

DIREITO À EDUCAÇÃO versus “DIREITO À APRENDIZAGEM”: NOVÍSSIMO ENSINO MÉDIO, PNE 3 E A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO¹

Daniel Cara²

Monique Rufino Silva Pessoa³

Introdução

Este artigo examina como a disputa pelo fundo público, a reconfiguração dos atores educacionais e a convergência entre **neoliberalismo educacional** e **neoliberalismo autoritário** vêm redesenhando a política educacional brasileira, com foco no ciclo aberto pela tramitação do **Plano Nacional de Educação 2025–2035** e pela revisão do **Ensino Médio**. Partimos da exposição pública de **Daniel Cara** no IV Intercrítica — e dos debates ali travados — e mobilizamos a trajetória de pesquisa de **Monique Rufino Silva Pessoa** na área **Educação e Trabalho**. Nosso objetivo é oferecer uma interpretação de conjuntura que articule análise institucional, mapeamento de coalizões e crítica normativa ancorada no **direito à educação**.

Sustentamos três teses. (1) O campo educacional está hoje organizado em dois polos: o “**direito à educação**”, de matriz constitucional (1988), com desdobramentos como o **CAQ — Custo Aluno-Qualidade** e o princípio “dinheiro público para escola pública”; e o “**direito à aprendizagem**”, hegemonizado por aparelhos privados do grande capital, que instrumentalizam avaliações em larga escala como tecnologia de governo, condicionando a profissão docente e o uso do fundo público. (2) A prorrogação do **PNE 2014–2024 até 2025** opera como

¹ DOI: <https://doi.org/10.22409/tn.intercriticaVI.06>

² Daniel Cara, professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo desde 2020, coordenador honorário da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, fundador e coordenador do DEEP-USP (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Direito à Educação, Economia, Educação Comparada e Políticas Educacionais). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2136-1203>. Daniel Cara foi quem apresentou essa fala no VI INTERCRÍTICA de Camboriú.

³ Monique Rufino Silva Pessoa, doutoranda da Faculdade de Educação da USP, professora da ETEC Guaracy Silveira, membro do DEEP-USP e do Grupo de Pesquisa Trabalho e Educação-FEUSP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1842-1028>. Monique Pessoa participa efetivamente deste texto escrito.



Formação de trabalhadores em tempos de reformas
educacionais e lutas antifascistas:
contradições, mediações e desafios



um arranjo de **constrangimento decisório** — um “equilíbrio de Nash” — que tende a fazer do texto do Executivo (negociado com fundações empresariais) o **teto** para a base governista e o **piso** para a extrema-direita, estreitando o protagonismo substantivo da sociedade civil. (3) A agenda **educação-trabalho** tornou-se vetor privilegiado de **financeirização**, por mecanismos como os “**juros por educação**”, com efeitos de **empresariamento da oferta e desprofissionalização docente**.

A partir dessas teses, avançamos em quatro eixos analíticos interligados. Primeiro, demonstramos como a financeirização — materializada nos “juros por educação” e no **Propag (Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados)** — captura o fundo público, convertendo-o em ativo de rentabilidade para o capital financeiro e suas âncoras no setor educacional privado. Segundo, evidenciamos o **duplo processo de fragilização do Ensino Médio integrado** — referência pública de qualidade —: esvaziamento **conceitual** (quando “integração” vira mera justaposição curricular) e corrosão **material** (desinvestimento sistemático). Terceiro, explicitamos as implicações desse quadro para o próximo **PNE**, demandando salvaguardas normativas contra a dualidade educacional, a desprofissionalização docente e a financeirização do financiamento. Por fim, delineamos uma **estratégia de incidência combinada** — normativa, institucional e cultural — para contrariar a hegemonia do “direito à aprendizagem” e reafirmar o **direito à educação** como horizonte constitucional.

Nossa contribuição articula diagnóstico e proposta. Do ponto de vista analítico, sustentamos que: (i) a financeirização **reconfigura**, sem substituir, a controvérsia histórica sobre o destino do fundo público; (ii) o **neoliberalismo educacional** hoje **converge** com um **neoliberalismo autoritário** eleitoralmente robusto; (iii) a crise de representação do campo progressista é também **crise de imaginação política** — perda de agenda e de capacidade de **encantar a juventude**. No plano propositivo, defendemos a recomposição de um **bloco pedagógico e político** que recupere a **centralidade do Ensino Médio integrado**, reinstale o **CAQ** como critério de financiamento, estabeleça **limites normativos** à captura privada de recursos educacionais e combine **tática legislativa** com **mobilização social**.

Trabalhamos com a hipótese de que, **sem alterar o regime fiscal vigente**, a meta de **10% do PIB em educação** — ainda que preservada no texto do PNE — tende a tornar-se inócuia. Por isso, a luta **normativa** (por princípios e metas) deve estar acoplada à luta **institucional** (pelos regras orçamentárias) e à luta **cultural** (pela

disputa de sentidos na esfera pública). Com base em experiências acumuladas nas jornadas pelo **Fundeb** (original e permanente), **Piso do Magistério**, **Lei de Cotas**, **PNE** e **reforma do Ensino Médio**, mapeamos oportunidades e armadilhas para uma agenda pública que não se subordine à gramática das avaliações e da financeirização, nem à lógica de “**frentes amplas**” despolitizadas.

O artigo organiza-se em quatro seções, além desta introdução. Na **Seção 1**, reconstruímos o **campo de forças** e suas gramáticas (“direito à educação” × “direito à aprendizagem”), detalhando atores, instrumentos e repertórios. Na **Seção 2**, analisamos a **prorrogação do PNE** e seus efeitos de **path dependence** legislativo, projetando cenários para 2025 à luz da correlação de forças atual. Na **Seção 3**, discutimos a agenda **educação–trabalho**, com ênfase no **modelo integrado** e na crítica aos mecanismos de **financeirização** (“juros por educação”). Na **Seção 4**, apresentamos uma **estratégia de incidência combinada** — normativa, institucional e cultural — para reabrir possibilidades de política pública ancoradas no **direito à educação**.

