

Ensino Médio
Programa Pé-de-Meia



Análise do Programa Pé-de-Meia

ABRIL/2024

INTRODUÇÃO

Este documento visa apresentar uma análise do Todos Pela Educação sobre o Programa Pé-de-Meia, lançado em março de 2023 pelo Governo Federal. Inicialmente, trazemos uma breve apresentação sobre o desenho da política e, em seguida, destacamos os principais pontos positivos e pontos de atenção, com o objetivo de contribuir para futuros aprimoramentos no programa.

O QUE É O PROGRAMA PÉ-DE-MEIA?

O Programa Pé-de-Meia é uma política de incentivo financeiro-educacional para estudantes do Ensino Médio, criada pelo Governo Federal por meio da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024 e regulamentada pelo Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024. O programa originou-se do Projeto de Lei nº 54/2021, de autoria da Deputada Tabata Amaral (PSB/SP) com outros 17 deputados de diversos partidos, e que teve a relatoria do do Deputado Pedro Uczai (PT/SC).

O público-alvo da iniciativa é composto por estudantes matriculados no Ensino Médio das redes públicas, em todas as modalidades, com idade entre 14 e 24 anos, e estudantes de 19 a 24 anos, matriculados na Educação de Jovens e Adultos (EJA) (ambos devem pertencer a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico). A prioridade é para os beneficiários do Bolsa Família. Importante destacar que o valor do incentivo não entra no cálculo de renda total familiar e, portanto, não afeta o acesso a outros benefícios sociais.

A expectativa é que a política atenda cerca de 2,5 milhões de alunos, o que representa cerca de 30% das matrículas na etapa. O investimento previsto no programa em 2024 é de R\$7,1 bilhões.

O Programa tem seis objetivos definidos em Lei:

- I - democratizar o acesso dos jovens ao Ensino Médio e estimular a sua permanência nele;
- II - mitigar os efeitos das desigualdades sociais na permanência e na conclusão do Ensino Médio;
- III - reduzir as taxas de retenção, abandono e evasão escolar;
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação;
- V - promover o desenvolvimento humano, com atuação sobre determinantes estruturais da pobreza extrema e de sua reprodução intergeracional; e
- VI - estimular a mobilidade social.

Para tentar alcançar tais objetivos, a política foi desenhada com a instituição de quatro diferentes tipos de incentivo financeiros, que podem somar até R\$9,2 mil por estudante ao longo dos três anos do Ensino Médio. São eles:

- a) **Incentivo matrícula: pagamento de R\$200 anuais, depositados no início do ano letivo, desde que o estudante efetive sua matrícula.** O valor é transferido para uma conta em nome do estudante e poderá ser utilizado a qualquer momento. O principal objetivo desse incentivo é diminuir o número de alunos que evadem do sistema educacional, isto é, aqueles que concluem um ano, mas não se matriculam na escola no ano seguinte.
- b) **Incentivo frequência: pagamento anual de R\$1.800,00, depositados em nove parcelas mensais de R\$200,00, para os estudantes que atinjam uma frequência escolar mínima de 80%.** O valor é transferido para uma conta em nome do estudante e poderá ser utilizado a qualquer momento. Este incentivo visa reduzir a infrequência dos estudantes e também mitigar o risco de abandono escolar, isto é, quando o aluno deixa de frequentar a escola durante o ano letivo.
- c) **Incentivo conclusão: pagamento de R\$1.000,00 anuais, depositados no início do ano letivo subsequente, desde que o estudante tenha sido aprovado** na série anterior e tenha participado de avaliações externas de aprendizagem, quando for o caso. O valor é transferido para uma poupança no nome do estudante, que só poderá ser movimentada após a conclusão do Ensino Médio. Essa poupança tem como meta aumentar as taxas de conclusão.
- d) **Incentivo Enem: pagamento de uma parcela única de R\$200 para os estudantes que se inscreverem e participarem dos dois dias do Exame Nacional do Ensino Médio.** O valor poderá ser transferido ao final do ano letivo ou início do ano subsequente à realização da prova, para uma conta em nome do estudante, e poderá ser utilizado a qualquer momento. Esta modalidade de incentivo visa garantir que os estudantes da rede pública tenham taxas de participação mais elevadas no exame. Em 2023, por exemplo, apenas 46% dos concluintes do ensino médio da rede pública realizaram o exame¹.

