a partir da crise dos anos 1970 e se aprofundou com a implantação do modelo neoliberal nas décadas mais recentes (ANDRADE, 2019).

Do ponto de vista da dinâmica econômica, a comercialização de ações na bolsa é um dos mecanismos pelo qual a financeirização se apropria das atividades educacionais, fazendo com que essas empresas sejam regidas não apenas pela lógica do lucro, provindo da venda de produtos e serviços, mas também pela lógica financeira e especulativa do comércio de títulos (ANDRADE, 2019).

A lógica financeira e especulativa que rege o comércio de títulos é marcada pela amplitude econômica global e pela volatilidade. Os investidores que aplicam seu capital nas bolsas não estão preocupados com a origem nacional das empresas nem com o tipo de produtos ou serviços que elas geram. Tampouco estão interessados nos efeitos que essas empresas têm sobre o desenvolvimento ou o atraso do país. A única coisa que importa, independentemente da índole individual de cada investidor, é o grau de rentabilidade que aquele título de propriedade oferece. Essa é a lógica que rege a esfera financeira (AVELAR, 2019).

1.3. A dominação do mercado educacional pelo mercado financeiro

Na área da educação privada, a concessão de títulos de propriedade (ações) na bolsa de valores teve início em 2007, ano em que ocorreu a oferta pública de ações de grupos educacionais líderes. Desde então, esse processo se ampliou, envolvendo não apenas a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), mas também a Bolsa de Valores de Nova Iorque (Nasdaq), na qual algumas empresas brasileiras têm ingressado desde 2017.

A maior empresa educacional do Brasil atua em todos os níveis de ensino, com boa representatividade na Educação Infantil. No total, essa empresa possui mais de um milhão de alunos distribuídos em suas marcas de educação. Ela apresenta valor de mercado na casa dos R$ 7,62 bilhões, com uma participação no Ibovespa de 0,33%.

A segunda principal companhia educacional da bolsa de valores brasileira possui mais de 600 mil alunos sob gestão e é conhecida por suas aquisições estratégicas; tem valor de mercado de R$ 9,85 bilhões e participação no Ibovespa de 0,43%.

A terceira empresa educacional de destaque tem foco no Ensino Superior, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Ela também explorou o ensino digital durante a pandemia e aumentou a base de alunos em mais de 100%. O valor de mercado é de R$ 2,15 bilhões.

Essas empresas representam um grupo diversificado de instituições educacionais que desempenham um papel importante no cenário educacional brasileiro, cada uma com as próprias estratégias e foco no mercado de educação.

As principais características desses grupos são:

a) financiamento vindo de aportes do exterior;
b) cultura de fusões e aquisições, sobretudo de instituições menores, em dificuldades financeiras;
c) política de preços agressiva;

d) marketing agressivo.

A partir do contexto apresentado, a ANEC tem a preocupação com as empresas de capital aberto que, além de promover a mercantilização e a financeirização da educação brasileira, realizam ações predatórias no mercado educacional. Portanto, a educação acaba subjugada aos interesses privados em detrimento do interesse público. Há indícios da predominância dos interesses financeiros das instituições de capital aberto, as quais, cada vez mais, manipulam o mercado e usam a educação como um negócio lucrativo, com soluções educacionais que possam gerar lucro, em que a reserva de mercado passa a ser uma possibilidade interessante de negócio. A educação não deveria ser vista como um "negócio lucrativo", muito menos servir de especulação para empresas de capital aberto. Parece-nos no mínimo contraditório que essas instituições apregoem a importância de parcerias público-privadas e o fortalecimento de institutos e fundações em nome da "educação de qualidade". Cabe questionar: qualidade do que e para quem?

2. JULGAR: As preocupações quanto ao processo de mercantilização da educação

Na esteira desse questionamento e valendo-se do que fora dito sobre o potencial adensamento da desigualdade social a partir da mercantilização da educação, a ANEC gostaria de problematizar algumas questões específicas.