Assinamos em coautoria para evidenciar o encontro entre **incidência política e pesquisa coletiva**: **Daniel Cara**, a partir de sua atuação em redes, processos legislativos e estudos de economia da educação; e **Monique Pessoa**, a partir de investigações sobre **educação–trabalho**. O fio condutor — que nos parece inescapável — é que a defesa de uma **escola pública democrática** exige **reconstituir agenda, linguagem e alianças**, sem recuar de princípios e sem terceirizar o conteúdo educacional a métricas e interesses alheios ao projeto constitucional de 1988.

1. Campo de forças e gramáticas em disputa

1.1. Dois polos estruturantes: “direito à educação” vs. “direito à aprendizagem”

A conjuntura educacional brasileira organiza-se hoje em **duas gramáticas concorrentes que encerram campos de atuação política** (CARA, 2025). De um lado, o **direito à educação**, ancorado na Constituição de 1988 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, é vinculado à perspectiva do estado de bem-estar social. No Brasil, esse campo se articula em princípios como “**dinheiro público para a escola pública**” e a defesa do sistema **Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi)** e

Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como referências para o direito à educação (CARA; PELLANDA, 2023).

De outro, o “**direito à aprendizagem**”, hegemonizado por aparelhos privados de hegemonia – associações e fundações empresariais – que **centralizam o currículo e instrumentalizam avaliações em larga escala** como tecnologia de governo, convertendo indicadores em critérios de gestão coercitiva de escolas e redes públicas e financiamento educacional, submetido aos ditames do painel de Reformas Econômicas da Educação dos EUA (MARTINS, 2018; CARA, 2025), vinculado ao neoliberalismo.

Essa clivagem emerge nas falas e práticas institucionais: enquanto o primeiro polo afirma um **horizonte constitucional de direitos e distribuição do fundo público**, o segundo **redefine o debate por métricas externas**, com tendência a **restringir a noção de direito**, reduzir a formação e subordinar a escola à lógica da mensuração.

Ainda que o PNE vigente (2014-2024) tenha incorporado majoritariamente o léxico do direito à educação (incluindo a meta de **10% do PIB**), **persistem contradições normativas** que admitem parcerias e arranjos público-privados, tensionando o princípio “**dinheiro público para a escola pública**”, por exemplo, e **mantendo aberta** a disputa sobre o **destino do fundo público** (CARA, 2019).

1.2. Atores e aparelhos: a centralidade das fundações e das avaliações

O polo do “**direito à aprendizagem**” opera, material e discursivamente, por meio de **associações e fundações empresariais** como **aparelhos privados de hegemonia**. Seu **dispositivo preferencial** são as **avaliações em larga escala**, tomadas como prova de “aprendizagem” e convertidas em critério de **gestão, financiamento e hierarquização** de escolas e redes. Na crítica aqui adotada, tais avaliações funcionam como um “**cavalo de Troia**”: **substituem o direito por indicadores**, frequentemente marcados por **fragilidades metodológicas**, e induzem à **padronização** de currículos e práticas — impondo uma **filosofia tecnicista** de “qualidade” e **reduzindo a política educacional ao padrão proficiência-curriculum** (CARA, 2025).

Esse arranjo conecta-se a dinâmicas mais amplas de **hegemonia cultural e política**, que, na chave gramsciana, compõem um **Estado Ampliado** e um **bloco**

histórico em formação. **Setores empresariais** se aproximam de uma **direita radicalizada** — familismo escolar, disciplinamento docente, anti-intelectualismo — conformando uma **aliança** capaz de **travar reformas estruturantes e redirecionar recursos**. O resultado é uma “**reforma intelectual e moral**” que desloca a educação do **horizonte de direito** para a **lógica da eficiência mercantil**, típica de uma “**revolução passiva**”, na qual mudanças profundas preservam o essencial.

Assim, **rebaixa-se o direito à educação** — entendido como processo de **ensino-aprendizagem** — a uma noção estreita de “**aprendizagem**” medida por indicadores, **isolando** e, na prática, **suprimindo o ensino** enquanto **ação pública** necessária para garantí-la. Essa operação **favorece a desprofissionalização docente, enfraquece a disputa por recursos públicos e fragiliza a Filosofia e as Ciências da Educação** como **fundamentos teórico-pedagógicos** (CARA, 2019).

1.3 Regras do jogo: extensão do PNE e “equilíbrio de Nash”

Parte-se do diagnóstico de que, no governo **Lula 3 (2023–2026)**, o Ministério da Educação se orienta pela perspectiva do “**direito à aprendizagem**”. Nesse contexto, a **prorrogação do PNE 2014–2024 até 2025** não é neutra: sinaliza **preferência pela manutenção do texto do Executivo**, negociado com associações e fundações empresariais. A medida **reconfigura o processo decisório, encarta a janela de deliberação e eleva o custo político** de reabrir o texto, mesmo diante de **mais de três mil emendas** apresentadas na Câmara dos Deputados — com protagonismo da **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. Inclusive, satisfeitas com o texto do Executivo, as associações e fundações empresariais sequer emendaram o texto do PNE.

Esse arranjo pode ser descrito como um **equilíbrio de Nash**: um ponto estável em que **nenhum ator tem incentivo para mudar sozinho de estratégia**, pois, dadas as escolhas dos demais, **qualquer movimento unilateral** tende a **piorar** sua posição. No caso do PNE, a **base governista** toma o **texto do Executivo como teto** para evitar fissuras e vetos; a **oposição de extrema-direita** o fixa como **piso**, sem objeções estruturais, para obter **ganhos simbólicos** em sua “guerra cultural”; e a **sociedade civil vinculada ao direito à educação**, com **menos tempo e menos canais institucionais** do que no passado recente, **perde capacidade de incidência** sobre o conteúdo do **PNE 2025–2035**. O resultado é um **equilíbrio estável, porém**

subótimo, que favorece associações e fundações empresariais alinhadas ao “direito à aprendizagem”.

