

Ensino Médio



Análise das propostas de programas de incentivo financeiro para estudantes do Ensino Médio

DEZEMBRO/2023

ASPECTOS IMPORTANTES PARA UM PROGRAMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS PARA ESTUDANTES

Um programa de incentivos financeiros para estudantes não deve ser visto como a grande solução para os problemas do Ensino Médio brasileiro, que são complexos e multifacetados. Avançar em um projeto sistêmico de Ensino Médio exige a estruturação de um conjunto de medidas, tais como ajustes na atual “Reforma do Ensino Médio” (que está sendo debatido no Congresso), governança, financiamento e gestão da etapa, melhorias nas condições de trabalho dos profissionais que atuam nas escolas, fortalecimento das políticas pedagógicas, maior integração com a educação profissional e tecnológica e melhoria na infraestrutura física e digital das escolas¹. É dentro desse conjunto de medidas, que uma política de apoio financeiro para os estudantes mais vulneráveis pode ser uma “peça” importante para o fortalecimento da “engrenagem” da etapa, que conta com os resultados educacionais mais críticos no sistema educacional brasileiro.

De modo geral, a literatura² aponta para efeitos benéficos de políticas de incentivo financeiros para os jovens, a depender do desenho da medida. Mas apesar de significativos, a magnitude dos efeitos não é suficiente para resolver, como um todo, o grave problema educacional dessa etapa. Por exemplo, no Brasil, a taxa líquida de matrícula no ensino médio é de apenas 75% para jovens entre 15 e 17 anos. Os maiores efeitos encontrados na literatura de programas de auxílio financeiro em taxa de matrícula giram em torno de 3 a 5 pontos percentuais.

Por outro lado, essa política poderá ser uma importante estratégia para melhorar indicadores, tais como taxa de frequência dos estudantes, conclusão da etapa, expansão de matrículas no ensino integral e índices de abandono e evasão escolar³, desde que tenha um desenho adaptado ao contexto e à realidade do país. Em 2022, a taxa de

¹ Para saber mais, ver nota técnica do Todos Pela Educação, disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/todos-pela-educacao-nota-tecnica-contribuicao-consulta-publica-nem-maio23.pdf>.

² ANGRIST, J.; AUTOR, D.; PALLAIS, A. (2022). Marginal Effects of Merit Aid for LowIncome Students.

BARRERA-OSORIO, F. et al (2011). Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia;

PEREIRA, V. (2016) From early childhood to high school: Three essays on the economics of education;

³ O abandono escolar é caracterizado quando um estudante deixa de frequentar a escola durante o ano letivo. Já na evasão escolar, o estudante, seja aprovado ou reprovado, não realiza a matrícula no ano seguinte.

abandono escolar no Ensino Médio foi de 6,5% - cerca de 444 mil estudantes. A título de comparação, essa taxa foi, em 2022, de 0,5% nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e de 2,2% nos Anos Finais⁴. Além disso, 5,8 % de jovens de 15 a 17 anos não estão matriculados na escola, com uma diferença significativa entre brancos e negros - 4,4% e 13,1%, respectivamente. Vale destacar, ainda, que 31,6% de jovens de 19 anos não concluíram o Ensino Médio, havendo também uma grande desigualdade ao olhar para os recortes de raça e renda: entre os brancos, 75,9% concluíram, frente a 61,8% entre os pretos e 63,8% entre os pardos. Já entre os 20% mais ricos e 20% mais pobres, essas taxas foram de 85,5% e 52,2%, respectivamente⁵.

Nesse cenário, considerando o objetivo de melhorar tais índices, alguns pontos devem ser levados em consideração na estruturação de um programa de incentivo financeiro para estudantes, sendo eles⁶:

Metas claras: é preciso ter clareza sobre qual indicador o programa busca impactar (por exemplo, se o programa almeja melhor a frequência dos estudantes ou as taxas de conclusão da etapa ou os níveis de aprendizagem), qual a meta a ser alcançada (a partir da atual linha de base), definir o perfil do público que será elegível ao benefício e escolher os incentivos mais adequados para atingir os objetivos propostos.

Ser focalizado nos estudantes mais vulneráveis com base nos objetivos do programa: o programa deve ser focalizado, ou seja, ter como público alvo principal os estudantes mais vulneráveis, tendo como base os objetivos da política. Por exemplo, se o objetivo for aumentar a taxa de conclusão na etapa, o foco deve ser em estudantes que apresentam maior probabilidade de abandono e evasão escolar. Dessa forma, é possível garantir que o recurso será destinado para quem mais precisa.