2.1. O uso de novas tecnologias na Educação Básica

Não há dúvida de que as novas tecnologias podem servir de recurso a uma grande ambição cultural: difundir gratuitamente, ao maior número de pessoas, o patrimônio humano que é o conhecimento. Em vez de usar essas técnicas para transformar os saberes em verdadeiros bens comuns da humanidade, a educação parece estar cada vez mais dependente de uma lógica comercial. Muitas empresas e agências especializadas em *e-learning* consideram que os serviços educacionais da Educação Básica e do Ensino Superior devem ser vendidos, que as aulas disponibilizadas *on-line* podem ser submetidas ao regime de propriedade intelectual e que as empresas de capital aberto devem receber *royalties* sobre as vendas.

Nesse sentido, seria um "cardápio mundial de formações *on-line*", em que instituições de capital aberto já oferecem pacotes de cursos e formações de início imediato, e *start-ups* propõem programas completos com aprendizagem por tutoria, iniciativa que já tem ocorrido com os itinerários formativos ofertados no Ensino Médio. As vantagens econômicas são evidentes: dispensa a necessidade de estrutura física, oferece grande flexibilidade de uso e globaliza oferta e demanda. A diminuição relativa ou absoluta de recursos, embora necessários para custear a necessidade crescente de formação, leva as escolas a desenvolver parcerias com operadores privados para vender cursos *on-line* o mais amplamente possível, ao melhor preço e certificados no próprio nome.

Diante dessas informações, a ANEC tem como preocupações:

- a falta de regulamentação específica sobre o uso das novas tecnologias na Educação Básica;
- a precarização do trabalho docente, o que coloca o professor como tutor ou construtor de conteúdo de um número elevado de estudantes sem a devida preocupação com o processo pedagógico, apenas para haver barateamento da operação;
- a ampliação da lacuna entre a educação oferecida na rede pública e na rede privada, os possíveis nichos de desigualdade que podem ser potencializados;

- a educação como direito público tratada a partir de interesses privados.

2.2. A docência, o apagão docente e a desvalorização profissional

Os professores têm vivido a percepção de estar sendo constantemente avaliados de diferentes formas, por diferentes meios, de acordo com diferentes critérios, por diferentes agentes e órgãos. Há um fluxo de novas necessidades, expectativas e indicadores que os obrigam a prestar contas continuamente e a ser constantemente avaliados. Tornamo-nos ontologicamente inseguros: sem saber se estão fazendo o suficiente, a coisa certa, tanto quanto os outros, tão bem quanto os outros, numa busca constante de aperfeiçoamento, de ser melhor, ser excelente, de uma outra maneira de tornar-se ou de esforçar-se para ser o melhor – a infindável procura da perfeição.

A questão é que existe um hiato entre o que temos na Base Nacional Comum Curricular de Formação Docente, nas Diretrizes Curriculares dos cursos de Licenciaturas, nas políticas educacionais implantadas no país, no que se tem como metas no Plano Nacional de Educação em vigor, nas expectativas dos gestores educacionais e das avaliações de monitoramento, como o ENADE, e as de aprendizagem, no caso da Educação Básica – Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e Enem (Exame Nacional do Ensino Médio). Fato é que os educadores vivem uma crise que transversaliza aspectos relacionados à posição social, moral e identitária de sua profissionalidade.

Há diversas exigências de um profissional extremamente bem-preparado de forma propedêutica, no que se refere às suas competências socioemocionais, tecnológicas, mas com poucas condições de formação inicial e continuada que lhe deem subsídios de assumir os desafios educacionais. Quanto a isso, a ANEC se preocupa com o sentido e significado de ser docente na escola brasileira no cenário atual. Não nos faltam indicadores que sinalizem o apagão docente e o adoecimento dos profissionais da educação. Temos grande preocupação que haja políticas públicas de valorização dos profissionais da educação, normativas e regulações que promovam ações concretas para entrada, permanência e conclusão de ingressos na formação inicial das licenciaturas, criação de programas e normatizações que aproximem o Ensino Superior da Educação Básica, rompendo com o hiato que temos historicamente em relação ao ensino, à extensão e à pesquisa, e, por fim, a retomada da valorização moral e social da profissionalidade docente.