A estabilização desse quadro decorre, ainda, do **esvaziamento do FNE** e da **CONAE** e da **ocupação de postos estratégicos no MEC** por quadros oriundos de associações e fundações empresariais. Isso **amplia a assimetria** entre uma **expertise privada padronizada e prontamente disponível** e a **capacidade pública de formulação do campo do direito à educação**, frequentemente rejeitada porque **demandava mais recursos públicos** para viabilizar um padrão de qualidade.

A **CONAE 2024** tornou visível essa deriva ao apresentar **baixa densidade de debate** sobre **Educação Profissional e Tecnológica (EPT)** — precisamente o **vetor privilegiado da financeirização** no ciclo atual. A lacuna remete à **dualidade estrutural** da educação brasileira, que separa a formação propedêutica da profissional e trata esta como **apêndice não escolar**. A **Reforma do Ensino Médio** agrava a **desescolarização** ao **rebaixar a habilitação técnica a formação continuada fragmentada**, retomando lógicas dos anos 1990 (governo FHC). Com **repertório crítico insuficiente** e **propostas pouco consolidadas** para a EPT, o perde tração para deslocar o equilíbrio, enquanto a concepção **emancipatória do ensino médio integrado** — como nos **Institutos Federais** (verticalização formativa e formação humana integral) — é **comprimida** por uma agenda que aproxima essas instituições de um “**Sistema S estatal**”.

O **mecanismo causal** é reconhecível: (i) **encurtamento temporal**, que **reduz deliberação substantiva**; (ii) **assimetria informacional**, que **favorece textos e pareceres “de prateleira”** produzidos em circuitos globais (marcadamente pelo **neoliberalismo universitário estadunidense**); (iii) **múltiplos veto players**, que **ancoraram** o debate no “**já possível**” (teto/piso); e (iv) **mobilização difusa**, sem canais e prazos efetivos, com **baixo retorno marginal**.

Deslocar o equilíbrio requer **alterar incentivos e capacidades**: estender a **janela deliberativa** de 2025 para, **no mínimo, 2028**, com **cronogramas vinculantes**, **audiências públicas com devolutivas e minutas comparadas**; **recompor o FNE** e **revalorizar a CONAE** com **mandato, orçamento e secretaria executiva pública**, assegurando **paridade e transparência** entre os campos do **direito à educação** e do **direito à aprendizagem**; **fortalecer a capacidade estatal**, com **equipes técnicas coerentes** com o **direito à educação**; e, no plano substantivo, **apresentar textos substitutivos** para **EPT** e **Ensino Médio Integrado**, ancorados no **CAQ**, na carreira

docente e em um **padrão público de qualidade**, por exemplo. A finalidade é **reduzir o custo político da mudança** para a base governista e **elevar o custo da inércia** para a oposição de extrema-direita, **transformando** um equilíbrio **estável e subótimo** em um **novo ponto de estabilidade** mais **alinhado ao interesse público**, com **participação social** e o **direito à educação** recolocados no centro das decisões.

1.4. A agenda educação–trabalho como vetor de financeirização

De matriz neoliberal, o campo do **direito à aprendizagem** persegue três **objetivos estratégicos**:

- (i) **reduzir a pressão por gasto público em educação, restringindo a política educacional** ao binômio **proficiência–currículo** (no Brasil, **IDEB–BNCC**);
- (ii) **controlar a gestão dos recursos públicos**, evitando a expansão do investimento e, simultaneamente, **impondo uma ideologia curricular e de valores neoliberais**;
- (iii) **privatizar a oferta educacional** (CARA, 2025).

No terceiro objetivo, destaca-se atualmente o **deslocamento da interface educação–trabalho** rumo à **mercantilização**, como campo fértil para **engenharias financeiras**. Entre elas, a dos “**juros por educação**” (ONU – Education Commission, 2016), que propõe **converter serviço da dívida pública em expansão de matrículas**. Como o mercado e seu correlato na educação – o campo do direito à aprendizagem – **não permuta juros por vagas públicas**, a expansão tende a ocorrer **na rede privada**, financiada pelo Estado, com **empresariamento da oferta e pressão concorrencial** sobre as redes públicas.

No Governo Lula 3, esse desenho aparece no **Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag)**, instituído pela **LC nº 212/2025** e regulamentado pelo **Decreto nº 12.433/2025**.

Sob o argumento de ampliar o acesso à educação profissional, o programa cria um **fundo garantidor** lastreado em **títulos da dívida pública** para **cobrir o risco de crédito** de empréstimos estudantis concedidos por bancos privados. O **Estado** assume o **risco e subsidia juros**, enquanto o **sistema financeiro** e a **rede privada** capturam a **nova demanda**. Na prática, o Propag **operacionaliza** a lógica dos “**juros por educação**”: o **serviço da dívida** torna-se **alavancagem financeira** para expandir

matrículas **majoritariamente privadas**, alimentando um ciclo de **desinvestimento relativo** na rede pública e de **privatização da expansão**. Trata-se do **modus operandi** típico da financeirização: **novos mercados educacionais** sustentados por **garantias e subsídios públicos**, com **redirecionamento do fundo público** para **assegurar rentabilidade** ao capital financeiro e às suas âncoras no setor educacional.

Os efeitos são **acoplados** no plano **material e simbólico**. **Materialmente**, reformas e instrumentos como o Propag **reorganizam o gasto, desestruturam a profissão docente** (menor pressão por concursos, vínculos mais frágeis) e **rebaixam** a capacidade da escola pública de **servir de referência** de qualidade.

Simbolicamente, articulam-se duas agendas neoliberais: **neoliberalismo tradicional** (eficiência, mérito, empreendedorismo) e um **neoliberalismo autoritário** (pautas morais e anticríticas) que **naturalizam** a financeirização como **imperativo técnico e única via** de acesso à formação para o trabalho. Em síntese, a **racionalidade econômica** que direciona recursos ao setor privado é **amparada** por uma **racionalidade política** que **produz consenso** em torno desse direcionamento.

Esse duplo movimento — **captura de recursos e produção de hegemonia** — explica por que a financeirização avança **não apenas** por **mecanismos econômicos**, mas também pela **fabricação de subjetividades** e de **expectativas sociais** acerca da educação e do futuro profissional.