¹ Fonte:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2024-01/enem-2023-46-dos-e-studentes-da-rede-publica-fizeram-prova>.

O Programa prevê que um estudante poderá ser desligado em caso de evasão, abandono ou reprovação por duas vezes consecutivas ou pelo período de dois anos. Nesse caso, o aluno não poderá receber o montante acumulado por ano letivo relativo ao Incentivo Conclusão. Ao cursar novamente um ano letivo que tenha abandonado ou no qual tenha sido reprovado, o estudante fará jus ao Incentivo Matrícula e ao Incentivo Frequência relativos ao respectivo ano letivo, mas não receberá o Incentivo Conclusão relativo ao respectivo ano letivo.

Caso o estudante perca os requisitos de elegibilidade (pertencer a uma família inscrita no CadÚnico ou ter idade entre e 14 e 24 anos), ele será desligado do Programa, mas poderá solicitar, após à conclusão do Ensino Médio, o montante do Incentivo Conclusão acumulado por ano letivo cursado na rede pública.

ANÁLISE DO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Na visão do Todos Pela Educação, o Pé-de-Meia é uma ação de grande relevância para mitigar alguns dos principais desafios do Ensino Médio brasileiro, etapa da Educação Básica que apresenta os resultados mais críticos em relação aos indicadores de frequência, abandono, evasão e conclusão.

Em 2022, a taxa de 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 Finais². Vale destacar, ainda, que 31,6% de jovens de 19 anos não concluíram o Ensino Médio. Além disso, existem amplas desigualdades nesses indicadores, especialmente quando se analisam 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%, respectivamente³.

Nesse cenário, considerando o objetivo de melhorar tais índices, o Programa Pé-de-Meia aponta na direção correta e apresenta um desenho alinhado ao que as evidências indicam como fatores críticos de sucesso de políticas dessa natureza e se baseia nas experiências exitosas já implementadas em outros países e também em municípios e estados brasileiros⁴.

² Fonte: Inep/MEC - Taxas de rendimento - 2022.

³ Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) - 2022.

⁴ Para saber mais, acesse:

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

Além disso, cabe ressaltar que o programa foi amplamente debatido no Congresso Nacional, uma vez que tem como origem o PL nº54/2021, protocolado dois anos antes da construção do programa. Políticas dessa natureza também já foram defendidas por candidatas à presidência, como Marina Silva, em 2018, e Simone Tebet, em 2022.

Na seção a seguir, serão detalhados os principais pontos positivos e de atenção do programa, buscando trazer subsídios para o Ministério da Educação e para as secretarias estaduais de Educação promoverem melhorias contínuas no desenho do Pé-de-meia. Ainda que existam alguns pontos de atenção, cabe ressaltar que o Todos Pela Educação acredita que a iniciativa é meritória.

PONTOS POSITIVOS

1. Combinação de pagamentos recorrentes e de poupança

O Programa conta com uma característica importante observada em programas do mesmo tipo que tiveram resultados positivos tanto no Brasil como em outros países: a combinação de pagamentos recorrentes mensais com pagamentos anuais atrelados à conclusão de série/etapa. Há indícios de que, em situações de extrema vulnerabilidade, como no caso dos alunos que serão atendidos pelo programa, recursos recorrentes podem ser fundamentais para os estudantes se manterem matriculados e frequentando a escola. O custo relativo de deixar a escola ou de faltar frequentemente se torna maior, a partir do momento em que existe um incentivo financeiro mensal atrelado à frequência. Além disso, apenas incentivos de médio prazo (conclusão após três anos) podem não ser suficientes para influenciar a tomada de decisão de estudantes com alto grau de vulnerabilidade e que possuem demandas financeiras de curto-prazo.

Por fim, as evidências sugerem que combinar pagamentos mensais com pagamento maiores 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 e, conseqüentemente, diminuir os índices de abandono e evasão escolar.

2. Recursos repassados diretamente para o estudante

O incentivo financeiro será depositado diretamente para o seu público-alvo, sem a necessária intermediação dos seus responsáveis. Isso garante um maior sentimento de pertencimento do estudante em relação ao programa, gerando mais autonomia e responsabilidade.