2.3. Mercado educacional e políticas para uma educação de qualidade social na Educação Básica

O mercado tem uma visão de curto prazo, e as soluções que prega são superficiais, imediatistas, de preferência de efeito rápido, exigindo dos gestores "reações" intempestivas, enquanto a solução para muitos dos problemas da educação demanda decisões que funcionam no longo prazo.

A ANEC questiona o que realmente entendemos por conceitos fortemente defendidos, como: educação de qualidade, gestão de resultados, eficácia e eficiência na educação. Por isso, preocupa-nos políticas de premiação e meritocráticas em que o repasse de recursos às escolas depende direta e imediatamente do resultado em avaliações de larga escala para atrair "*cases* de sucesso". Escolas submetidas a uma forte concorrência, temendo prejuízos ligados à divulgação dos resultados dos exames, ou seja, sendo obrigadas a obedecer a seus interesses próprios, concentram-se nos sintomas, em vez de focar nas causas dos problemas.

Com frequência, as escolhas pedagógicas são menos "eficientes" para os alunos com mais dificuldades ou que necessitam de um acompanhamento pedagógico personificado. Nesse sentido, estudantes de inclusão, no sentido amplo, ficam excluídos ou apartados dos acompanhamentos porque não são "produtores de resultados meritocráticos". Uma regulação e avaliação com vistas a uma educação de qualidade social, equitativa, é urgente e necessária para que possamos reparar graves distorções que temos vivenciado ao longo da educação brasileira.

Por isso, se faz necessário ações concretas, a partir de um pacto educativo, na Educação Básica e no Ensino Superior, que tratem a educação como um fenômeno complexo, uma vez que ela é parte do mundo social e o seu sentido precisa ser pensado pela categoria. Portanto, a educação não é neutra e precisa tensionar o contexto social para formar indivíduos críticos e transformadores da realidade política e econômica do país, a fim de que tenhamos espaços democráticos e de oportunidades para todas as pessoas, não sendo regulada de forma mercadológica e reducionista.

2.4. A Educação a Distância e o sucateamento da formação universitária

A Educação a Distância (EaD) tem se tornado uma alternativa cada vez mais presente no cenário educacional, pois oferece flexibilidade de acesso ao conhecimento e possibilidade de conciliar estudos com outras atividades. No entanto, apesar dos benefícios possíveis, a EaD traz consigo uma série de problemas que precisam ser abordados e superados para garantir uma formação universitária de qualidade.

A ausência de interação presencial entre alunos e professores pode dificultar o desenvolvimento de habilidades sociais e o aprofundamento dos debates acadêmicos. Além disso, a modalidade EaD pode levar os estudantes a se sentirem isolados, desmotivados e com dificuldade de engajamento nas atividades acadêmicas.

Nota-se que a qualidade dos materiais e recursos digitais utilizados no ensino *on-line* nem sempre atende aos padrões necessários para uma formação de excelência. E mesmo a avaliação dos alunos, na EaD, muitas vezes, é baseada em provas *on-line*, o que pode comprometer a integridade do processo avaliativo. Isso sugere que a massificação do Ensino Superior por meio da EaD não garante, necessariamente, um acesso mais democrático à formação de excelência, pelo contrário, reforça a universidade presencial como um espaço elitizado, do qual apenas alguns podem usufruir.

3. AGIR: Propostas de reflexão e enfrentamento da questão

Ensino Superior

1. Regulação excessivamente burocrática e pouco funcional.
2. Sistema de avaliação fiscalizador e punitivo.
3. Avaliação específica para as IES sem fins lucrativos.
4. Regulação e avaliação da EaD.
5. Regulação e avaliação dos cursos de Medicina.
6. Regulação e avaliação dos cursos de Licenciatura.

Mantenedoras

1 - Portaria CEBAS, regulamentação e fluxos processuais.

2 - Prazos (envolvendo todos os processos no âmbito do MEC).

3 - Instituições beneficentes de ensino, sem fins lucrativos.