1.5 Repertórios culturais: juventude, performatividade e encantamento

A correlação de forças na educação não se explica apenas por arranjos institucionais; ela também se decide no terreno dos **repertórios culturais** que moldam o senso comum.

A **juventude** é o espaço estratégico dessa disputa. De um lado, participa de mobilizações que reabrem horizontes progressistas; de outro, é quotidianamente interpelada por narrativas **performativas** — **empreendedorismo de si, fé individualizante, meritocracia** — que circulam em mídias digitais, igrejas, coletivos territoriais e circuitos de entretenimento. Essas narrativas não apenas descrevem o mundo: **produzem efeitos** sobre identidades e expectativas, oferecendo uma gramática prática de escolhas escolares e profissionais.

Na chave gramsciana, trata-se de uma **guerra de posição**: a disputa pela **direção moral e intelectual** do que conta como “aprendizagem”, “qualidade” e

“sucesso”. A “guerra cultural” é, portanto, **um instrumento de governo e de legitimação**: ao transformar indicadores em sinônimo de direito e ao vender a autogestão da carreira como única via de mobilidade, **naturaliza** a mercantilização educacional e **desloca** a escola pública do lugar de **direito social** para o de **serviço competitivo**. Esse processo opera por **performatividade** (políticas e discursos que fazem existir os sujeitos que enunciam: o “aluno-empreendedor”, o “professor executor de metas”) e por **encantamento** (promessas plausíveis e emocionalmente potentes de pertencimento, reconhecimento e futuro).

Reconhecer esse plano simbólico implica **reformular agenda, linguagem e alianças**. Em termos operacionais, três princípios ajudam a orientar estratégias de contra-hegemonia: (i) **tradução** — converter conteúdos normativos (direito à educação, CAQ, integrado) em **enquadramentos narrativos** simples e afetivos, que liguem escola a projeto de vida; (ii) **coautoria** — fazer da juventude **sujeito produtor** (mídias escolares, projetos integradores, cultura digital crítica), e não apenas público-alvo; (iii) **ecologia de circulação** — combinar **infraestruturas públicas** (escola, rádio comunitária, bibliotecas, equipamentos culturais) com **redes sociais** e parcerias locais, garantindo capilaridade e continuidade. O objetivo não é disputar “marketing”, mas **reconstituir o senso comum** de que a **escola pública** é o lugar por excelência da **formação humana integral** — um bem comum, e não um serviço a ser comprado.

1.6 Implicações

O mapeamento acima sugere **implicações integradas** — normativas, institucionais e cultural-políticas — para análise e ação.

Normativas. Recentrar o **direito à educação** como horizonte vinculante, **explicitando conteúdos** (CAQ, **escola pública como referência, valorização do trabalho docente, Ensino Médio integrado, etc**) e **delimitando antagonismos**: impedir que **métricas e contratos** privatizantes **substituam o direito**; desenhar cláusulas anti-financeirização no financiamento e **rebaixar o poder performativo** de indicadores sobre currículo e gestão.

Institucionais. Enfrentar os **efeitos de lock-in** decorrentes da prorrogação do PNE com **processos deliberativos mais longos e vinculantes**; **reabrir canais de formulação** (FNE/CONAE) com mandato, orçamento e secretaria executiva pública; fortalecer **capacidade estatal** (equipes técnicas, apoio documental, bolsas de participação) para equilibrar a assimetria frente à expertise privada; e **recalibrar a**

arquitetura de avaliação, garantindo transparência, usos pedagógicos e não punitivos, e **não conversão** automática de indicadores em critérios de financiamento.

Cultural-políticas. Disputar a **imaginação social** com foco na juventude: **encantamento** ancorado em direitos (melhores condições de vida vinculados à escola pública), **performatividade contra-hegemônica** (sujeitos que pensam e transformam o comum), e **ecologia de circulação** que leve a mensagem para onde a juventude já está. Indicadores de processo — **vínculo escola–comunidade, participação estudantil, produção cultural escolar** — devem acompanhar, e não ser subsumidos por métricas de proficiência.

Como a hegemonia do direito à aprendizagem combina **constrangimentos institucionais** e **tecnologias de hegemonia**. Tornar **visível sua arquitetura** é condição para articular um **programa de incidência** — legislativa, social e cultural — coerente com o **projeto constitucional de educação pública**, reposicionando a escola como **bem comum e direito**, e não como mercadoria, rumo à consagração do direito à educação.

2.2. Configuração da arena: comissões, correlação de forças e vetores de voto

O arranjo institucional sinaliza **conflito elevado**. A **Comissão de Educação**, presidida por **Nikolas Ferreira**, sob influência do **MBL**, indica **intervenção ativa da extrema direita** na pauta do novo PNE. A criação da **comissão especial** — a ser definida pela Presidência da Câmara — adiciona **incerteza** ao processo, dada a **centralidade de Arthur Lira** na distribuição de relatorias e na coordenação de maioria. O diagnóstico é de **tramitação contenciosa**: ainda que haja **méritos no texto do Executivo, pontos sensíveis** — como a **meta de 10% do PIB** — tendem a se tornar **alvos prioritários**. Esse cenário é agravado pela **ausência de um projeto de desenvolvimento** articulando **sustentabilidade e distribuição de renda**, o que enfraquece a coalizão capaz de sustentar expansão estrutural do gasto educacional. No interior dessa arena, operam **vetores de veto** (veto players institucionais e informais) que **elevam o custo de mudança**: presidências de comissões, colégios de líderes, relatorias estratégicas e blocos temáticos. Quanto maior a **densidade de vetos**, maior a tendência de **ancoragem** no texto inicialmente disponível.

2.3. Conflito de regimes: meta de 10% do PIB vs. restrição fiscal

A tensão central de 2025 é **normativo-institucional: preservar a meta de 10% do PIB** — eixo do **direito à educação** — colide com o **regime fiscal vigente**, apontado como **inviabilizador prático** da meta mesmo quando esta permanece **formalmente consagrada**. O risco não se limita à **supressão textual**; reside sobretudo na **neutralização executiva** por um **lock-in orçamentário** (regras fiscais, tetos e prioridades que, combinados, **esvaziam a eficácia** da norma). Em termos de governança, trata-se de um **desalinhamento entre fins e meios**: a política declara o objetivo, mas a **arquitetura fiscal** impede sua **exequibilidade**.