Em uma pesquisa de opinião recente realizada pelo Todos Pela Educação, um dos principais fatores apontado pelos jovens quando perguntados sobre o motivo pelo qual abandonariam a escola é a busca por um trabalho que os possibilitasse ter independência financeira⁵. Com esse desenho do Programa, o jovem terá acesso a uma fonte de renda que pode aumentar a sua sensação de independência financeira.

3. Condicionalidades bem planejadas

Para receber o Incentivo Frequência, o estudante deverá ter frequência mínima de 80% e, para receber o Incentivo Conclusão, deverá ser aprovado na respectiva série. Essas condições são positivas por estarem diretamente relacionadas aos objetivos de garantir o aumento da frequência, diminuição das taxas de reprovação, abandono e evasão escolar e de aumentar as taxas de conclusão do Ensino Médio.

Além disso, outra condicionalidade do Incentivo Conclusão é que o estudante participe de avaliações externas de aprendizagem, sejam nacionais (como o Saeb, realizado a cada 2 anos para os estudantes do 3º ano do Ensino Médio) ou avaliações próprias das redes estaduais. Esse mecanismo é importante para ampliar as taxas de participação de estudantes nessas avaliações, que ainda são muito baixas em diversos estados.

4. Apoio financeiro no início da vida adulta

Para além dos impactos educacionais do programa, há um ponto importante sobre apoio do poder público ao início da vida adulta dos estudantes. Com o desenho do programa, os beneficiados podem sair do Ensino Médio com uma poupança de R\$3 mil - ou R\$9,2 mil, caso o aluno decida poupar todo o recurso que receber ao longo dos anos. Essa poupança poderá dar mais tranquilidade para o jovem iniciar sua vida adulta e conseguir refletir sobre quais são seus próximos passos, como financiar uma faculdade - atualmente, apenas ¼ dos jovens de 18 a 24 estão no Ensino Superior⁶ - abrir um negócio, etc. No longo prazo, isso pode ser um mecanismo importante para a redução de desigualdades entre os jovens brasileiros.

⁵ Fonte:

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

⁶ Fonte: Censo da Educação Superior de 2022

PONTOS DE ATENÇÃO

Apresentaremos, a seguir, quatro pontos de atenção relacionados ao desenho e a operacionalização do Pé-de-Meia. **Destacamos que os dois primeiros são mais estruturais e os dois últimos referem-se a potenciais ajustes incrementais.**

1. Os objetivos são muito amplos e faltam metas claras

Os seis objetivos da política são muito amplos e dificilmente um único programa será capaz de alcançar todos eles. Além disso, **não há metas claras e nem a definição de quais indicadores serão acompanhados.** Por exemplo: em termos de redução do abandono escolar, que é um dos objetivos do Programa, o que se espera como resultado daqui a 3 anos? E em termos da diminuição das desigualdades sociais?

Outras políticas lançadas recentemente pelo Governo Federal preveem metas claras. Por exemplo, no caso do Programa Escolas em Tempo Integral a expectativa é alcançar 3,2 milhões de matrículas até 2026. Já para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, a meta anunciada pelo MEC é que, até 2026, 100% das crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do Ensino Fundamental.

Definir com clareza as metas do Pé-de-Meia é essencial para que seja feita uma robusta avaliação dos méritos do programa. Dado que é uma política de alto custo, será importante que ela seja constantemente reavaliada.

2. Não foram considerados repasses adicionais para estudantes de escolas em tempo integral

A Lei que institui o Programa prevê, no § 3º do Art.1, que poderão ser considerados outros critérios de elegibilidade à política, incluindo a matrícula em escola em tempo integral. No entanto, esse tópico não aparece no Decreto que regulamenta o Programa.

As escolas em tempo integral podem ser vistas como uma política com grande potencial de melhorar o Ensino Médio de forma sistêmica⁷, visto que é capaz de impactar em

⁷ Para saber mais, acesse: Ensino Médio Integral: recomendações de Ensino Médio integral para os governos federal e estaduais. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/11/educacao-ja-2022-ensino-medio-integral.pdf>

diversas variáveis da escola. Já existem muitas evidências⁸ que demonstram o seu impacto, quando implementada de forma qualificada, mas há vários desafios para a sua ampliação, como a gestão da política e o financiamento necessário para garantir o funcionamento adequado das escolas integrais.

