

Educação Financeira como Eixo de Formação Cidadã: Vulnerabilidade Socioeconômica, Predação Financeira Digital e uma Arquitetura de Política Pública para a Educação Básica Brasileira

Raony Bourscheidt Rossetti[†], Alexandre Dellamura Sarmiento, Jaqueline Bourscheidt Rossetti, Carlos Alberto Acevedo Cabral, Maurício Fernandes Pereira^a

^aUniversidade Federal de Santa Catarina, Brasil • [†]Autor correspondente: raony@melter.com.br

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Palavras-chave:

Educação financeira
Vulnerabilidade socioeconômica
Políticas públicas educacionais
Capital humano
BNCC

RESUMO

A Educação Financeira foi incorporada à Base Nacional Comum Curricular brasileira em 2018 como tema contemporâneo transversal, mas sua implementação na educação básica permanece frágil. Este artigo discute essa fragilidade à luz do cenário recente de predação financeira digital sobre famílias em vulnerabilidade socioeconômica no Brasil, caracterizado pela expansão acelerada das apostas online, pelo endividamento histórico das famílias e pela inadimplência em níveis recordes. A argumentação articula duas tradições teóricas distintas que convergem na justificação de política pública estruturada no tema: a abordagem das capacidades de Sen, que situa o letramento financeiro como expansão de liberdades reais, e a teoria do capital humano nas formulações de Schultz, Becker e Heckman, que o situa como investimento de retorno social elevado. Argumenta-se que a simples previsão normativa da transversalidade na BNCC é insuficiente para produzir efeitos pedagógicos consistentes e que a efetividade do tema depende de infraestrutura operacional que inclua progressão curricular, formação docente, materiais didáticos e avaliação por competências. Como contribuição propositiva, apresenta-se o modelo analítico do Programa Nacional de Educação Financeira, Fiscal e Trabalho na Escola (PNEFFTE) como exemplo de arquitetura de política pública que articula os elementos requeridos. Conclui-se que, em cenário de predação financeira sobre populações vulneráveis, a omissão pedagógica institucional torna-se vulnerabilidade adicional, e que a gestão pública educacional precisa enfrentar o tema com instrumentos compatíveis com a sua urgência.

1. Introdução

Entre janeiro de 2023 e março de 2026, segundo estudo econométrico divulgado pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, os gastos mensais dos brasileiros com plataformas de apostas online passaram de praticamente zero para mais de R\$ 30 bilhões mensais (CNC, 2026a). Aplicando metodologia de Diferenças em Diferenças sobre dados da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, o estudo identifica impacto causal estatisticamente significativo das apostas sobre a inadimplência severa das famílias brasileiras. O efeito é heterogêneo: as famílias de renda até cinco salários mínimos enfrentam aumento generalizado do endividamento, enquanto as famílias de renda mais alta reduzem o endividamento total mas concentram atrasos, em padrão que sugere desvio de recursos para as apostas (CNC, 2026a). No mesmo período, segundo a Peic, 80,9% das famílias brasileiras declararam possuir algum tipo de dívida em abril de 2026. É o maior patamar da série histórica iniciada em 2010 (CNC, 2026b). Em agosto de 2024, beneficiários do Programa Bolsa Família transferiram, via Pix, cerca de R\$ 3 bilhões para casas de apostas em um único mês (BCB, 2024).

Apresentados isoladamente, esses números compõem um diagnóstico econômico. Considerados em conjunto, configuram algo de outra natureza: um quadro de exposição financeira em que famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica enfrentam, simultaneamente, três pressões convergentes. Há o endividamento doméstico em níveis recordes, a captação acelerada de recursos por plataformas de apostas e a expansão do crédito digital com publicidade cada vez mais agressiva. O efeito prático dessa convergência ainda começa a ser mensurado pela pesquisa empírica brasileira, mas a dimensão dos valores envolvidos já basta para deslocar a Educação Financeira escolar de tema curricular acessório para questão de gestão pública relevante.

O Brasil não está sozinho nesse cenário. Países como Reino Unido, Austrália e Portugal já incorporaram a Educação Financeira como tema obrigatório do currículo escolar, com diferentes desenhos institucionais. A peculiaridade brasileira está em ter feito o reconhecimento normativo sem ter construído, em paralelo, a infraestrutura de implementação que faria essa norma se realizar na escola.

A Base Nacional Comum Curricular, aprovada em 2018, reconhece a Educação Financeira como tema contemporâneo transversal. A Estratégia Nacional de Educação Financeira, reorganizada pelo Decreto nº 10.393/2020, articula esforços de

diferentes órgãos públicos no tema. Há, portanto, marco normativo. O que se observa em pesquisas sobre implementação curricular, todavia, é que a transversalidade prevista nesses instrumentos não se converteu, até o presente, em prática pedagógica consistente no cotidiano das escolas brasileiras. O tema existe nos documentos mas encontra dificuldades para existir nas salas de aula.

A questão central deste artigo deriva dessa distância. Que arranjo institucional permitiria converter o reconhecimento normativo da Educação Financeira em prática pedagógica efetiva, em escala compatível com a dimensão do problema brasileiro? E, antes disso, em que fundamentos teóricos pode se apoiar a justificativa para esforço dessa natureza? A hipótese que defendemos é a de que a transversalidade na BNCC, embora condição necessária, torna-se ficção curricular quando desacompanhada de infraestrutura operacional. Por infraestrutura operacional, entendemos o conjunto articulado de progressão pedagógica, materiais didáticos, formação docente, avaliação e governança que torna possível a materialização da política educacional.

A argumentação organiza-se em oito seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção apresenta a abordagem metodológica adotada no artigo. A terceira sistematiza o quadro empírico da vulnerabilidade financeira da população brasileira no período recente. A quarta examina os limites da resposta institucional atual, ancorada na transversalidade. A quinta apresenta a fundamentação teórica a partir de duas tradições, a abordagem das capacidades e a teoria do capital humano, que, partindo de pressupostos distintos, convergem na justificação de intervenção pública estruturada. A sexta discute o problema específico da formação docente e da aplicação prática de temas transversais na escola. A sétima apresenta o modelo analítico do Programa Nacional de Educação Financeira, Fiscal e Trabalho na Escola como exemplo possível de infraestrutura pedagógica. A oitava aborda limites da proposta e agenda de pesquisa.

2. Abordagem metodológica

A investigação que sustenta este artigo classifica-se, quanto aos fins, como pesquisa descritiva e propositiva, e quanto aos meios, articula pesquisa documental e revisão narrativa de literatura (Vergara, 2016). A pesquisa documental atende à constituição da base empírica e à leitura do marco regulatório brasileiro pertinente ao tema. A revisão narrativa de literatura sustenta a fundamentação teórica e o diálogo com a produção acadêmica do campo. Não foi conduzida pesquisa de campo nem coletados dados primários, opção coerente com a contribuição pretendida, situada na formulação de modelo analítico e não na avaliação de intervenção em curso.