2.4. Gramática em disputa dentro do PNE

Embora o PNE anterior tenha sido **majoritariamente moldado** pelo **direito à educação** (com a defesa dos **10% do PIB**), sua **implementação** favoreceu agendas alinhadas ao “**direito à aprendizagem**”, exemplo:

- **Estratégias da Meta 3: manutenção/referendo da Reforma do Ensino Médio** como estratégia de cobertura;
- **Avaliação internacional: vinculação operativa ao PISA** e propostas de “**espelhamento**” do **Ideb** no exame internacional.

Esse deslocamento expressa **dependência de trajetória (path dependence)**: ainda que a **letra legal** seja favorável ao direito à educação, os **instrumentos de avaliação e gestão** — pilares do polo “aprendizagem” — **prevalecem no nível operativo**, reabrindo a **disputa pelo fundo público** e reorientando prioridades curriculares e de financiamento.

2.5. Implicações estratégicas para 2026

Do mapeamento acima derivam **três frentes integradas**:

(i) Procedimental.

- **Reabrir e alongar janelas de participação**, mitigando os efeitos da prorrogação que comprimem a deliberação.

- **Fortalecer instâncias públicas** (FNE/CONAE) com **mandato, orçamento e cronogramas vinculantes**, garantindo **audiências com devolutivas e minutas comparadas**.
- **Transparência de influência:** registro público de contribuições de associações e fundações.

(ii) Programática.

- **Defender a integridade da meta de 10% do PIB, articulando-a a ajustes no regime fiscal** (cláusulas de exceção educacional, regras anticíclicas, proteção de investimento).
- **Operacionalizar o CAQ como critério vinculante** de qualidade e custo, ancorando **Ensino Médio integrado e valorização docente**.
- **Blindar a EPT pública** contra mecanismos de **financeirização** que privatizam a expansão.

(iii) Cognitiva.

- **Desarmar o lock-in avaliativo:** impedir a **equivalência automática** entre medida e direito; reorientar avaliações para **usos formativos e não punitivos**.
- **Recolocar referências públicas de qualidade** (CAQ e **Ensino Médio integrado**) como **norte** do desenho curricular, da formação docente e do financiamento.

A **extensão do PNE** tende a **cristalizar dependências de trajetória** em um contexto de **correlação de forças adversa e restrição fiscal**, com risco de transformar a lei em **enunciado sem eficácia**. O desafio de 2025 é **combinar disputa normativa** (metas e princípios), **disputa institucional** (regras e arenas), e **disputa cultural** (sentidos de qualidade e finalidade da escola), sob pena de **consolidar um ciclo de neutralização do direito à educação** no próprio instrumento que deveria garanti-lo: o Plano Nacional de Educação.

3. Educação-trabalho, financeirização e o lugar do ensino médio integrado

3.1. O modelo integrado como referência pública de qualidade

A disputa contemporânea desloca-se para a interface **educação-trabalho**. Nesse terreno, o **ensino médio integrado à educação profissional** consolida-se

como **referência pública de qualidade**: formulação com protagonismo do **GT-9**, reconhecida nacionalmente por sua **trajetória formativa** e por **resultados verificáveis** nas redes **federais** e **estaduais**. Não por acaso, o **embate de bastidores no Senado** durante a revisão do Ensino Médio mirou justamente o modelo **integrado**, apesar de sua defesa explícita na política federal de EPT.

Esse modelo, porém, sofre **dupla fragilização**.

(a) **Fragilização conceitual**. A **Lei 13.415/2017** e suas regulações **ressignificam** o termo *integração*, esvaziando seu conteúdo original. O **princípio da formação omnilateral** — que busca superar a dualidade histórica entre **formação intelectual** e **formação para o trabalho** — cede lugar à **justaposição curricular**. Na prática, “integrar” passa a significar **coexistir no tempo** (formação geral + técnica), e não **articular organicamente** conhecimentos e práticas. Perde-se a **relação dialética** entre **teoria e prática**: o **trabalho como princípio educativo** deixa de iluminar a teoria, e a **teoria** deixa de conferir **profundidade crítica** à prática. O resultado é um **currículo fragmentado**, com menor potência formativa e menor sentido público.

(b) **Fragilização material e política**. A **financeirização** — via mecanismos como “**juros por educação**” e **Propag** — ultrapassa a “concorrência desleal” e assume caráter **estruturalmente destrutivo** do **direito à educação**. A dinâmica combina **desinvestimento** nas redes públicas com **transferência de recursos** para o setor privado, que passa a ofertar **itinerários fragmentados e de curta duração**. As escolas são empurradas para **gestão terceirizada** e **precarização do trabalho docente**, com **erosão do projeto pedagógico** e da capacidade de ofertar **formação integral e crítica**. Não se trata apenas de disputa por orçamento: trata-se da **desconstituição ativa do direito** como princípio ordenador da política, substituído pela **lógica mercantil** dentro da própria escola pública.

As **objeções recorrentes** ao integrado apelam ao **custo**. A análise substantiva, contudo, indica que o **nó é estratégico**, não orçamentário. O modelo integrado **colide** com o desenho de oferta que **abre mercado** à mercantilização da EPT; por isso, torna-se **alvo preferencial** quando se **reconfigura o fundo público**. Mantê-lo como **padrão público de qualidade** é **obstáculo** à financeirização, porque requer **investimento direto do Estado, carreiras docentes estáveis e projetos pedagógicos estruturantes** — exatamente o oposto da lógica de **terceirização, curtíssimo prazo e pagamento por demanda**.