Condicionalidades associadas aos objetivos: para receber o incentivo financeiro, é importante que os estudantes cumpram algumas condicionalidades, que devem estar diretamente relacionadas aos objetivos do programa. Por exemplo: se a intenção for aumentar a permanência e a conclusão dos jovens no Ensino Médio, as condicionalidades podem ser frequências escolar mínima e a aprovação na série. Algumas outras condicionalidades também podem ser importantes como, por exemplo, a participação dos estudantes em avaliações de aprendizagem. Esse mecanismo, pode inclusive, contribuir para a diminuição de práticas de “gaming”, que podem acontecer em momentos como esses, tais como a ausência programada dos alunos com menor nível de aprendizagem nos dias das avaliações.

⁴ Fonte: Inep/MEC - Taxas de rendimento - 2022

⁵ Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) - 2022.

⁶ Baseado no estudo “Incentivos financeiros a estudantes do ensino médio - o que sabemos sobre essa política? Disponível em:

https://d3e.com.br/wp-content/uploads/sintese_2211_incentivos_financeiros_estudantes_ensino_medio.pdf

Recursos repassados diretamente para os estudantes: é importante que o incentivo financeiro seja depositado diretamente para o seu público-alvo, sem necessária intermediação dos seus responsáveis. Isso garante um maior sentimento de pertencimento do estudante em relação ao programa e corrobora com os dados de uma pesquisa de opinião⁷ realizada com jovens do Ensino Médio, que diz que 23% dos estudantes que pensaram em abandonar a escola o fariam para trabalhar e poder ter independência financeira.

Combinação de pagamentos recorrentes e atrelados a metas de conclusão: a frequência dos pagamentos (mensal, bimestral, semestral, etc.) deve ser cuidadosamente determinada, levando em consideração os objetivos do programa e as necessidades do público-alvo. Há indícios que, em situações de extrema vulnerabilidade, como no caso brasileiro, recursos recorrentes podem ser fundamentais para os estudantes se manterem matriculados e frequentando a escola. Além disso, evidências sugerem que combinar pagamentos mensais com poupanças ao final dos anos, atrelados a aprovação na série, por exemplo, pode ser a abordagem mais eficaz, permitindo um duplo objetivo: melhorar os indicadores de frequência dos estudantes e as taxas de conclusão das séries.

Valor minimamente atrativo: para que cumpra seus objetivos, o valor pago aos estudantes deve ser atrativo, de forma que seja efetivamente vantajoso para os jovens cumprirem as metas estabelecidas.

Previsão de avaliação: é fundamental prever uma avaliação do programa desde o início da sua implementação. Considerando que os recursos disponibilizados serão altos, avaliar a política ajudará a compreender se as metas estão sendo cumpridas, além de possibilitar ajustes no desenho do programa, de forma a deixá-lo cada vez mais efetivo de acordo com os objetivos traçados.

Custo da política: as evidências mostram que, em programas como esse, é fundamental levar em consideração o custo da política. Embora existam programas de incentivos financeiros aos alunos do Ensino Médio que apresentam resultados positivos, muitas vezes eles têm gastos que podem drenar recursos que poderiam ser utilizados em outras políticas com maior impacto frente ao mesmo objetivo. Em tempos de orçamentos diminutos e múltiplas demandas, uma ação ainda mais focalizada, concentrada em estudantes do Ensino Médio com alto grau de vulnerabilidade que optem por se matricular em escolas de tempo integral, por exemplo, pode ser um caminho relevante - isso porque uma pesquisa de opinião, realizada em 2022 com jovens

⁷ Para conhecer a pesquisa completa, acesse:
<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/08/br-pesquisa-de-opiniao-com-estudantes-do-ensino-medio-todos-ftv-in-isg.pdf>

do Ensino Médio, revelou que cerca 30% dos estudantes no Ensino Médio dizem não estudar em escola de tempo integral para poderem trabalhar.

