

Brasília, 25 de novembro de 2023.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à apreciação de Vossa Excelência a presente proposta de Medida Provisória que institui a poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de reduzir a evasão e o abandono por meio do estímulo à permanência e ao êxito de estudantes matriculados no ensino médio da rede pública de ensino, com especial foco naqueles que pertencem a famílias inscritas no Cadastro Único da Assistência Social - CadÚnico.
2. A instauração do conceito de educação básica no ordenamento jurídico brasileiro e a extensão da escolarização obrigatória, antes restrita ao ensino fundamental, para as três etapas que a constituem evidenciaram, ao mesmo tempo, o alargamento do compromisso do país com a formação de seus cidadãos e o enorme desafio que temos para garantir o acesso, a permanência e a aprendizagem adequada para cada um dos educandos, na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio.
3. Importa reconhecer que o alargamento do compromisso com a formação dos cidadãos está ancorado na definição das finalidades da educação, expressa no art. 205 da Constituição, quais sejam: o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
4. Nas últimas três décadas, o Brasil realizou um esforço significativo de ampliação das oportunidades educacionais na educação básica. A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, contribuiu de modo importante ao tornar obrigatório o ensino escolar dos 4 aos 17 anos, em detrimento do que antes vigorava na Constituição, que previa o atendimento dos 6 aos 14 anos de idade. Avançamos na garantia do acesso e da permanência estudantil em todas as etapas e modalidades com políticas de natureza universal, fortalecidas pelo incremento do financiamento público da educação e com avanços importantes na estruturação da gestão dos sistemas de ensino, sobretudo a partir da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.
5. Apesar de tal cenário, os desafios do abandono e da evasão escolar, bem como das sucessivas reprovações e da distorção idade-série (ou idade-ano) permanecem instalados nos sistemas educacionais e exigem políticas públicas específicas para sua superação.
6. Esses desafios são mais expressivos no ensino médio, última etapa da educação básica. Os dados do Censo Escolar consolidam o seguinte panorama:

Tabela 1: Taxas de reprovação, abandono e distorção idade/série no Ensino Médio.

| Ano/Série | % de Reprovação | % Abandono | Taxa de distorção idade/série |
|---------------------|-----------------|------------|-------------------------------|
| 1º ano do EM | 10,2% | 6,2% | 24,2% |
| 2º ano do EM | 8,3% | 6,6% | 21,3% |
| 3º ano do EM | 6,2% | 6,5% | 20,4% |

Fonte: elaboração própria, com base no Censo Escolar 2022

Tabela 2: Taxas evasão no Ensino Médio.

| Ano/Série | % Evasão |
|---------------------|----------|
| 1º ano do EM | 8,8% |
| 2º ano do EM | 8,3% |
| 3º ano do EM | 4,6% |

Fonte: elaboração própria, com base no Censo Escolar 2019-2020

7. Os fatores explicativos da reprovação e da evasão escolar, que condicionam as elevadas taxas de distorção idade-série no ensino médio são múltiplos e as pesquisas desenvolvidas no Brasil e no exterior apontam para a combinação de fatores de risco do fracasso escolar associados às características sociodemográficas dos estudantes, às interações entre a vulnerabilidade social dos territórios e a experiência social das juventudes, às interações conflituosas entre a experiência social das juventudes e as características e estruturas do funcionamento da escola e do sistema de ensino, às questões relacionadas às práticas pedagógicas e ao currículo do ensino médio e ao desalinhamento entre as expectativas dos jovens quanto ao valor social dos diplomas e sua inserção no mundo do trabalho e no ensino superior.

8. Uma política educacional destinada a combater a reprovação escolar e a mitigar a evasão e o abandono dos jovens matriculados no ensino médio precisa ter uma organização sistêmica para incidir sobre esses diferentes fatores. O Ministério da Educação tem estruturado essa política a partir dos resultados da Consulta Pública para a Reestruturação da Política do Ensino Médio, instituída pela Portaria nº 399, de 8 de março de 2023. Em parceria com os governos estaduais (que são os maiores ofertantes do ensino médio no Brasil), estamos estruturando: a) a progressiva expansão do ensino médio em tempo integral, articulado com a formação profissional para os jovens; b) um sistema de alerta preventivo à evasão escolar; c) a reestruturação curricular do ensino médio; d) o programa nacional de formação de professores e gestores do ensino médio; e) a plataforma integrada de gestão escolar para a aprendizagem e f) a extensão da metodologia de Busca Ativa, desenvolvido em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Todos esses elementos são importantes para a ação pública orientada para a garantia da permanência estudantil. Todavia, as evidências de pesquisa apontam que há um outro tipo de instrumento de ação pública que precisa estar presente nas políticas que objetivam a permanência estudantil e o sucesso escolar no ensino médio: incentivos de natureza financeira, que funcionem para mitigar processos de vulnerabilidade social e econômica que afetam a vida dos jovens e para fortalecer sua resiliência frente aos desafios acadêmicos desta etapa da educação básica.