Implicação normativa e de política. Reafirmar o **ensino médio integrado** como **referência do sistema público** exige: (i) **definição legal densa de integração** (indissociabilidade entre formação geral e técnica; trabalho como princípio educativo; projetos integradores e pesquisa como eixo); (ii) **vinculação financeira pelo CAQ**, garantindo **infraestrutura, tempo escolar ampliado e quadro docente com dedicação adequada**; (iii) **blindagem anti-financeirização** (vedação de substituição do integrado por **módulos fragmentários** financiados por fundos garantidores; critérios de **qualidade pública** para qualquer parceria); e (iv) **avaliação com usos formativos**, que **não converta indicador em direito**, mas **retroalimente o currículo integrado**. Em síntese, **preservar o integrado é preservar o caráter público do direito à educação** na interface decisiva entre **escola e trabalho**.

3.2. “Juros por educação” como engenharia de financeirização

A peça central desse movimento é a engenharia dos “**juros por educação**” (Education Commission, 2016): converte-se **serviço da dívida pública em expansão de matrículas**. Como **o mercado não troca juros por vagas públicas**, a conversão tende a ocorrer **em matrículas privadas** — sobretudo na educação profissional — **financiadas pelo Estado**. Trata-se, portanto, de uma **financeirização da expansão** incompatível com a **centralidade do setor público**: o crescimento acontece, mas **fora** das redes públicas e **mediante garantias e subsídios**.

Os **sinais institucionais** reforçam essa leitura. Em interlocuções com a área econômica, **rejeitou-se** destinar tais recursos a **universidades estaduais ou redes públicas de formação técnica** (por exemplo, o **Centro Paula Souza**), sugerindo que a **arquitetura financeira pressupõe expansão privada** como destino preferencial.

No plano subnacional, a **política de expansão da EPT em São Paulo** é ilustrativa. A **Lei 14.945/2024** flexibilizou a estrutura curricular ao fixar **2.100 horas para o 5º Itinerário Formativo** (técnico), enquanto **outros itinerários retomam 2.400 horas**. Em vez de **ampliar a rede pública**, o governo estadual **massificou parcerias** com o **Setor Privado** (Sistema S e escolas privadas) para ofertar a formação técnica. O arranjo **operacionaliza** a lógica dos “juros por educação”: **recursos públicos** financiam **matrículas privadas**, viabilizando expansão **sem investir** na infraestrutura pública e **consolidando** o ciclo de **desinvestimento e empresariamento**.

3.3. Dois objetivos da elite econômica: fundo público e hegemonia

O desenho observado indica **dois objetivos simultâneos**.

(i) Disputa do fundo público. Reformas e instrumentos reorganizam o gasto, **desestruturam a profissão docente** (menor pressão por concursos, vínculos mais frágeis) e **transferem recursos** para provedores privados. Argumentos que invocam a **transição demográfica** para conter concursos **ignoram** perdas de capacidade e **necessidades até 2040**, além de **baixar o padrão público** de referência.

(ii) Disputa por corações e mentes. Constrói-se uma **pedagogia de subjetividades empreendedoras** articulada a uma “**guerra cultural**” permanente. Por meio de **aparelhos privados de hegemonia** (fundações, institutos, think tanks, influenciadores), promove-se uma **reforma intelectual e moral** que **naturaliza** a educação como **investimento individual** (capital humano), deslocando a escola pública do campo do **direito** para o da **mercadoria**. A pressão **ascendente** que emerge de territórios populares — onde prosperam narrativas de **empreendedorismo de si** e **performatividade da fé e do mérito** — induz **currículos e modalidades** a se adaptarem a essa racionalidade, **esvaziando** a função **crítica** da escola. No léxico gramsciano, trata-se de uma “**revolução passiva**”: mudanças profundas que **incorporam e neutralizam** demandas populares, mantendo a **lógica mercantil**.

3.4. Implicações para o PNE 2025–2035

Proteção do integrado e combate à nova dualidade. Reconhecer o **ensino médio integrado** como **padrão público de qualidade** e **antídoto** à dualidade estrutural. A flexibilização curricular da **Lei 14.945/2024**, ao **fomentar itinerários de baixa densidade e desconectados** da formação geral, **reabre** a segregação: **propedêutica** para as elites, **profissionalização aligeirada** para as classes populares. O **PNE** deve **vedar** essa lógica e **afirmar a integração curricular**.

Antifinanceirização do financiamento e veto ao empresariamento. Proibir mecanismos de “**juros por educação**” e **PPP** que **condicionem** a expansão ao setor privado. O crescimento de matrículas deve ser **vinculado ao CAQ** e a **parâmetros públicos de qualidade**, evitando que o **direito seja substituído** por **alavancagem financeira e compra de serviços**.

Valorização docente e enfrentamento à desprofissionalização. Parcerias privadas costumam operar com **contratações precarizadas** (notório saber, temporários), **rebaixando salários** e **substituindo concursos**. O PNE deve **enfrentar a desprofissionalização**, recolocando **carreira, formação específica e concursos públicos** como **condições de expansão com qualidade**.

3.5. Indicadores, avaliação e captura cognitiva

O avanço do polo “direito à aprendizagem” ocorreu por **captura cognitiva: avaliações em larga escala** passaram a **equivaler** a “qualidade” e “aprendizagem”, legitimando **ranqueamentos e indução de políticas**. **Relativizar** esse dispositivo — **sem abrir mão da accountability** — é crucial para que a agenda educação–trabalho **não seja reduzida a metas de output** que desconsideram **densidade formativa, integração curricular e inserção cidadã**. Diretrizes necessárias: **separar** avaliação de **financiamento imediato, priorizar usos formativos, diversificar métricas** (trajetórias de estudantes, integração teoria–prática, vínculos escola–comunidade) e **garantir transparência metodológica**.

3.6. Estratégia de incidência: combinar arenas e repertórios

Diante da compressão de tempo e conteúdo na arena legislativa, a disputa educação–trabalho requer **estratégia combinada**:

- (i) **Normativa** — explicitar **conteúdos e salvaguardas: integração curricular** densamente definida; **financiamento vinculado ao CAQ; vedação a vouchers financeiros** travestidos de “juros” e a arranjos que **promovam desprofissionalização e dualidade**.
- (ii) **Institucional** — **reabrir canais** de participação (FNE/CONAE) com **mandato e orçamento; fortalecer capacidade estatal** (equipes técnicas, apoio documental); assegurar **transparência** das influências privadas.
- (iii) **Cultural** — produzir **linguagem e repertórios** que **encantem a juventude e reponham o sentido público** da EPT: protagonismo estudantil, projetos integradores, mídia escolar e parcerias territoriais.