O diagnóstico empírico recorreu a fontes documentais oficiais e institucionais, selecionadas por três critérios articulados: credibilidade do emissor, atualidade dos dados no recorte de 2023 a 2026 e cobertura das três dimensões do problema examinadas no artigo, ou seja, expansão das apostas online, endividamento das famílias e defasagem de letramento financeiro. Foram mobilizados documentos do Banco Central do Brasil sobre transferências via Pix para casas de apostas, da Confederação Nacional do Comércio, cujo estudo econométrico aplica metodologia de Diferenças em Diferenças para estimar impacto causal das apostas sobre a inadimplência das famílias, do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde sobre apostas e saúde mental, da Serasa Experian sobre inadimplência e comprometimento de renda, e da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais sobre o perfil do investidor brasileiro, além de relatório internacional sobre letramento financeiro produzido pelo Banco Mundial em parceria com o Global Financial Literacy Excellence Center. O tratamento dado a essas fontes foi interpretativo, voltado a articular evidências em quadro coerente, sem processamento estatístico próprio. As referências regulatórias examinadas, da Base Nacional Comum Curricular às portarias mais recentes do setor de apostas, foram lidas em sua função normativa explícita e nas tensões institucionais que produzem quando confrontadas com a realidade da implementação.

A discussão teórica opera por revisão narrativa, orientada por critério argumentativo. A seleção dos autores respondeu à pergunta sobre que tradições intelectuais poderiam fundamentar, em planos complementares, a justificação de política pública estruturada de Educação Financeira. Duas tradições se mostraram pertinentes: a abordagem das capacidades, em Sen e Nussbaum, que oferece fundamentação normativa do letramento financeiro como expansão de liberdades reais; e a teoria do capital humano, nas formulações de Schultz, Becker e Heckman, que oferece fundamentação econômica do investimento educacional precoce como produtor de retorno social mensurável. A ponte entre essas tradições e o tema específico do letramento financeiro foi construída a partir das pesquisas conduzidas há mais de duas décadas por Lusardi e Mitchell. Para a discussão sobre currículo e formação docente, foram mobilizadas contribuições de Sacristán, Nóvoa, Tardif e Perrenoud, autores centrais no debate brasileiro e ibero-americano sobre essas temáticas.

A formulação do modelo analítico operou como exercício de articulação: reúne os elementos que a literatura identifica como necessários à efetividade de política educacional estruturada e os organiza em desenho institucional coerente com as condições do sistema brasileiro. O resultado é apresentado em estágio conceitual, como modelo analítico, e não como política já formalizada em instrumento legal. Três limites devem ser registrados. O primeiro é o uso exclusivo de fontes secundárias no diagnóstico empírico, opção que subordina a análise à qualidade e ao recorte das fontes disponíveis. O segundo é a ausência de testagem empírica do modelo, cuja avaliação efetiva depende de implementação ou de pesquisa em formato piloto, agenda retomada na sétima seção. O terceiro é o recorte nacional adotado, sem ambição comparativa sistemática com outras experiências internacionais. Esses limites não invalidam a contribuição pretendida: delimitam o espaço de validade do que aqui se sustenta.

3. A vulnerabilidade financeira da população brasileira: dimensões empíricas

O período compreendido entre 2018 e 2026 consolidou no Brasil um conjunto de transformações na relação entre famílias e sistema financeiro cujo alcance ainda começa a ser mapeado pela pesquisa empírica. A regulamentação das apostas de quota fixa, com a Lei nº 14.790/2023, deu marco jurídico a um setor que operava em zona cinzenta desde 2018. A consolidação do Pix como principal meio de pagamento eletrônico do país ampliou a velocidade e o alcance das transações financeiras digitais. A expansão do crédito digital, frequentemente associada a aplicativos de uso massivo, ampliou o acesso de famílias historicamente desbancarizadas a modalidades de financiamento de alto custo. O efeito agregado dessas transformações, observado pelos indicadores agregados disponíveis, é o de um ambiente financeiro mais veloz, mais complexo e, conforme defendemos nesta seção, também mais agressivo na captação de recursos das camadas de menor renda.

3.1. Apostas online: volume, perfil e concentração de impactos

Análise técnica do Banco Central do Brasil, publicada em setembro de 2024, identificou que as transferências mensais via Pix para empresas de jogos de azar e apostas no Brasil variaram entre R\$ 18 e R\$ 21 bilhões ao longo de 2024, totalizando aproximadamente R\$ 20,8 bilhões em agosto daquele ano, com cerca de 24 milhões de pessoas físicas tendo realizado ao menos uma transferência para esse fim no período analisado (BCB, 2024). Estimativas anualizadas da Confederação Nacional do Comércio, com base nos dados mensais do BCB, indicam que os brasileiros destinaram aproximadamente R\$ 240 bilhões a plataformas de apostas online em 2024 (CNC, 2025, p. 3). O estudo da CNC estima ainda que 1,8 milhão de brasileiros entraram em situação de inadimplência por causa das apostas apenas no primeiro semestre de 2024 (CNC, 2025, p. 11). Em 2024, 15% da população brasileira com 16 anos ou mais — cerca de 23 milhões de pessoas — fez ao menos uma aposta online, segundo a 8ª edição da pesquisa Raio X do Investidor Brasileiro, divulgada pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais em parceria com o Datafolha (ANBIMA, 2025, p. 55). Dossiê do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, em parceria com a Umane e a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental, com base em dados do III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (Lenad III), estima em aproximadamente 12,8 milhões o número de apostadores em situação de risco no país, considerando os apostadores de risco baixo, moderado e problemático (IEPS; FPSM; UMANE, 2025, p. 35).

A distribuição desses impactos sobre a estrutura social brasileira não é neutra. Segundo o estudo do BCB, em agosto de 2024 aproximadamente 5 milhões de pessoas pertencentes a núcleos familiares de beneficiários do Programa Bolsa Família movimentaram, via Pix, cerca de R\$ 3 bilhões em direção a casas de apostas. Isso equivale a cerca de 17% dos cadastrados no programa, com mediana de R\$ 100 por pessoa (BCB, 2024). Desses apostadores, 4 milhões (70%) eram chefes de família, os titulares diretos do benefício, responsáveis por R\$ 2 bilhões (67%) do volume total transferido (BCB, 2024). Como os próprios autores do estudo registram, “esses resultados estão em linha com outros levantamentos que apontam as famílias de baixa renda como as mais prejudicadas pela atividade das apostas esportivas” (BCB, 2024, p. 3). O dado motivou a edição da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e da Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025, que proíbem o uso de recursos do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada em plataformas de apostas autorizadas (IEPS; FPSM; UMANE, 2025, p. 20). O próprio dossiê do IEPS, contudo, ressalva que as medidas adotadas pelo país permanecem “tímidas” e que falta “uma estrutura assistencial robusta e especializada” (IEPS; FPSM; UMANE, 2025, p. 37). Estudo técnico da CNC divulgado em abril de 2026, disponibilizado pela entidade em seu portal de publicações, conclui que as apostas afetam de modos distintos os estratos de renda: “as bets afetam principalmente as famílias mais vulneráveis, aumentando seu endividamento global, enquanto para os mais ricos funcionam como substituto de outras formas de endividamento, embora também gerem inadimplência” (CNC, 2026a, item 6.2). A assimetria é nítida. Os pobres se endividam mais. Os ricos apenas trocam de credor.

O dossiê do IEPS sintetiza essa dinâmica de forma direta: “sem atacar essas raízes, as medidas compensatórias terão impacto limitado diante da crescente normalização das apostas na cultura digital brasileira” (IEPS; FPSM; UMANE, 2025, p. 5). A formulação é precisa. O problema não é apenas de regulação tardia, mas de incorporação social rápida a um padrão de consumo financeiro cuja publicidade agressiva e cuja arquitetura tecnológica encontraram, no Brasil, terreno especialmente fértil.