Além disso, há também um desafio de atratividade. Em uma recente pesquisa de opinião realizada com estudantes ingressantes no Ensino Médio, 33% dizem que não estudam em escolas de tempo integral por motivos relacionados ao trabalho - 20% querem trabalhar para ter independência financeira e 13% precisam trabalhar para ajudar a família⁹. A pesquisa também mostrou que 72% dos jovens pretendem trabalhar enquanto estiverem cursando a etapa e, dentre aqueles pertencentes às classes D/E, a expectativa de renda que pode ser obtida é em média R\$734,40 - mais que três vezes do valor mensal a ser recebido como incentivo à frequência no Pé-de-Meia.

Já de acordo com dados da Pnad Contínua de 2023, os jovens matriculados no Ensino Médio pertencentes ao quintil mais baixo de renda e que conciliam trabalho e estudo possuem remuneração média mensal de R\$436,16¹⁰. Ou seja, para o estudante do tempo regular, o Pé-de-Meia pode não conseguir competir com o mercado de trabalho, mas poderá ajudá-los a não abandonar os estudos, na medida em que ele poderá conciliar a escola com o trabalho e terá um incentivo financeiro para ter uma renda maior do que aqueles que estão fora da escola.

No entanto, para o estudante que deseja ou precisa trabalhar, estudar em uma escola integral segue muito desafiador, mesmo com o auxílio do Pé-de-Meia. O enfrentamento deste desafio é crucial para evitar que a expansão do tempo integral aumente as já imensas desigualdades entre estudantes mais pobres e ricos.

⁸ Instituto Sonho Grande. Mais Integral, mais Oportunidades. Um estudo sobre a trajetória dos egressos da rede estadual de ensino de Pernambuco, Pernambuco, 2019. Disponível em:

<https://www.sonhogrande.org/storage/sonho-grande-producao-de-evidencias-mais-integral-mais-oportunidade.pdf>.

ROSA, L.; BETTINGER, E.; CARNOY, M.; DANTAS, P. The effects of public high school subsidies on student test scores: the case of a full-day high school in Pernambuco, Brazil: *Economics of Education Review*, v. 87, p. 102201, 2022.

ARAUJO, D. et al. Do extended school day programs affect performance in college admission tests? *Brazilian Review of Econometrics*, v. 40, n. 2, p. 232-266, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/bre/article/view/81749/79351>.

⁹ Disponível em:

<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/pesquisa-datafolha-jovens-ingressantes-no-ensino-medio-trabalho-e-integral-abr-2024.pdf>

¹⁰ Ao incluir os estudantes do Ensino Médio da Educação de Jovens e Adultos, o valor médio é de R\$ 451,72.

Um caminho para mitigar esse problema 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, e não necessariamente a poupança ao final de determinados períodos.

Alguns estados que possuem programas próprios de incentivo financeiro-educacional já têm apontado nessa direção. No Programa Todo Jovem na Escola, do Governo do Rio Grande do Sul¹¹, e no Programa Cartão Escola 10, de Alagoas¹², os alunos que estudam em tempo integral recebem uma bolsa mensal maior que a dos estudantes matriculados em escolas de tempo parcial. Em Goiás, o Governo enviou, em 2024, um projeto de lei à Assembleia Legislativa para alterar o Programa Bolsa Estudo, de forma a também aumentar o repasse mensal para os estudantes de escolas integrais¹³.

3. Há desafios para a mensuração da frequência

Uma das condicionalidades para recebimento da bolsa mensal é ter frequência escolar mínima de 80%. Apesar de ser uma condicionalidade importante, existem alguns o desafio para garantir a frequência adequada dos estudantes:

- a) **Divergência entre as frequências mínimas exigidas:** no caso do Bolsa Família, a frequência mínima exigida é de 75% - conforme previsto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. No entanto, a Lei aprovada no Congresso optou por exigir frequência mínima de 80%, **o que é benéfico por garantir uma frequência mais alta, mas pode gerar um problema de alinhamento de sistemas e dúvidas entre os beneficiários.**

Outra situação similar poderia acontecer no caso de estudantes de redes que têm programas próprios de bolsas para os jovens. Como receber o benefício do Governo Federal e do Governo Estadual é permitido, pode haver certa confusão entre os critérios. No caso do Programa Bolsa Estudo de Goiás, por exemplo, a frequência mínima exigida é de 75%.