Em síntese, a interface **educação–trabalho** é hoje o **vetor privilegiado** da disputa educacional. Sem **desarmar a engenharia de financeirização** e sem **recentrar o modelo integrado** como **referência pública**, o PNE arrisca **legitimar** uma expansão **privatizada** e de **baixa densidade formativa** — o oposto do **projeto constitucional** de educação como **direito social**.

4. Estratégia de incidência: programa, arenas e coalizões

4.1. Princípios e objetivos

Tomamos três princípios orientadores: (i) recentrar o **direito à educação** como horizonte normativo; (ii) proteger a **escola pública** do empresariamento e da captura do fundo público; e (iii) recompor a **capacidade de encantamento** junto às juventudes, sem ceder à gramática performática que esvazia projeto e formação. Esses princípios respondem a um quadro de compressão institucional — extensão do PNE até 2025 e “equilíbrio de Nash” legislativo — e de disputa cultural intensa, na qual aparelhos privados de hegemonia articulam avaliação em larga escala, financeirização e “guerra cultural”.

4.2. Agenda programática mínima

a) Financiamento e metas. Defender a **meta de 10% do PIB de dinheiro público para a escola pública, com base no sistema CAQi-CAQ** (CARA; PELLANDA, 2023) e conectá-la a um **projeto de desenvolvimento** (sustentabilidade, clima, distribuição de renda), evitando que o PNE se converta em texto declaratório. A experiência recente indica que a meta será alvo preferencial de ataque e que a ausência de um projeto nacional robusto fragiliza sua execução (CARA, 2025).

b) Educação–trabalho e padrão de qualidade. Afirmar o **ensino médio integrado** como referência pública (formação omnilateral, integração curricular, trabalho como princípio educativo) e vedar arranjos que o substituam por ofertas segmentadas de baixa densidade. O embate recente no Congresso Nacional sobre a revisão da Reforma do Ensino Médio mostrou que o alvo dos bastidores foi precisamente o modelo integrado.

c) Antifinanceirização. Rechaçar a engenharia de “**juros por educação**” — que tende a converter serviço da dívida em **matrículas privadas financiadas pelo Estado** — e atrelar expansão de oferta ao **CAQ** e a parâmetros públicos de qualidade.

d) Trabalho docente. Enfrentar a **desprofissionalização** como objetivo subjacente de reformas recentes (redução de concursos, flexibilização de vínculos), resgatando carreira, formação e condições de trabalho como condições de possibilidade da qualidade.

4.3. Arenas e procedimentos: como operar no tempo curto

PNE no Congresso Nacional. Diante do “equilíbrio de Nash”, é crucial **reabrir janelas procedimentais**: apresentar **emendas substantivas**, usar **destaques** (cuja omissão recente foi sintoma de cooperação regressiva) e forçar audiências temáticas ancoradas em evidência pública (CAQ, integrado, impactos fiscais).

Executivo e MEC. Disputar a **capacidade estatal** de formulação (FNE/CONAE, equipes técnicas) frente ao esvaziamento e à presença de quadros oriundos de associações e fundações empresariais, reconstituindo espaços de participação e expertise pública.

Sistema de controle e imprensa. Publicizar inconsistências de mecanismos de indução meritocrática de financiamento (p. ex., **VAAR** com baixo impacto orçamentário efetivo) e evidenciar as **vitórias parciais** já obtidas (CAQ e SINAEB na Constituição) para sustentar legitimidade e trajetória.

4.4. Coalizões, linhas vermelhas e autonomia

A construção de maioria requer alianças endógenas ao campo do direito à educação (movimentos, entidades sindicais e científicas), evitando gestos que legitimem agendas alheias — como coassinaturas com aparelhos privados que capitalizam politicamente tais convergências. Esta estratégia alinha-se à concepção gramsciana de que a hegemonia deve ser construída a partir de “**blocos históricos**” orgânicos, onde as alianças não diluem o programa transformador, mas sim o fortalecem através da unidade na diversidade. A experiência recente recomenda autonomia programática: a agenda e o conteúdo devem ser nossos; os demais se somam a ela, não a definem.

No plano institucional, é preciso reconhecer a ausência de frente ampla operante na educação e a exclusão prática do nosso campo do processo decisório no MEC, o que reforça a necessidade de estruturar alianças próprias e fortalecer lideranças com capacidade de incidência. Esta situação exemplifica o que Gramsci identificaria como uma crise de hegemonia, onde o campo progressista, excluído dos aparelhos estatais, deve concentrar esforços na construção de **contra-hegemonia** na sociedade civil, organizando o que ele chamava de "a trincheira avançada" da luta política. A tarefa exige, nos termos gramscianos, combinar a "guerra de posição" - o trabalho paciente de construção de consenso e novas subjetividades - com a "guerra de movimento" quando as circunstâncias o permitirem, sem jamais subordinar a autonomia política do campo popular aos interesses de classes antagônicas.

4.5. Disputa cultural e juventudes

A política educacional só reverte correlações de força se **reencantar** a sociedade — sobretudo as juventudes. Isso exige linguagem, formas e repertórios que dialoguem com o cotidiano popular (contra o “empreendedorismo de si” e outras narrativas performáticas), sem abdicar de princípios. É nessa interseção que projetos públicos de alta densidade formativa (como o integrado) podem **inspirar desejo** e mobilização.

4.6. Sequenciamento tático (2025)

Definir plataforma mínima (10% do PIB + CAQ + proteção do Ensino Médio integrado + antifinanceirização).

Acionar frentes suprapartidárias comprometidas com o direito à educação e **isolar a pauta de avaliações de larga escala e currículo** como critério de financiamento.

Mobilização social com calendários unificados (entidades nacionais, redes e territórios), acompanhada de **comunicação pública** voltada às juventudes.