Quando o dossiê traduz esse fenômeno em valores, a dimensão do problema fica explícita. O custo social total do setor de apostas e jogos de azar para o país é estimado em R\$ 38,8 bilhões anuais (IEPS; FPSM; UMANE, 2025, p. 4). Desse montante, cerca de R\$ 30,6 bilhões, ou 78,8% do total, correspondem especificamente a custos em saúde: R\$ 17 bilhões relativos a mortes adicionais por suicídio, R\$ 10,4 bilhões à perda de qualidade de vida decorrente da depressão e R\$ 3 bilhões a tratamentos médicos (IEPS; FPSM; UMANE, 2025, p. 34). A metodologia adota como referência estudo de 2023 do Office for Health Improvement and Disparities do governo britânico, aplicando paridade de poder de compra para o caso brasileiro. A arrecadação tributária federal com o setor de apostas, entre janeiro e setembro de 2025, acumulou aproximadamente R\$ 6,8 bilhões (IEPS; FPSM; UMANE, 2025, p. 23). O dossiê resume o contraste com clareza: “as apostas online podem custar à sociedade até 6 vezes mais do que contribuem para a arrecadação do país” (IEPS; FPSM; UMANE, 2025, p. 5). A assimetria entre arrecadação e custo social é, neste caso, expressão quantitativa de um problema regulatório mais amplo: a velocidade da expansão do mercado superou a capacidade de resposta institucional do Estado brasileiro.

3.2. Endividamento das famílias e inadimplência em níveis históricos

Paralelamente ao fenômeno das apostas online, o endividamento das famílias brasileiras manteve trajetória ascendente durante todo o ciclo recente. A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, conduzida mensalmente pela Confederação Nacional do Comércio, registrou, em sua edição de abril de 2026, que 80,9% das famílias brasileiras declaram possuir algum tipo de dívida. É o maior patamar da série histórica iniciada em 2010, contra os 77,6% verificados em abril de 2025 (CNC, 2026b). O cartão de crédito permanece como modalidade dominante de endividamento, seguido pelos carnês de loja e pelo crédito pessoal. A composição evidencia a predominância de linhas de curto prazo no comprometimento do orçamento doméstico (CNC, 2026b).

Os dados da Serasa Experian, que captam outro recorte do fenômeno, complementam o quadro. Em fevereiro de 2026, o número de brasileiros com nome restrito atingiu 81,7 milhões. É recorde histórico que equivale a 49,87% da população adulta do país (SERASA EXPERIAN, 2026b). Em termos etários, a faixa de 41 a 60 anos concentra a maior incidência de restrição ao crédito, com 35,6% do total, sugerindo que o endividamento atinge famílias em momento de consolidação patrimonial e responsabilidade financeira sobre dependentes (SERASA EXPERIAN, 2026b). Levantamento complementar da mesma instituição, com base na solução Renda 5.0, evidencia a dimensão regional da pressão sobre o orçamento familiar. O consumidor da região Norte compromete, em média, 80,5% da renda com despesas financeiras, enquanto o consumidor da região Sul compromete 71,9%, diferença de 8,6 pontos percentuais entre as duas regiões (SERASA EXPERIAN, 2026a). A própria economista-chefe da Serasa Experian, Camila Abdelmalack, sintetiza a gravidade do quadro: “um comprometimento de renda na casa dos 80% é um risco elevado sobre o orçamento” porque “a margem de manobra praticamente desaparece” (SERASA EXPERIAN, 2026a).

A interação entre esses indicadores e o fenômeno das apostas é objeto de disputa metodológica. Estudo da CNC divulgado em abril de 2026 estima, por meio de metodologia de diferenças em diferenças, que aproximadamente 268 mil famílias brasileiras ingressaram em situação de inadimplência severa, com atrasos de 90 dias ou mais, diretamente associada ao avanço das apostas online (CNC, 2026a). O perfil mais exposto, segundo o levantamento, é o de homens, famílias com renda até cinco salários mínimos, indivíduos acima de 35 anos e portadores de ensino médio completo ou superior (CNC, 2026a). Associações representativas do setor de apostas, como o Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, contestam a metodologia, argumentando que o endividamento brasileiro é fenômeno multifatorial cuja explicação não pode ser reduzida a uma causa única. A controvérsia é legítima e a evidência empírica ainda está em construção, mas a coexistência temporal dos dois fenômenos, crescimento acelerado das apostas e aumento do endividamento, é incontestável e demanda, no mínimo, monitoramento sistemático.

3.3. A vulnerabilidade prévia: defasagem de letramento financeiro

Os fenômenos descritos não ocorrem em ambiente social neutro. Encontram, ao contrário, uma população cuja defasagem prévia de letramento financeiro funciona como fator que amplia a vulnerabilidade diante da predação financeira digital. Pesquisa coordenada por Klapper et al. (2015, p. 7), baseada em levantamento aplicado pelo Banco Mundial em mais de 140 economias, identificou que apenas cerca de um terço da população adulta mundial, mais precisamente 33%, domina os conceitos básicos que sustentam decisões financeiras cotidianas, como cálculo de juros, compreensão de inflação e noção de diversificação de risco. O Brasil, com 35% de adultos financeiramente alfabetizados, situa-se ligeiramente acima da média mundial, mas distante dos melhores desempenhos da América Latina, como Uruguai (45%) e Chile (41%), e muito aquém das economias avançadas, como Canadá (68%) e Reino Unido (67%) (Klapper et al., 2015, p. 23-25). A defasagem brasileira em relação ao mundo desenvolvido é, portanto, expressiva e converge com o quadro de exposição financeira ampliada descrito nas seções anteriores.

A defasagem brasileira manifesta-se, no plano cotidiano, em fenômenos de difícil reversão posterior. A 8ª edição da pesquisa Raio X do Investidor Brasileiro, ao aplicar o método *Big Three* desenvolvido pelas próprias Lusardi e Mitchell (2014) para mensuração internacional de letramento financeiro, identificou que cerca de 4 milhões de apostadores brasileiros, equivalentes a 16% do universo de apostadores, compreendem as apostas online como uma modalidade de “investimento financeiro” (ANBIMA, 2025, p. 55). O dado é muito revelador: onde a fronteira conceitual entre investimento, especulação e jogo de azar não está dada, a publicidade comercial encontra solo fértil para confundi-la deliberadamente. Mais relevante ainda para a tese da vulnerabilidade prévia: enquanto um terço da população brasileira declara ter dívidas em atraso, entre quem apostou em 2024 a proporção sobe para quase metade, sugerindo associação direta entre o comportamento de apostar e o endividamento das famílias (ANBIMA, 2025, p. 49). A defasagem de letramento financeiro não é, nesse contexto, mera ausência de conhecimento técnico. Funciona como condição prévia que amplia a eficácia das estratégias predatórias do setor financeiro digital.

Esta seção defende, assim, três proposições empíricas que organizam a discussão subsequente do artigo. Primeira: o cenário brasileiro do período 2023-2026 configura quadro de exposição financeira historicamente elevada, especialmente para famílias em vulnerabilidade socioeconômica. Segunda: essa exposição decorre tanto de transformações na oferta, como apostas online, crédito digital e marketing intenso, quanto da defasagem prévia de letramento financeiro da população. Terceira: a dimensão dos valores envolvidos e a velocidade da expansão dos fenômenos descritos colocam a Educação Financeira escolar em outro patamar de urgência, deslocando-a da condição de tema curricular acessório para a de questão de gestão pública relevante.