¹¹ Disponível em:

<https://estado.rs.gov.br/novo-todo-jovem-na-escola-e-apresentado-pelo-governo-do-estado>

¹² Disponível em:

<https://alagoas.al.gov.br/noticia/inspirado-no-cartao-escola-10-de-alagoas-programa-pe-de-meia-e-regulamentado-por-decreto-presidencial#:~:text=Cart%C3%A3o%20Escola%2010%20%2B%20P%C3%A9%20Dde%20Meia&text=Quem%20estudar%20em%20escola%20de,do%20P%C3%A9%20Dde%20Meia.>

¹³ Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2024/02/19/estados-vao-manter-bolsas-para-jovens-mesmo-com-a-criacao-do-beneficio-federal-do-pe-de-meia.ghtml>

b) Dificuldade para mensuração da frequência: é preciso compreender como será a integração do sistema de mensuração do Pé-de-Meia com os sistemas de monitoramento próprios das redes. Será necessário ter uma boa integração para que a frequência seja contabilizada e acompanhada de forma adequada. É uma boa oportunidade para que os estados invistam em sistemas mais eficazes e para que o MEC fortaleça o sistema Gestão Presente, desenvolvido para realizar o acompanhamento de todos os estudantes.

4. Não há incentivo para o Enem vinculado a desempenho mínimo

Nenhum dos incentivos propostos no desenho do Programa considera o desempenho acadêmico dos estudantes. De maneira geral, essa foi uma decisão acertada, já que os objetivos principais da política são melhorar as taxas de permanência e conclusão dos jovens no Ensino Médio e, portanto, incluir condicionalidades relacionadas ao desempenho poderia prejudicar os estudantes com maior vulnerabilidade e maiores desafios de aprendizagem.

Por outro lado, seria interessante que o Incentivo Enem levasse em consideração não apenas a participação na prova, mas que também estabelecesse uma nota mínima para cumprimento da condicionalidade. Uma possibilidade, por exemplo, seria a nota mínima de 450 pontos, que era a nota que um estudante precisava tirar para obter um certificado de conclusão do Ensino Médio no passado. Isso seria uma maneira de incentivar que os estudantes tivessem maior dedicação na realização do exame¹⁴.

¹⁴ O Programa Poupança Escola Niterói, por exemplo, conta com um benefício adicional de R\$400,00 para estudantes que realizarem o Enem e alcançarem, no mínimo, 50% da pontuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pé-de-Meia é uma política com alto potencial de impacto, mas é importante destacar que 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. De modo geral, a literatura¹⁵ aponta para efeitos benéficos de políticas de incentivo financeiro 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 anos¹⁶. Os maiores efeitos encontrados na literatura de programas de auxílio financeiro em taxa de matrícula giram em torno de 3 a 5 pontos percentuais.

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” (já avançando no Congresso Nacional) e acompanhamento da sua implementação, aprimoramento da 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, ampliação das escolas de tempo integral e melhoria na infraestrutura física e digital das escolas¹⁷.

Em outras palavras, se a escola não for atrativa, acolhedora e o jovem não perceber o papel da escola como um elemento central para a concretização do seu projeto de vida, a infrequência, o abandono e a evasão seguirão sendo grandes desafios da etapa, ainda que possam ser reduzidos por programas da natureza do Pé-de-Meia.

Assim, uma política de apoio financeiro para os estudantes mais vulneráveis pode ser uma “peça” importante para o fortalecimento da “engrenagem” da etapa, mas não uma solução única para os problemas.

Além disso, 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

¹⁵ Para saber mais, acesse:

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

¹⁶ Fonte: Pnad Contínua Educação (2022).

¹⁷ 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>.

vezes eles têm gastos que podem drenar recursos que poderiam ser utilizados em outras políticas com maior impacto frente ao mesmo objetivo.

O Programa Pé-de-Meia terá um valor anual em torno de R\$7 bilhões, bastante superior ao de políticas nacionais robustas e estratégicas recém lançadas pelo atual governo, como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada - que terá um investimento total de R\$2 bilhões ao longo de quatro anos - e a Política de Escolas em Tempo Integral - com investimento total de R\$4 bilhões ao longo de 4 anos. Nesse sentido, é importante que sejam previstas avaliações frequentes da política, de forma a compreender seus impactos e realizar eventuais melhorias e ajustes no desenho.