ANÁLISE DOS PROGRAMAS PROPOSTOS PELO GOVERNO FEDERAL (MP N° 1.198/2023) E PELA DEPUTADA TABATA AMARAL (PL N° 54/2021)

Frente aos pontos importantes, explorados na seção anterior, serão analisadas duas propostas para o programa de incentivo financeiro para estudantes do Ensino Médio: a Medida Provisória n° 1.198, publicada no dia 27 de novembro de 2023, e o Projeto de Lei n° 54, de autoria da Deputada Tabata Amaral (PSB-SP) e outros, apresentado no dia 03 de fevereiro de 2021. A seguir, apresentamos um quadro comparativo entre as duas propostas, explorando os elementos importantes a serem considerados no desenho da política:

Quadro 1. Visão geral das propostas

	MP N° 1.198/2023	PL N° 54/2021
Metas claras	<p>A MP apresenta os seguintes objetivos para o programa:</p> <p>I - democratizar o acesso e a permanência dos jovens no ensino médio;</p> <p>II - mitigar os efeitos das desigualdades sociais, raciais e de gênero na permanência e conclusão do ensino médio;</p> <p>III - reduzir as taxas de retenção, abandono e evasão escolar;</p> <p>IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação;</p> <p>V - estimular a mobilidade social.</p> <p>No entanto, não há definição de</p>	<p>O PL apresenta os seguintes objetivos para o programa:</p> <p>I - equalização de oportunidades educacionais;</p> <p>II - redução da evasão escolar e aumento das taxas de aprovação e conclusão do ensino médio;</p> <p>III - fomento da qualidade da educação básica com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem;</p> <p>IV - prevenção das situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos;</p> <p>V - promoção do desenvolvimento humano, atuando sobre um dos principais determinantes estruturais</p>

	quais indicadores serão acompanhados e quais as metas de curto, médio e longo prazo do programa.	da pobreza extrema e de sua reprodução intergeracional. No entanto, não há definição de quais indicadores serão acompanhados e quais as metas de curto, médio e longo prazo do programa.
Ser focalizado nos estudantes mais vulneráveis com base nos objetivos do programa	Serão elegíveis ao programa jovens de baixa renda das redes públicas de ensino regularmente matriculados no Ensino Médio, pertencentes a famílias inscritas CadÚnico, com prioridade para aquelas com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 218,00 (o que caracteriza pobreza e torna as famílias elegíveis ao Bolsa Família)	Poderão participar do programa estudantes do Ensino Médio pertencentes a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, definidos a partir dos mesmos critérios do Programa Bolsa Família.
Condicionalidades associadas aos objetivos	Para receber o benefício, serão analisadas as seguintes condicionalidades: I - frequência escolar; II - aprovação ao fim do ano letivo; III - matrícula na série subsequente, quando for o caso; IV - participação no Saeb e nos exames aplicados pelos sistemas de avaliação externa dos entes federativos; V - participação no Enem, para aqueles matriculados na última série do ensino médio.	Para receber o benefício, serão analisadas as seguintes condicionalidades: I - aprovação na série cursada; II - pontuação igual ou superior à média do Enem, após conclusão do ensino médio regular ou profissionalizante - benefício extra
Recursos repassados diretamente para os estudantes	O benefício será depositado em conta a ser aberta em nome do estudante. No entanto, existe a possibilidade que parte dos recursos tenha que ser aplicada em títulos públicos federais ou valores mobiliários, especialmente os formatados para o	O benefício será depositado em conta a ser aberta em nome do estudante.

	ciclo universitário.	
Combinação de pagamentos recorrentes e atrelados a metas de conclusão	A MP não traz essa informação. Fontes ⁸ indicam que haverá uma combinação de pagamentos mensais, atrelados à frequência, que poderão ser sacados a qualquer momento, e a criação de uma poupança, com depósitos realizados a partir da aprovação em cada uma das séries., que só poderá ser sacado na conclusão da etapa.	Não há pagamentos recorrentes. Os pagamentos serão feitos ao final do ano letivo, a partir da aprovação do estudante. Os valores serão depositados em poupança. Haverá autorização para saque ou transferência de 40% dos valores depositados após a aprovação no primeiro e segundo anos e do restante após a conclusão do Ensino Médio.
Valor minimamente atrativo	A MP não traz informações sobre valores, mas há indicativos de que será cerca de R\$ 167 mensais, R\$ 800 reais após aprovação no 1º ano, R\$ 1.000 após aprovação no 2º ano e R\$ 1.200 após aprovação no 3º ano, além de R\$ 200 para a participação no Enem.	O PL prevê o pagamento de R\$ 500 reais após aprovação no 1º ano, R\$ 600 após aprovação no 2º ano, R\$ 700 após aprovação no 3º ano, R\$ 800 após aprovação no 4º ano (quando houver), além de R\$ 300 caso o estudante obtenha pontuação igual ou superior à média do Enem, após conclusão do ensino médio regular ou profissionalizante.
Previsão de avaliação	A MP cita que o Ministério da Educação fará a avaliação dos resultados do Programa ao fim do terceiro ano de sua implementação.	O PL não cita a previsão de uma avaliação do Programa.
Custo da política	O valor ainda não foi divulgado, mas há previsão de aproximadamente R\$ 7 bilhões para 2024 ⁹ . (R\$ 1 bi já está previsto no orçamento para 2024 e projeto aprovado no Senado Federal no final de novembro destinou R\$ 6 bi para o fundo que financiará a política.	O custo projetado foi de: 2021: R\$ 1,7 bilhões 2022: R\$ 1,7 bilhões 2023: R\$ 1,2 bilhões