4. A resposta institucional brasileira e os limites da transversalidade

A construção da resposta institucional brasileira ao problema do letramento financeiro ocorreu por dois caminhos principais. O primeiro foi a Estratégia Nacional de Educação Financeira, instituída pelo Decreto nº 7.397/2010 e reorganizada pelo Decreto nº 10.393/2020. Essa estratégia articula esforços de diferentes órgãos públicos no fomento à educação financeira da população, como Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Susep, Previc, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação. O segundo foi a incorporação da Educação Financeira como tema contemporâneo transversal na Base Nacional Comum Curricular, aprovada em 2018, que estabelece a obrigatoriedade de seu tratamento ao longo da educação básica.

Os dois movimentos representam avanços institucionais inegáveis. Saímos de um cenário, vigente até a primeira década do século, em que a Educação Financeira era ausência praticamente completa do currículo escolar brasileiro. A inclusão na BNCC, em particular, criou pela primeira vez uma obrigatoriedade pedagógica formal sobre o tema. O que pesquisas sobre implementação curricular vêm progressivamente revelando, contudo, é que essa obrigatoriedade não se converteu, até o presente, em prática pedagógica consistente nas escolas brasileiras. E a razão dessa dificuldade não é primariamente de resistência docente, mas de arquitetura da política pública.

A noção de transversalidade, quando aplicada a um tema específico em um currículo já saturado, tem efeito paradoxal: ao distribuir a responsabilidade pelo tema por todas as disciplinas, tende a tornar essa responsabilidade de ninguém em particular. Sacristán, em análise da prática curricular que se tornou referência no campo, observa que orientações curriculares amplas frequentemente se traduzem, na escola, em práticas episódicas e desarticuladas quando faltam materiais de apoio, formação específica e mecanismos de avaliação correspondentes. O problema, portanto, não é da transversalidade como princípio pedagógico, que é defensável e adotado em diversos sistemas educacionais de referência. O problema é da transversalidade desprovida da infraestrutura que a torne operacional.

A distinção é particularmente útil no caso da Educação Financeira: o tema existe no currículo prescrito, aquilo que os documentos normativos estabelecem, mas frequentemente não alcança o currículo praticado, aquilo que efetivamente se realiza na sala de aula. Para Sacristán (2000, p. 101 *et seq.*), essa distância entre níveis de objetivação do currículo não é falha pontual, mas característica estrutural dos processos de implementação curricular. É característica que reformas mal desenhadas tendem a ignorar e que reformas bem desenhadas explicitamente endereçam.

No caso específico da Educação Financeira na BNCC, três fatores potencializam essa fragilidade estrutural. O primeiro é a ausência, no documento, de uma progressão pedagógica explícita do tema ao longo dos anos da educação básica. Diferentemente dos componentes curriculares clássicos, que contam com expectativas de aprendizagem definidas por ano escolar e com habilidades específicas vinculadas a códigos identificáveis, a Educação Financeira aparece dispersa em poucas habilidades, vinculada genericamente a competências gerais e tratada como interface possível com componentes existentes, como Matemática, Língua Portuguesa, Ciências Humanas e, no ensino médio, o componente Projeto de Vida. Não há, na BNCC, uma trajetória cumulativa que parta de noções elementares de consumo nos anos iniciais e alcance, ao final do ensino médio, capacidades complexas de análise de produtos financeiros, planejamento de longo prazo e compreensão de riscos.

O segundo fator é a ausência de formação inicial sistemática em Educação Financeira nos cursos de licenciatura no Brasil. Os professores que hoje atuam na educação básica raramente tiveram contato, em sua trajetória formativa, com conteúdos financeiros estruturados, e quase nunca com sua dimensão pedagógica específica. A exigência de que abordem temas para os quais sua formação não os preparou produz, previsivelmente, ou silêncio sobre o tema, ou abordagens improvisadas a partir de repertório pessoal de qualidade variável. Nóvoa (1992), em discussão sobre formação docente que se tornou clássica no campo, argumenta que reformas curriculares não produzem efeitos consistentes quando desacopladas de investimento permanente em formação continuada. A aplicação dessa observação ao caso da Educação Financeira no Brasil é particularmente direta.

O terceiro fator é a inexistência, até o momento, de materiais didáticos públicos estruturados e atualizados para o tema. Ao contrário do que ocorre com os componentes consolidados, em que coleções avaliadas pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático oferecem aos professores referências comuns e atualizadas periodicamente, a Educação Financeira chega às escolas como demanda sem suporte. Os materiais existentes provêm majoritariamente de iniciativas privadas, de qualidade pedagógica heterogênea, e em muitos casos vinculadas a interesses comerciais específicos do setor financeiro, como instituições bancárias, gestoras de investimentos e plataformas de crédito, cuja imparcialidade no tratamento do tema é, no mínimo, questionável.

O resultado agregado dessas três lacunas é previsível: a transversalidade prevista na BNCC torna-se ficção curricular. O tema existe no documento normativo mas não existe, em escala consistente, no cotidiano das escolas. Quando aparece, depende quase integralmente da iniciativa individual de professores motivados, sem que essa motivação seja apoiada por infraestrutura institucional que a sustente no tempo e a generalize para o conjunto da rede. Em termos de política pública, o problema corresponde à distância entre o currículo prescrito e o currículo praticado, entre o que a política prevê e o que efetivamente se realiza na escola. Trata-se de fenômeno amplamente estudado na literatura de análise de políticas públicas e cujas causas raramente residem na simples falta de vontade dos agentes da ponta.

5. Fundamentação teórica: capacidades, capital humano e a justificação da intervenção pública

A justificação teórica para política pública estruturada em Educação Financeira escolar pode ser construída a partir de tradições intelectuais distintas, que partem de pressupostos diferentes e, no entanto, convergem em recomendações

práticas semelhantes. Esta seção examina duas dessas tradições, a abordagem das capacidades, no campo do desenvolvimento humano, e a teoria do capital humano, no campo da economia da educação. Não para tomar partido entre elas, mas para mostrar que a justificativa para intervenção pública robusta no tema dispensa vinculação a uma matriz teórica particular. Esta convergência, mais do que cada uma das tradições isoladamente, fortalece o caso da política pública: é um tema cuja fundamentação se apoia em pontos de partida intelectuais distintos.

5.1. A abordagem das capacidades e o letramento financeiro como expansão de liberdades reais

A abordagem das capacidades, desenvolvida principalmente por Sen (2000) e posteriormente expandida por Nussbaum (2011), defende que o desenvolvimento humano consiste essencialmente na expansão das liberdades reais de que as pessoas dispõem para conduzir suas próprias vidas. Pobreza, nessa perspectiva, não se reduz a baixa renda: define-se como privação de capacidades, falta de acesso a recursos, conhecimentos e oportunidades que ampliariam a margem de agência individual e coletiva. A renda é, nessa formulação, meio para a expansão de capacidades, não fim em si mesma. A medida do bem-estar de uma sociedade não está na quantidade de recursos disponíveis, mas no que as pessoas efetivamente conseguem ser e fazer com os recursos a que têm acesso.

Para Sen, a relação entre renda e capacidades “não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências)” (Sen, 2000, Introdução). O deslocamento conceitual proposto pela abordagem das capacidades é justamente o de tratar a renda como meio e não como fim. Em consequência, trata a privação de capacidades, não a privação de renda em si, como o que define materialmente a pobreza.