Incidência no Executivo para recompor FNE/CONAE e frear a captura de postos estratégicos por atores privados.

4.7. Riscos e mitigação

Articulações entre a extrema-direita e aparelhos privados de hegemonias podem consolidar um bloco anti-escola pública; mitiga-se com **linhas vermelhas** explícitas (não ao empresariamento do fundo público; não a vouchers financeiros travestidos de “juros”) e com **base social ativa** capaz de impor custo político a retrocessos.

4.8 Síntese

A estratégia combina disputa **programática** (conteúdo), **procedimental** (regras e tempos) e **cultural** (sentidos), em ambiente de lock-in institucional e assimetria de poder. Onde houver espaço decisório, deve haver disputa — inclusive quando o jogo parece adverso —, com a consciência de que vitórias **parciais mas cumulativas** reconfiguram o regime de decisão, como já foi demonstrado na incidência da sociedade civil do campo do direito à educação na construção e revisão do Fundeb e na constitucionalização do CAQ.

Conclusão

Partindo da intervenção de **Daniel Cara** no IV Intercrítica, reconstruímos um quadro em que a política educacional brasileira é atravessada por **duas gramáticas**: de um lado, o **direito à educação**, inscrito no projeto constitucional de 1988; de outro, o **direito à aprendizagem**, sustentado por **aparelhos privados de hegemonia** que reorganizam a ação estatal via **sistema proficiência-curriculo, avaliações em larga escala e engenharias de financeirização**. Mostramos que a **prorrogação do PNE até 2025** não é expediente de calendário: produz um **lock-in procedural** que, somado ao **regime fiscal vigente**, tende a **neutralizar o conteúdo normativo** de metas centrais — como os **10% do PIB em educação pública** — se não houver disputa simultânea por **conteúdo** e por **regras do jogo**.

Argumentamos também que a interface **educação-trabalho** tornou-se o **votor privilegiado** dessa reconfiguração: o avanço de mecanismos como os “**juros por educação**” encontra, na **reengenharia do Novo Ensino Médio**, um operador prático para a **expansão privada**; em paralelo, busca-se substituir **padrões públicos de qualidade** por **ofertas segmentadas e de baixa densidade formativa**, com efeitos de **dualidade educacional e desprofissionalização docente**.

Do ponto de vista estratégico, não basta **preservar no texto legal** metas e princípios corretos. É necessário **acoplar três frentes**:

- (i) **Normativa** — explicitar **salvaguardas** (**sistema CAQi-CAQ**, **dinheiro público para a escola pública**, **proteção do ensino médio integrado**);
- (ii) **Institucional** — **reabrir janelas de participação** e **recolocar FNE/CONAE** e a **expertise pública** no centro da formulação;
- (iii) **Cultural-política** — **reconstruir agenda**, **linguagem** e **encantamento** junto às juventudes e territórios populares, **deslocando** a equivalência entre “**qualidade**” e “**medida**” e **repondo a finalidade pública** da escola.

Se a **correlação de forças** é adversa e a **arena legislativa** opera sob compressão, a experiência recente (**Fundeb**, **Piso**, **Lei de Cotas**) indica que **vitórias parciais e cumulativas** reconfiguram o regime de decisão. A chave é **evitar subordinação** à gramática das avaliações e à promessa de **alavancagem financeira**, estruturando **coalizões endógenas** ao campo do **direito à educação**, com **linhas vermelhas** contra a **captura privada do fundo público**. Em termos operativos: **defender os 10% do PIB** de dinheiro público para a escola pública articulados a uma **agenda de destravamento fiscal**; **proteger o Ensino Médio integrado** como **padrão de qualidade**; e **recolocar o sistema CAQi-CAQ** como **critério vinculante** de expansão e igualdade.

Por fim, propomos um **programa de pesquisa e ação**: **mapear redes de atores e fluxos orçamentários** no ciclo **PNE 2025–2035**; **estimar impactos distributivos** do sistema **CAQi-CAQ** e de diferentes desenhos de educação profissional; **avaliar empiricamente** efeitos das **avaliações em larga escala** sobre currículo e trabalho docente; e **testar formatos de comunicação pública** capazes de mobilizar maiorias — especialmente **jovens**. **Reconstituir a promessa constitucional** de uma escola pública democrática exige **disputar simultaneamente sentidos, regras e recursos** — **sem abdicar de princípios** e **sem terceirizar** o conteúdo da política educacional. É essa a aposta que orienta nossa intervenção: **combinar rigor analítico, coragem normativa e construção paciente de maioria social**.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 fev. 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 2.208**, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394... Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 abr. 1997.
- BRASIL. **Decreto nº 12.433**, de 14 de abril de 2025. Regulamenta a Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025... Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2025.
- ONU - EDUCATION COMMISSION. **The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World**. International Commission on Financing Global Education Opportunity, 2016.
- CARA, Daniel. **O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação**. 2019. 180 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- CARA, Daniel. **Estado, Economia e Educação: rationalidades em disputa e o caso brasileiro**. In: BOTO, Carlota; CARA, Daniel; SANTOS, Vinícius de Macedo (Org.). Desafios e reinvenções da escola pública. São Paulo: FEUSP, 2025. p. 48-84.
- CARA, Daniel. PELLANDA, Andressa. **Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. In: Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas, Brasília: INEP, 2023.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Edição crítica do Instituto Gramsci. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999–2002. 6 v.
- MARTINS, André Dutra. **Do planejamento educacional à gestão por incentivos: percursos da economia da educação e seus rastros neoliberais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. **A discussão do Ensino Médio tem motivado que pessoas falem e discutam a concepção de educação profissional.**

Entrevista à EPSJV/Fiocruz. Rio de Janeiro, [data da entrevista]. Disponível em:

[https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/intervista/a-discussao-do-ensino-medio-](https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/intervista/a-discussao-do-ensino-medio-tem-motivado-que-pessoas-falem-e-discutam)

[tem-motivado-que-pessoas-falem-e-discutam](https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/intervista/a-discussao-do-ensino-medio-tem-motivado-que-pessoas-falem-e-discutam). Acesso em: 31 ago. 2025.