⁸<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/11/aluno-pobre-de-ensino-medio-deve-receber-r-167-p-or-mes-e-poupanca-de-r-3000-estuda-governo.shtml>

9

<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/11/aluno-pobre-de-ensino-medio-deve-receber-r-167-p-or-mes-e-poupanca-de-r-3000-estuda-governo.shtml>

De maneira geral, ambos os projetos foram estruturados na direção correta e apresentam os principais aspectos importantes, conforme mostrado no Quadro 1. No entanto, existem pontos de atenção e, por conta disso, são indicadas a seguir algumas sugestões de melhorias.

6 SUGESTÕES DE MELHORIAS PARA O PROJETO DE LEI Nº 54/2021:

1. **Para além de uma poupança a ser sacada ao fim de determinados períodos, incluir pagamentos mensais recorrentes:** os pagamentos previstos são apenas na forma de poupança, ainda que 40% do valor possa ser sacado ao final de cada ano concluído. No entanto, a literatura indica que, para situações de extrema vulnerabilidade, como no caso dos alunos que serão apoiados por meio desse programa, recursos recorrentes podem ser mais efetivos para garantir que estudantes permaneçam na escola com frequência adequada. Portanto, **combinar pagamentos mensais com a proposta da poupança definida no PL pode ser mais eficaz.**
2. **Aprimorar as estratégias de focalização do programa:** os estudantes pertencentes ao Bolsa Família representam cerca de 30% do total de alunos da etapa (aproximadamente 2,5 milhões de estudantes). Portanto, focalizar o programa nesse público poderá deixar o custo total da política bastante elevado, especialmente considerando a inclusão de pagamentos recorrentes¹⁰. Desse modo, fazer uma focalização ainda mais direcionada poderá ser um caminho interessante. Esse processo pode ser feito **delimitando o benefício apenas para os que estão em situação de extrema pobreza ou diferenciando o valor do repasse por faixa de pobreza.**
3. **Incluir repasses recorrentes adicionais para estudantes matriculados em escola de tempo integral:** um dos grandes desafios para a expansão das matrículas em tempo integral - escolas com diversos formatos, com no mínimo de 7h/dia, como os Institutos Federais e as escolas com Ensino Médio integrado à Educação Profissional - junto aos jovens mais vulneráveis é a conciliação dos estudos em jornada integral com a necessidade/desejo

¹⁰ Cálculos do próprio governo considerando o atendimento de todos alunos do CadÚnico indicam um custo de aproximadamente R\$ 7 bilhões.

Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/11/aluno-pobre-de-ensino-medio-deve-receber-r-167-por-mes-e-poupanca-de-r-3000-estuda-governo.shtml>

de gerar renda¹¹. O enfrentamento deste desafio - crucial para evitar que a expansão do tempo integral aumente as já imensas desigualdades entre estudantes mais pobres e ricos - pode perfeitamente ser um dos principais objetos de incidência de uma política de incentivo financeiro. Para tanto, um caminho é determinar, no desenho da política, que **estudantes com matrículas em escola de tempo integral recebam repasses recorrentes adicionais ao valor “padrão” estabelecido pela política**. A chave está em incrementar o valor do repasse *recorrente* (dada a questão do trabalho), e não necessariamente a poupança ao final de determinados períodos.