A pertinência dessa moldura para a Educação Financeira é direta. Letramento financeiro é capacidade no sentido que Sen dá ao termo: amplia o conjunto de decisões que uma pessoa pode tomar com discernimento. Permite distinguir crédito útil de crédito predatório, calcular o custo real de um financiamento antes de assiná-lo, reconhecer o risco estatístico embutido em uma aposta cuja publicidade promete enriquecimento rápido e organizar um orçamento doméstico em horizonte mais longo do que a próxima fatura. Em casos avançados, permite ainda planejar proteção previdenciária e securitária para riscos futuros. Esta última dimensão é ainda pouco explorada no debate brasileiro e, na perspectiva da expansão de capacidades, é especialmente relevante para famílias cuja estabilidade depende inteiramente da renda do trabalho corrente.

Cada uma dessas capacidades, isoladamente, parece técnica. Em conjunto, configuram algo mais amplo: a possibilidade de uma família vulnerável participar das relações econômicas contemporâneas como sujeito ativo, não apenas como objeto. Essa é a tradução operacional possível, no campo da Educação Financeira, do que Sen denomina agência: a capacidade de agir e produzir mudança a partir de objetivos próprios. Na perspectiva das capacidades, isso não é ensinar pobres a serem ricos. É garantir-lhes os instrumentos cognitivos para que as decisões financeiras cotidianas sejam efetivamente suas, e não imposições do ambiente em que estão inseridas.

5.2. A teoria do capital humano e o investimento educacional precoce

A teoria do capital humano, desenvolvida originalmente por Theodore Schultz e Gary Becker na década de 1960, parte de pressuposto distinto: trata a educação como investimento que amplia a produtividade do trabalhador e, por extensão, sua renda futura e a renda agregada da sociedade. Conhecimento, habilidades e competências adquiridas pela educação são, nessa moldura, estoque de capital, ou capital humano, cujo retorno se distribui entre o indivíduo, que auferirá salário mais alto, e a sociedade, que se beneficia de produtividade agregada superior. A política pública educacional encontra, nessa tradição, justificativa econômica clara: investir em educação produz retorno mensurável, tanto privado quanto social.

Pode parecer, à primeira vista, que esta tradição é incompatível com a abordagem das capacidades. Uma trata a educação como expansão de liberdade, a outra como investimento produtivo. Mas a oposição é menos profunda do que aparenta. No caso específico da Educação Financeira escolar, ambas chegam a recomendações semelhantes, ainda que por caminhos analíticos distintos. Para a tradição das capacidades, ensinar finanças amplia a liberdade efetiva. Para a tradição do capital humano, ensinar finanças amplia a produtividade do indivíduo na gestão de seus próprios recursos, com efeito agregado positivo sobre poupança, alocação de capital e estabilidade financeira da economia.

Os trabalhos de James Heckman, prêmio Nobel de Economia em 2000, dão à tradição seu apoio empírico contemporâneo. Décadas de estudos longitudinais conduzidos por Heckman mostram um padrão claro: o retorno econômico do investimento em educação é decrescente ao longo da vida. Investimentos realizados precocemente, sobretudo sobre populações vulneráveis, produzem retornos consideravelmente superiores aos investimentos realizados em fases posteriores. Esse achado é conhecido como “curva de Heckman” e mostra a relação inversa entre idade do investimento educacional e taxa de retorno por unidade investida.

Como sintetiza o próprio Heckman em formulação que se tornou referência no campo, “a formação de habilidades do ciclo de vida é um processo dinâmico no qual insumos precoces afetam fortemente a produtividade dos insumos posteriores” (Heckman, 2006, p. 1900, tradução nossa). Na prática, isso significa que investimentos educacionais realizados na infância e na adolescência produzem retornos consideravelmente maiores do que intervenções remediais aplicadas em fases posteriores da vida.

A aplicação dessa formulação ao caso da Educação Financeira escolar brasileira é direta. Se o objetivo é máximo retorno social do investimento público, a concentração de esforços na educação básica, particularmente sobre populações em vulnerabilidade socioeconômica, oferece relação custo-benefício superior a alternativas como programas de educação financeira para adultos já endividados. A intervenção precoce previne a formação dos hábitos financeiros que, mais

tarde, programas remediais tentam corrigir com efetividade limitada e custo elevado. Para a tradição do capital humano, portanto, a Educação Financeira escolar não é apenas defensável. É alocação eficiente de recursos públicos.

5.3. A convergência empírica: a literatura sobre letramento financeiro

As pesquisas sobre letramento financeiro, lideradas por [Lusardi e Mitchell \(2014\)](#) ao longo das últimas duas décadas, fornecem a ponte empírica entre as duas tradições teóricas examinadas. Essa linha de pesquisa tem fundamentação metodológica próxima da tradição do capital humano. Opera com modelos de decisão racional, mede retornos do letramento financeiro sobre comportamento econômico mensurável, aproxima-se da economia comportamental. Seus achados empíricos, contudo, têm afinidade direta com a agenda das capacidades.

Os principais achados dessa pesquisa podem ser sintetizados em três proposições. Primeira: o letramento financeiro está baixo em praticamente todos os países pesquisados, inclusive nos que possuem mercados financeiros sofisticados, e particularmente baixo entre mulheres, populações de baixa renda, minorias étnicas e residentes em áreas rurais. Segunda: o letramento financeiro está correlacionado positivamente com comportamentos financeiros desejáveis, como planejamento de aposentadoria, diversificação de investimentos e evitamento de modalidades predatórias de crédito, e negativamente com inadimplência e exposição a fraudes financeiras. Terceira: programas educacionais bem estruturados conseguem elevar o letramento financeiro de forma mensurável, ainda que a magnitude dos efeitos dependa criticamente do desenho do programa.

A última proposição importa especialmente para o debate sobre política pública. As pesquisas mais recentes são cautelosas quanto à efetividade de programas mal desenhados, sobretudo os de curta duração, baseados em transmissão passiva de informação e desconectados de contextos práticos. Programas bem desenhados, por outro lado, principalmente os que combinam progressão pedagógica ao longo da educação básica, contextualização em situações reais e formação docente específica, produzem efeitos consistentes. Esse achado é compatível tanto com a moldura das capacidades, em que letramento financeiro amplia liberdades, quanto com a do capital humano, em que investimento educacional bem desenhado produz retorno mensurável.

A convergência teórica que esta seção identifica leva a uma consequência clara: a justificação para política pública estruturada em Educação Financeira escolar não depende de adesão a uma matriz intelectual particular. Apoia-se em pontos de partida distintos e converge em recomendações semelhantes, como progressão pedagógica, formação docente, contextualização, avaliação por competências e foco em populações vulneráveis. Onde as duas tradições divergem é nos fundamentos normativos últimos, não nas recomendações operacionais. Política pública educacional pode, e em alguma medida deve, ser construída sobre esse tipo de convergência operacional entre tradições teóricas distintas, particularmente quando o tema em questão é objeto de divergências políticas no plano público mais amplo.

6. O problema da implementação: formação docente e gestão pública educacional

Até aqui, defendemos dois pontos. Primeiro, a dimensão empírica da vulnerabilidade financeira da população brasileira justifica tratar a Educação Financeira escolar como questão de gestão pública relevante, não como tema curricular acessório. Segundo, a justificação teórica para política pública estruturada no tema ancora-se em tradições intelectuais distintas, que convergem em recomendações práticas. Falta, contudo, examinar mais detidamente o que essas recomendações práticas implicam para a gestão pública educacional, particularmente no ponto que a literatura especializada identifica como o mais crítico para a efetividade de qualquer reforma curricular: a formação docente.