9. É nessa perspectiva que, ao longo desses últimos meses, trabalhamos para construir, tecnicamente, um dispositivo capaz de operacionalizar esse incentivo financeiro, na forma de uma poupança, em nome de cada jovem matriculado no ensino médio, de caráter pessoal e intransferível,

cujos depósitos ficarão sujeitos ao atendimento de certas condicionalidades estruturantes da sua permanência e do seu sucesso escolar.

10. Importa asseverar que, mesmo sendo a garantia plena do direito humano à educação com qualidade o centro gravitacional desta uma proposta deste tipo, há uma segunda dimensão importante a ser considerada e que justifica uma política investimento pública neste formato: as pesquisas no campo da economia da educação apresentam evidências robustas dos impactos do combate à evasão e ao abandono escolar em diferentes indicadores sociais (expectativa de vida, saúde, acesso a bens culturais) e econômicos (renda per capita, produto interno bruto, taxas de desemprego e valor agregado do capital humano).

11. A poupança tem como objetivo a democratização do acesso e da permanência dos jovens no ensino médio; a mitigação dos efeitos das desigualdades sociais, raciais e de gênero na permanência e na conclusão do ensino médio; a redução das taxas de retenção, abandono e evasão; a contribuição para a promoção de inclusão social por meio da educação, além de estimular a mobilidade social.

12. Em síntese, a proposta traz um regramento geral, por meio do qual estará a União autorizada a participar de fundo de natureza privada que tenha por finalidade custear e gerir a poupança dos estudantes vinculados ao Programa. São elegíveis jovens de baixa renda regularmente matriculados no Ensino Médio nas redes públicas de ensino e pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único, com prioridade àquelas que tenham renda per capita mensal no limite definido no inciso II do art. 5º da Lei nº 14.601, de 2023.

13. Propõe-se que o Programa seja gerido pelo Ministério da Educação, e que seja operacionalizado financeiramente por meio de um fundo privado criado pela Caixa Econômica Federal com participação da União e de outros cotistas, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado. A presente Medida Provisória acrescenta a participação do Ministério da Fazenda na definição de aplicação dos valores recebidos e nas decisões que envolvam o citado fundo.

14. Para fins de avaliação do impacto orçamentário, é importante ressaltar que a definição de valores da poupança por aluno e o alcance da proposta em termos de público está condicionada à integralização de cotas, sendo limitado ao teto de R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), no caso da União, durante todo o período de vigência do programa. Portanto, estando a integralização de cotas pela União condicionada à disponibilidade orçamentária no referido fundo privado, a Medida Provisória determina que valores, formas de pagamento e critérios de operacionalização e utilização da poupança serão definidos posteriormente em ato dos Ministros de Estado da Educação e da Fazenda. De toda forma, a presente proposta assegura o cumprimento dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dos limites de despesas estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

15. Para fins de integralização de cotas do supracitado fundo, autoriza-se também que, a partir de 2024, os novos leilões da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União possam prever que o proponente vencedor fará aporte, como contrapartida adicional de caráter social, a título de integralização de cotas, no referido fundo. Essa disposição somente se aplicará a leilões cujos recursos ingressem a partir de 2025.

16. Convém destacar o papel da União de exercer função redistributiva e supletiva, de forma a contribuir para a equalização de oportunidades educacionais e para o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 211, § 1º, da Constituição. Em decorrência disso, estabelece a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que compete à União exercer a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas. Por isso, é pressuposto e permitido na proposta a adesão

de estados, Distrito Federal e municípios ao Programa, inclusive na forma de integralização de cotas no fundo, de forma que este possa ser implementado em regime de colaboração.

17. Por fim, resta inequívoco o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância. A não conclusão da educação básica influencia diretamente a trajetória e o futuro do jovem, impactando nas possibilidades do exercício da sua cidadania e na sua renda futura. Desse modo, jovens que não concluem a educação básica vivem em situação de maior vulnerabilidade. Entretanto, para além das perdas individuais, estimam-se também perdas significativas na economia decorrentes da não conclusão do ensino médio por parte da população brasileira. As elevadas taxas de evasão escolar no ensino demonstram a importância de medidas urgentes para sanar esse quadro.

18. Mostra-se, assim, necessária a construção de políticas públicas que permitam, além da elevação da qualidade da educação oferecida, criar condições de acesso e permanência considerado a peculiaridade de cada região. Para tanto, faz-se fundamental a articulação entre União, estados e municípios na busca das melhores soluções para o desafiador problema da evasão. A instituição do Programa se revela de grande valor para incentivar a permanência e o êxito do estudante na educação básica, servindo de referência para as demais etapas e contribuindo diretamente e no curto prazo com a economia do país.

19. Acrescente-se que a urgência também se deve ao fato de o calendário de implementação estar atrelado ao ano letivo regular, impondo-se a proximidade do calendário de 2024, sendo necessário um período de preparação para a operacionalização da iniciativa.

20. Esses são os motivos, Senhor Presidente, que justificam o encaminhamento da presente minuta de Medida Provisória, que ora submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência.

21. Aproveitamos a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de estima e profundo respeito.

Respeitosamente,

Assinado por: Camilo Sobreira de Santana, Dario Carnavalli Durigan, Erain Pereira da Cruz