4. **Ampliar o conjunto de condicionalidades:** as condicionalidades do programa poderiam levar em conta a **participação em avaliações nacionais e estaduais de aprendizagem**, o que poderia reduzir práticas deletérias de ausência programada de alunos em dias de avaliações. Além disso, considerando a inclusão de pagamentos recorrentes, seria importante **incluir a frequência escolar como condicionalidade para recebimento do benefício**.
5. **Definir metas claras:** determinar **quais indicadores serão acompanhados e quais as metas de curto, médio e longo prazo do programa**. Por exemplo: em termos de redução do abandono escolar, o que se espera como resultado do programa daqui a 3 anos?
6. **Instituir uma avaliação do programa:** O PL não prevê a instituição de uma avaliação do programa. É importante que uma **avaliação robusta seja prevista desde o desenho inicial** e que haja um prazo bem definido para sua realização, de maneira que a efetividade da política possa ser acompanhada e potenciais ajustes possam ser feitos, definindo também um prazo para revisão do desenho do programa.

¹¹ Conforme já apontado nesse documento, aproximadamente 30% dos estudantes que hoje não estão em escolas de tempo integral dizem não querer se matricular por necessidade/desejo de trabalhar.

Fonte:

<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/08/br-pesquisa-de-opiniao-com-estudantes-do-ensino-medio-todos-ftv-in-isg.pdf>

5 SUGESTÕES DE MELHORIA PARA A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.198/2023:

1. **Rever o custo da política, a partir de uma maior focalização:** o custo da política, ainda não anunciado oficialmente, poderá ser **bastante superior ao de políticas nacionais robustas e estratégicas recém lançadas pelo atual governo**, como o Compromisso Nacional Pela Alfabetização e a Política de Escolas em Tempo Integral, que terão, cada uma, entre 1-2 bilhões de investimento em 2024). Nesse sentido, **propor uma focalização ainda maior no público alvo poderá ser importante**. Esse processo pode ser feito tanto **delimitando o benefício apenas para os que estão em situação de extrema pobreza ou diferenciando o valor do repasse por faixa de pobreza**. Uma possibilidade é começar o programa em uma escala menor e prosseguir com seu acompanhamento e avaliação. Mostrando-se resultados satisfatórios, a política poderia ser expandida para atender mais estudantes.
2. **Incluir repasses recorrentes adicionais para estudantes matriculados em escola de tempo integral:** um dos grandes desafios para a expansão das matrículas em tempo integral escolas com diversos formatos, com no mínimo de 7h/dia, como os Institutos Federais e as escolas com Ensino Médio integrado à Educação Profissional - junto aos jovens mais vulneráveis é a conciliação dos estudos em jornada integral com a necessidade/desejo de gerar renda¹². O enfrentamento deste desafio - crucial para evitar que a expansão do tempo integral aumente as já imensas desigualdades entre estudantes mais pobres e ricos - pode perfeitamente ser um dos principais objetos de incidência de uma política de incentivo financeiro. Para tanto, um caminho é determinar, no desenho da política, que **estudantes com matrículas em escola de tempo integral recebam repasses recorrentes adicionais ao valor “padrão” estabelecido pela política**. A chave está em incrementar o valor do repasse *recorrente* (dada a questão do trabalho), e não necessariamente a poupança ao final de determinados períodos.
3. **Especificar melhor o público alvo:** seria importante que a MP definisse com mais clareza quem é o público-alvo do programa. Algumas perguntas

¹² Conforme já apontado nesse documento, aproximadamente 30% dos estudantes que hoje não estão em escolas de tempo integral dizem não querer se matricular por necessidade/desejo de trabalhar.

Fonte:

<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/08/br-pesquisa-de-opiniao-com-estudantes-do-ensino-medio-todos-ftv-in-isg.pdf>

ainda estão em aberto, como por exemplo: **o benefício é válido apenas para estudantes que estão matriculados no Ensino Médio regular ou também estaria disponível para estudantes do EJA?** Existe alguma **limitação de idade para recebimento do benefício** (exemplo: jovens de 15 a 21 anos que estão matriculados no Ensino Médio)?

4. **Definir metas claras:** determinar **quais indicadores serão acompanhados e quais as metas de curto, médio e longo prazo do programa**. Por exemplo: em termos de redução do abandono escolar, o que se espera como resultado do programa daqui a 3 anos?
5. **Detalhar o desenho do programa:** A MP poderia detalhar melhor o desenho e a operacionalização do programa, mas optou-se por ter como foco principal a criação do fundo. Algumas perguntas ainda precisam ficar mais claras, tais como o **valor do benefício, recorrência do pagamento e disponibilidade para saque**.