A análise de políticas públicas educacionais tem produzido, ao longo das últimas décadas, evidência consistente sobre um fenômeno persistente: a distância entre o currículo prescrito e o currículo praticado. O primeiro é o que os documentos normativos estabelecem. O segundo é o que efetivamente se realiza nas salas de aula. Essa distância não é fenômeno brasileiro isolado, nem decorre prioritariamente de resistência ou desinteresse dos profissionais da ponta. Decorre, em boa parte, das condições estruturais em que o trabalho docente se realiza. [Tardif \(2002\)](#), em discussão sobre os saberes docentes, argumenta que o conhecimento profissional do professor se constrói na interseção entre três dimensões: formação acadêmica inicial, experiência prática acumulada e interação cotidiana com os contextos específicos em que atua. Quando uma reforma curricular falha nas três dimensões, ou seja, quando a formação acadêmica não preparou, a experiência prática ainda não acumulou e o contexto institucional não oferece suporte, a implementação tende a falhar.

Aplicado ao caso da Educação Financeira na BNCC, esse diagnóstico permite identificar três problemas concretos de implementação. Primeiro, há a questão do conteúdo técnico propriamente dito: a Educação Financeira escolar exige domínio mínimo de conceitos como juros compostos, custo efetivo total, valor do dinheiro no tempo e estrutura de produtos financeiros. Esses conceitos não compõem a formação típica de professores de Matemática, Língua Portuguesa, Ciências Humanas ou Projeto de Vida. O problema não é de incompetência docente, mas de lacuna estrutural de formação, que precisa ser preenchida por meio de programas específicos de formação continuada, com material de apoio adequado e tempo institucional protegido para o estudo.

Mas a formação técnica não basta. Há também uma questão pedagógica: mesmo professores com domínio técnico do conteúdo encontram dificuldades específicas para abordar pedagogicamente um tema cuja efetividade depende de contextualização em situações reais, articulação interdisciplinar e desenvolvimento de competências aplicáveis em contextos cotidianos. São características que a literatura especializada, particularmente [Perrenoud \(1999\)](#) em sua discussão sobre competências, identifica como exigências distintas das que organizam o ensino tradicional de conteúdos

disciplinares. A formação docente para a Educação Financeira não é apenas formação técnica em finanças. É formação pedagógica em metodologias específicas de abordagem do tema.

Por fim, há o problema da sustentação institucional ao longo do tempo. Mesmo quando programas de formação inicial são oferecidos com qualidade, a continuidade da prática pedagógica em sala de aula tende a se diluir na ausência de mecanismos que façam o tema reaparecer regularmente no planejamento pedagógico. Sobrecarga curricular, pressão por resultados em avaliações externas que não contemplam a Educação Financeira, demandas administrativas concorrentes e ausência de comunidade profissional articulada em torno do tema concorrem para que o investimento inicial em formação se dissipe ao longo de um ou dois anos letivos. A formação docente para a Educação Financeira precisa, portanto, ser concebida como processo continuado, com ciclos regulares de reciclagem e mecanismos de articulação entre professores.

Essas três dimensões, ou seja, formação técnica, formação pedagógica específica e sustentação institucional continuada, definem em conjunto o que se pode denominar de exigência de infraestrutura pedagógica para a Educação Financeira escolar. A expressão pretende capturar algo que a noção isolada de “formação docente” não capta integralmente. Não se trata apenas de capacitar professores, mas de construir o aparato institucional, com materiais, comunidades profissionais, avaliação e governança, sem o qual a capacitação individual não se sustenta nem se generaliza.

Essa exigência de infraestrutura afeta diretamente a gestão pública educacional. Significa que política pública estruturada em Educação Financeira não se realiza por meio da simples inclusão do tema em documentos normativos, por mais bem redigidos que sejam. Exige investimento institucional sustentado em material didático, em formação continuada, em sistemas de avaliação e em governança interinstitucional, à altura do problema. Para um tema cuja urgência foi estabelecida nas seções anteriores deste artigo, a dimensão desse investimento institucional é, por isso, elevada. É isso que a próxima seção tenta enfrentar: como organizar esse investimento em um arranjo institucional concreto?

7. Um modelo analítico de infraestrutura pedagógica: o PNEFFTE

Até aqui, três pontos foram defendidos. O cenário empírico brasileiro recente confere urgência ao tema da Educação Financeira escolar. A justificativa teórica para intervenção pública estruturada encontra apoio em tradições intelectuais distintas que convergem em recomendações práticas. A aplicação efetiva dessas recomendações depende de infraestrutura pedagógica que vai além da simples inclusão do tema em documentos normativos. Resta uma pergunta: como essa infraestrutura pode ser concebida na prática?

Esta seção apresenta, com essa finalidade, o modelo analítico do Programa Nacional de Educação Financeira, Fiscal e Trabalho na Escola, doravante PNEFFTE. A proposta é apresentada aqui em estágio conceitual. Ou seja: como articulação analítica dos elementos que a literatura identifica como necessários à efetividade da Educação Financeira escolar, não como política pública já formalizada em instrumento legal específico. A apresentação cumpre, portanto, função propositiva: oferece exemplo concreto de como os componentes discutidos abstratamente nas seções anteriores podem ser articulados em desenho institucional coerente. A discussão sobre limites e riscos desse desenho específico é apresentada na seção seguinte.

7.1. Premissa central e princípios estruturantes

A premissa central do PNEFFTE é a de que a Educação Financeira escolar só se torna efetiva quando articula, de modo integrado, cinco elementos: progressão curricular estruturada, materiais didáticos contextualizados, formação docente continuada, avaliação por competências e governança interinstitucional. Cada um responde a uma das lacunas identificadas nas seções anteriores. A integração entre os cinco é condição necessária. Atuar sobre apenas um ou dois dos componentes, como demonstra a literatura empírica sobre programas educacionais, produz efeitos limitados ou nulos.

Três princípios orientam o desenho proposto. O primeiro é o da preservação da transversalidade. O PNEFFTE não propõe a criação de novo componente curricular, nem a ampliação da carga horária da educação básica. Mantém a transversalidade prevista na BNCC, mas oferece-lhe a estrutura operacional sem a qual ela permanece como ficção curricular. O argumento, aqui, é de eficiência institucional: criar nova disciplina geraria custo político elevado, resistência docente previsível e disputa por espaço em currículo já saturado. Estruturar a transversalidade existente custa menos e produz, potencialmente, mais.

O segundo princípio é o da contextualização em situações reais, particularmente no contexto das populações em vulnerabilidade socioeconômica. A Educação Financeira escolar destinada a estudantes cujas famílias enfrentam predação financeira digital não pode operar com exemplos idealizados, como orçamentos de classe média, planejamento de aposentadoria de longo prazo ou diversificação de investimentos. Precisa partir das situações financeiras efetivamente vividas pelas famílias dos estudantes: informalidade, instabilidade de renda, acesso restrito ao sistema bancário formal, exposição a crédito de alto custo, publicidade agressiva de apostas online. A contextualização não é elemento decorativo do programa. É condição de sua eficácia.

O terceiro princípio é o da articulação interinstitucional. A Educação Financeira escolar envolve conhecimentos que extrapolam o campo educacional *stricto sensu*. Exige diálogo com o Banco Central do Brasil, com a estrutura da Estratégia Nacional de Educação Financeira, com órgãos reguladores do sistema financeiro e com instituições especializadas em previdência e seguros. O desenho institucional do programa precisa prever, formalmente, esses canais de articulação, sob risco de produzir conteúdos pedagogicamente descolados da realidade técnica do setor financeiro contemporâneo.

7.2. Trilhas de Integração Curricular

O instrumento operacional central do programa, em seu desenho atual, são as denominadas Trilhas de Integração Curricular, organizadas como percursos pedagógicos estruturados que atravessam a educação básica em progressão cumulativa. As trilhas dão forma prática à transversalidade ao oferecer aos sistemas de ensino uma referência comum de organização do tema, sem suprimir a autonomia das escolas e dos professores quanto às escolhas pedagógicas específicas.

Em termos de articulação com componentes existentes, a Educação Financeira incorpora-se de modo contextualizado: em Matemática, por meio de conteúdos sobre orçamento, percentuais, juros simples e compostos, valor do dinheiro no tempo e análise comparada de produtos financeiros; em Língua Portuguesa, por meio de leitura crítica de contratos, peças publicitárias do setor financeiro e textos jornalísticos sobre economia; em Ciências Humanas, por meio de discussão sobre trabalho, renda, desigualdade, estruturas tributárias e sistemas de proteção social; no componente Projeto de Vida, no ensino médio, por meio da integração do planejamento financeiro pessoal a metas formativas e profissionais. Em termos de progressão, as trilhas partem, nos anos iniciais, de noções elementares de valor, escolha e consumo, avançam, nos anos finais, para planejamento, organização e responsabilidade e alcançam, no ensino médio, decisões financeiras complexas, projetos de vida e análise de riscos.

Essa estruturação não suprime a transversalidade, mas oferece-lhe espinha dorsal. A diferença prática é importante: em vez de cada professor decidir, isoladamente, quando e como abordar o tema, a rede dispõe de trajetória pedagógica de referência, adaptável às realidades locais. Para o professor, isso significa segurança operacional, redução do tempo de planejamento e referência comum com os colegas das demais disciplinas. Para a gestão pública, significa possibilidade de acompanhamento, avaliação e ajuste das ações ao longo do tempo. A transversalidade ganha trilha, não disciplina.

7.3. Formação docente continuada e materiais didáticos contextualizados

Como já dissemos, nenhum dos elementos do programa produz efeito sem investimento substantivo em formação docente. O PNEFFTE prevê, em seu desenho, programas de formação continuada estruturados em ciclos regulares, combinando três dimensões já identificadas: domínio técnico dos conteúdos financeiros, competência pedagógica para sua abordagem interdisciplinar e familiaridade com metodologias ativas e situações de aprendizagem contextualizadas. A formação não é concebida como evento pontual, mas como processo continuado, com acompanhamento permanente, mecanismos de troca entre professores e atualização periódica do material de referência.

Os materiais didáticos previstos seguem três critérios definidores. Primeiro, devem ser públicos, de modo a evitar a dependência de materiais privados cuja imparcialidade no tratamento do tema é, conforme apontado anteriormente, no mínimo questionável. Segundo, devem ser contextualizados, com exemplos, situações e dados que dialoguem com as realidades socioeconômicas efetivamente vividas pelos estudantes brasileiros, em sua diversidade regional. Terceiro, devem ser modulares, permitindo aos professores adaptações conforme o contexto específico da sua escola e da sua turma, sem perder a coerência da trajetória cumulativa estabelecida pelas trilhas.

7.4. Avaliação por competências e indicadores de cidadania financeira

A avaliação proposta opera por competências mobilizáveis em situações concretas, como capacidade de leitura crítica de contratos financeiros, capacidade de cálculo de custo efetivo total, capacidade de análise comparativa de produtos financeiros, capacidade de planejamento orçamentário em horizontes distintos e capacidade de reconhecimento de riscos. A formulação retoma a discussão de Perrenoud sobre competência como mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes em situações reais. Essa discussão tornou-se referência no campo da avaliação educacional e sua aplicação ao caso da Educação Financeira é direta.

Complementarmente, propõe-se a construção de Indicadores de Cidadania Financeira que permitiriam acompanhar, em nível de rede, a evolução das competências desenvolvidas. Tais indicadores teriam função analítica e de gestão de política pública, e não classificatória ou ranqueadora. O objetivo é oferecer aos sistemas de ensino instrumentos para identificar lacunas, ajustar a implementação e gerar evidência empírica sobre os efeitos das ações realizadas. Em termos de gestão pública educacional, esses indicadores são o que torna a política avaliável e, portanto, aperfeiçoável ao longo do tempo. O que não é medido, não é gerido.

7.5. Governança interinstitucional e implementação progressiva

A implementação de programa dessa natureza exige arquitetura de governança que articule diferentes atores institucionais. O desenho proposto situa o Ministério da Educação como coordenador, em regime de colaboração com secretarias estaduais e municipais de educação como executoras, Banco Central do Brasil e órgãos da ENEF como apoio técnico, e instituições especializadas em conteúdos securitários e previdenciários como parceiras de formação. Os instrumentos formais de coordenação previstos seguem o modelo já consolidado em outras políticas educacionais brasileiras: comitê gestor interinstitucional com participação rotativa das esferas federativas, grupos de trabalho temáticos vinculados às áreas-fim do programa (curricular, formação, materiais, avaliação) e instrumentos de pactuação federativa que regulem responsabilidades e contrapartidas. O desenho preciso desses instrumentos depende de discussão política e técnica que não cabe esgotar neste artigo, mas a ausência deles é a principal razão pela qual programas educacionais bem concebidos frequentemente não se consolidam.

A implementação prevista é progressiva, estruturada em três fases: piloto em redes voluntárias, expansão regional com base nos aprendizados da fase anterior e consolidação em escala nacional, respeitando o pacto federativo e a autonomia das redes de ensino.

A progressividade da implementação não é mera cautela operacional. Reflete a lição mais consistente da literatura sobre análise de políticas públicas: reformas educacionais que tentam alterar simultaneamente todos os componentes do sistema em escala nacional produzem, tipicamente, resistência massiva e implementação desigual. Reformas que avançam por adesão voluntária, com acompanhamento técnico próximo das redes pioneiras e expansão baseada em evidência empírica acumulada, têm probabilidade significativamente maior de produzir efeitos sustentáveis. O PNEFFTE, na arquitetura proposta, segue este último caminho.

8. Limites da proposta e agenda de pesquisa

Cabe reconhecer limites do modelo apresentado e indicar caminhos de pesquisa necessários para sua qualificação. Quatro limites merecem menção.

O primeiro é metodológico. O modelo do PNEFFTE, conforme apresentado, é construção analítica derivada da literatura especializada sobre políticas educacionais e da observação do contexto brasileiro recente. Não decorre de pesquisa empírica controlada sobre a efetividade do desenho proposto, nem se beneficia de implementação piloto sistematicamente avaliada com instrumentos validados. A passagem do desenho conceitual à política pública concreta exigiria estudos prévios, particularmente sobre a efetividade comparada de diferentes desenhos de programa em contextos brasileiros específicos, que ainda não estão disponíveis. Esta limitação é importante e desautoriza qualquer leitura da proposta como modelo pronto para implementação imediata em escala nacional.

O segundo é conceitual. A Educação Financeira escolar, mesmo quando bem implementada, não substitui as políticas estruturais de proteção social, regulação financeira e redução da desigualdade. Apenas as complementa. Programas de letramento financeiro mal calibrados podem inclusive produzir efeito inverso ao desejado, ao individualizar problemas que são, em sua origem, estruturais. A defesa que este artigo faz da Educação Financeira escolar pressupõe a coexistência com políticas estruturais robustas, como regulação efetiva do mercado de apostas, proteção do consumidor financeiro e redução da desigualdade de renda e de letramento digital. Sem essas políticas, o efeito isolado da Educação Financeira escolar sobre o quadro descrito nas primeiras seções tende a ser modesto.

O terceiro limite refere-se à dimensão digital. Parcela significativa das populações em vulnerabilidade socioeconômica enfrenta, no Brasil contemporâneo, barreiras concretas de acesso a plataformas digitais, como conectividade instável, dispositivos compartilhados e baixa familiaridade com ambientes virtuais. Programas de Educação Financeira que pressuponham letramento digital prévio reproduzem, em vez de combater, a desigualdade que pretendem mitigar. O desenho do PNEFFTE, conforme apresentado, prevê combinação equilibrada entre materiais físicos, formação presencial e recursos digitais, e não substituição de uns pelos outros. O equilíbrio prático entre essas dimensões depende, contudo, de pesquisa empírica sobre as condições efetivas das redes atendidas, pesquisa essa que ainda precisa ser realizada.

O quarto limite é o da própria pesquisa empírica brasileira sobre o tema. Há, no Brasil, escassez de estudos sistemáticos sobre os efeitos de programas de Educação Financeira escolar em populações vulneráveis. Isso decorre tanto da relativa novidade da incorporação do tema à BNCC quanto da ausência de estrutura nacional de avaliação dedicada. A construção de agenda de pesquisa nesse campo, articulando universidades brasileiras, redes públicas de ensino e órgãos da ENEF, é condição para que decisões sobre desenho de política pública nesta área possam ser tomadas com base em evidência empírica nacional, e não apenas a partir de extrapolação de estudos realizados em outros contextos.

A agenda de pesquisa que decorre dessas limitações pode ser sintetizada em três frentes. A primeira é a avaliação empírica de programas piloto de Educação Financeira escolar já em curso em redes brasileiras, com instrumentos metodológicos que permitam comparação entre diferentes desenhos. A segunda é o desenvolvimento de instrumentos validados de mensuração de letramento financeiro para a população brasileira em idade escolar, com referência em instrumentos internacionais consolidados como o módulo de Educação Financeira do PISA. A terceira é a pesquisa qualitativa sobre as condições efetivas de implementação do tema nas escolas brasileiras, particularmente nas redes que atendem populações em vulnerabilidade socioeconômica, de modo a identificar os obstáculos concretos que separam o currículo prescrito do currículo praticado.

9. Considerações finais

O cenário brasileiro recente configura quadro de vulnerabilidade financeira sobre famílias em situação socioeconômica precária cuja dimensão justifica tratar a Educação Financeira escolar como questão de gestão pública relevante. Apostas online, endividamento doméstico em níveis recordes, expansão do crédito digital e publicidade agressiva do setor financeiro convergem para um ambiente em que a defasagem de letramento financeiro deixa de ser inconveniência individual e passa a funcionar como fator que amplia a vulnerabilidade dos mais expostos. A inclusão da Educação Financeira na BNCC, em 2018, foi avanço necessário, mas insuficiente. Na ausência da infraestrutura pedagógica que a torne operacional, a transversalidade converte-se em ficção curricular. A análise apresentada neste artigo identifica três lacunas centrais dessa infraestrutura: a ausência de progressão pedagógica explícita do tema ao longo da educação básica, a defasagem de formação docente específica e a inexistência de materiais didáticos públicos estruturados.

A justificação para intervenção pública estruturada na área dispensa filiação a uma matriz teórica particular. Apoia-se na abordagem das capacidades de Sen, que situa o letramento financeiro como expansão de liberdades reais, especialmente significativa para populações cuja margem de erro decisório é menor. Apoia-se também na teoria do capital humano, sobretudo nas formulações de Heckman, que situa o investimento educacional precoce em populações vulneráveis como bom uso de recursos públicos. E ainda na literatura empírica sobre letramento financeiro, com destaque para

os trabalhos de Lusardi e Mitchell, que faz a ponte entre as duas tradições. O modelo analítico do PNEFFTE, apresentado neste artigo em estágio conceitual, exemplifica como os elementos identificados como necessários à efetividade da Educação Financeira escolar podem ser articulados em desenho institucional coerente. A passagem do modelo conceitual à política pública concreta exige, contudo, pesquisa empírica adicional sobre desenhos específicos em contextos brasileiros, pesquisa essa que constitui agenda em aberto.

A questão de fundo defendida aqui é simples. Em cenário de predação financeira sobre populações vulneráveis cuja dimensão ultrapassa, por vários indicadores, o que se observou em períodos anteriores da história brasileira recente, a omissão pedagógica institucional torna-se vulnerabilidade adicional. Não ensinar letramento financeiro a quem mais precisa dele é desproteção pedagógica deliberada. A escola é, para muitas famílias brasileiras, o último espaço institucional onde o encontro com o sistema financeiro pode ser mediado por conhecimento qualificado. Enfrentar essa omissão é, no fundo, uma escolha de gestão pública. O reconhecimento normativo do tema, conquistado em 2018, foi passo necessário. Os passos seguintes continuam, em larga medida, por dar.

Referências

- ANBIMA (2025). Raio x do investidor brasileiro: 8ª edição. Acesso em: 13 maio 2026.
- BCB (2024). Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. estudo especial nº 119. Acesso em: 13 maio 2026.
- Becker, G. S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press, Chicago, 3 edition.
- BRASIL (2018). Base nacional comum curricular. Acesso em: 13 maio 2026.
- BRASIL (2019). Temas contemporâneos transversais na bncc: Contexto histórico e pressupostos pedagógicos. Acesso em: 13 maio 2026.
- BRASIL (2020). Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020. institui a nova estratégia nacional de educação financeira.
- BRASIL (2023). Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa.
- CNC (2025). O panorama das bets. Acesso em: 13 maio 2026.
- CNC (2026a). Impactos das apostas online (bets) no endividamento e inadimplência das famílias brasileiras. Acesso em: 13 maio 2026.
- CNC (2026b). Pesquisa de endividamento e inadimplência do consumidor (peic) — edição abr. 2026. Acesso em: 13 maio 2026.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782):1900–1902.
- IEPS; FPSM; UMANE (2025). A saúde dos brasileiros em jogo: análise político-econômica da regulamentação de apostas online e seus impactos para a saúde da população brasileira. Acesso em: 13 maio 2026.
- Klapper, L., Lusardi, A., e Van Oudheusden, P. (2015). Financial literacy around the world: Insights from the standard & poor's ratings services global financial literacy survey.
- Lusardi, A. e Mitchell, O. S. (2014). The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of Economic Literature*, 52(1):5–44.
- Nóvoa, A. (1992). Formação de professores e profissão docente. In Nóvoa, A., editor, *Os professores e sua formação*, pages 13–33. Dom Quixote, Lisboa.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- OECD (2020). Recommendation of the council on financial literacy.
- Perrenoud, P. (1999). *Construir as competências desde a escola*. ArtMed, Porto Alegre.
- Sacristán, J. G. (2000). *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. ArtMed, Porto Alegre, 3 edition.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51(1):1–17.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras, São Paulo.
- SERASA EXPERIAN (2026a). Comprometimento de renda do brasileiro varia entre 71,9% e 80,5% nas regiões do país. Acesso em: 13 maio 2026.
- SERASA EXPERIAN (2026b). Mapa da inadimplência e renegociação de dívidas no Brasil — fevereiro 2026. Acesso em: 13 maio 2026.
- Tardif, M. (2002). *Saberes docentes e formação profissional*. Vozes, Petrópolis.
- Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. Atlas, São Paulo, 16 edition.